

## **8. CLARIFICATION DES ROLES ET DES RESPONSABILITES**

### **INTRODUCTION**

L'application des lois implique, le plus souvent, plusieurs et différents groupes, notamment les organismes gouvernementaux, les groupes de citoyens, les organisations non gouvernementales et les associations industrielles. La définition des rôles et des responsabilités des différents groupes impliqués est un élément essentiel à toute stratégie. Le présent chapitre examine les principales questions que la définition des rôles et des responsabilités comporte :

- Comment partager les responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement (national, régional, provincial et local) ? Dans quelle mesure faut-il centraliser un programme (le faire fonctionner au niveau de l'administration locale) ?
- Quels sont les organismes gouvernementaux impliqués, tels les organismes chargés de l'environnement et de la santé ?
- Faut-il avoir des programmes séparés d'application des lois pour les différents milieux environnementaux (tels l'air, l'eau, le sol) ou un/plusieurs programmes intégrés couvrant différents milieux ?
- Dans quelle mesure un programme doit-il recourir aux ressources civiles et autres ressources non gouvernementales ?
- Dans quelle mesure faut-il intégrer le personnel et les avocats d'un programme technique en une seule organisation ?

### **PARTAGE DES RESPONSABILITES ENTRE LES DIFFERENTS NIVEAUX DU GOUVERNEMENT**

Déterminer s'il faut centraliser les responsabilités d'application des lois au niveau national, ou les décentraliser aux niveaux de la collectivité est une question fondamentale à l'élaboration des programmes d'application des lois. La centralisation et la décentralisation ont, toutes les deux, leurs avantages et leurs inconvénients. La présence nationale en matière d'application des lois permet d'assumer au moins que les normes minimales des conditions sont satisfaites en matière d'environnement, que le programme est cohérent et équitable pour l'ensemble du pays, et que les ressources nationales sont disponibles pour soutenir les programmes de mise en application. L'implication des administrations provinciales et locales dans cette application est d'une grande importance, car à ces niveaux on est plus proche des problèmes environnementaux actuels et plus à même de les identifier efficacement et de les corriger.

Dans plusieurs pays, la plupart des programmes d'application des lois en matière d'environnement sont décentralisés, et ce, afin de tirer avantage (1) de la connaissance locale des entreprises de la région et de leurs opérations, et (2) de la disponibilité de ressources plus grande au niveau local. Mais en dépit de cette tendance à la décentralisation, certains programmes sont centralisés car nécessitant manifestement une implication nationale, comme par exemple pour traiter de problèmes de pollution transfrontalière, ou lorsque la concurrence locale pour l'instauration de conditions favorables à l'industrie peut conduire à un relâchement dans l'application des prescriptions au niveau local, ou encore lorsque l'expertise unique nécessaire à la mise en œuvre du programme est concentrée au niveau national. Par exemple, le contrôle de la plupart des sources de pollution atmosphérique aux Etats Unis sont décentralisées. Cependant, l'application des prescriptions américaines sur l'environnement est centralisée pour ce qui est de la production de voitures et d'adjuvants pétroliers. Il en est de même pour les programmes de mise en application aux Etats Unis en matière de production de produits chimiques toxiques et de pesticides.

Les rôles et les rapports entre le gouvernement et les administrations locales peuvent évoluer de plusieurs façons, allant de la décentralisation à la centralisation avec diverses combinaisons des

deux approches. Le Tableau 8-1 indique les différentes approches en vigueur dans différents pays. Deux modèles, respectivement des Etats Unis et des Pays Bas, sont présentés ci-dessous. Ces modèles tentent de combiner quelques uns des avantages et de la centralisation et de la décentralisation. Les Etats Unis emploient un système de responsabilité parallèle dans plusieurs de leurs programmes d'application des lois. Selon ce système, si les Etats ont la responsabilité principale de l'application des lois, le gouvernement national détient un pouvoir et une responsabilité parallèles. Les Pays Bas ont mis au point, quant à eux, un système où les responsabilités sont partagées entre les administrations nationales, régionales et locales. Les responsabilités, qu'elles soient partagées ou décentralisées, nécessitent la coopération et la communication entre les différents niveaux du gouvernement.

### **L'expérience américaine : La responsabilité parallèle avec délégation du rôle principal**

Aux Etats Unis, la plupart des programmes sur l'environnement établissent un rapport entre le gouvernement national et les gouvernements des différents Etats. De façon générale, le gouvernement national approuve officiellement les programmes des différents Etats sur l'environnement comme répondant aux normes établies de mise en œuvre. Si le programme d'Etat assume, dès ce stade, le rôle principal pour la mise en œuvre du programme d'application des lois, le gouvernement national détient, en parallèle, le pouvoir et la responsabilité et peut intervenir si le programme de l'Etat ne répond pas à certains critères. Dans certains cas, tels le programme sur l'atmosphère, le gouvernement national peut directement autoriser un gouvernement local à exécuter un programme. Il existe cependant quelques lois américaines qui n'autorisent pas le gouvernement national à déléguer la responsabilité aux Etats. Dans ces conditions, le gouvernement national peut instaurer des "accords de coopération" avec les Etats permettant ainsi leur implication.

La U.S. Environmental Protection Agency (U.S. EPA – agence gouvernementale nationale responsable de la protection de l'environnement) est autorisée par la plupart des lois sur l'environnement à définir les critères d'un programme acceptable sur l'environnement. Ces critères couvrent en général trois domaines : le pouvoir légal, les ressources et le personnel. La U.S. EPA œuvre avec les Etats pour leur permettre de mettre au point des programmes répondant à ces critères. Une fois que le programme d'Etat satisfait à ces critères, l'U.S. EPA approuve le programme et autorise l'Etat à l'exécuter. Dans le cas où un programme n'est pas approuvé au moment de la mise en application des lois, l'U.S. EPA exécute le programme au niveau national, et ce, jusqu'à ce que le programme ait été approuvé.

Selon ce système, les Etats sont généralement responsables de la qualité et de la conformité du contrôle de l'environnement, de l'élaboration des stratégies de conformité, du ciblage et de l'exécution des inspections, de l'application des lois contre les violations et de la vérification de la qualité du contrôle et des données de conformité. Depuis 1991, près de 70-90% des inspections quotidiennes et quelque 70% des mesures exécutoires officielles ont été accomplies par les différents Etats.

Mais bien que la responsabilité incombe tout d'abord aux Etats dans la mise en œuvre des programmes approuvés, l'U.S. EPA doit veiller à ce que les normes nationales en matière d'environnement soient atteintes et s'assurer que les lois nationales sont appliquées. L'U.S. EPA supervise les performances des différents Etats et peut prendre directement, dans certaines circonstances, des mesures d'application des lois. Mais il serait délicat pour l'U.S. EPA d'intervenir dans des situations où l'Etat concerné estime qu'il fait du bon travail.

L'U.S. EPA fournit le financement pour le personnel et l'équipement par un processus de subvention annuelle. L'U.S. EPA établit annuellement les priorités du programme national, en consultation avec les différents Etats ; il œuvre conjointement avec les Etats en vue d'élaborer les accords Etat/U.S. EPA précisant les priorités d'application des lois, et notamment les priorités nationales, régionales et de l'Etat concerné.

**TABLEAU 8-1. APPROCHES EMPLOYEES PAR DIFFERENTS PAYS POUR LE PARTAGE DES RESPONSABILITES DANS L'APPLICATION DES LOIS<sup>1</sup>**

	Décentralisée	Centralisée	Responsabilités partagées	Responsabilités parallèles
Canada Déchets chimiques toxiques/dangereux Tous les autres	X	X		
Allemagne				
Grande Bretagne Déchets chimiques transfrontaliers Atmosphère	X	X		
Japon				
Norvège				
Pologne	X			
Suède				
Les Pays Bas Actes nuisibles Déchets dangereux/chimiques toxiques	X		X	
Les Etats Unis Sources atmosphériques stationnaires Emissions automobiles et normes carburant Evacuation des eaux Essais chimiques toxiques/rejets usines Les rapports Enregistrement pesticides Application des lois sur l'emploi des pesticides/ Certification pour application sur le terrain Production de déchets dangereux/traitement/ Evacuation	X	X X X		X X X

<sup>1</sup> Voir texte pour la description des approches.

### Les avantages

Ce système de responsabilité parallèle, avec délégation du rôle principal, a plusieurs avantages, à savoir :

- La qualité du programme. Le système maintient une présence nationale continue. Ceci permet d'assurer que le pays, dans son ensemble, répond à un certain niveau minimum des normes du programme, indépendamment des ressources et des capacités individuelles de chaque Etat.
- Les capacités techniques. Etant un organisme gouvernemental national, l'U.S. EPA peut fournir aux différents Etats les compétences techniques qui ne sont pas disponibles au niveau de l'Etat.
- La cohésion nationale. L'implication, au niveau national, permet de s'assurer que les lois sont appliquées loyalement et harmonieusement à travers la nation.
- La dissuasion. Le fait de savoir que le gouvernement national peut s'impliquer dans certaines actions contraignantes – et qu'il le fait effectivement – contribue à la dissuasion.
- La promotion de la compétitivité. Le gouvernement national contrôle et signale automatiquement les progrès et les succès individuels des Etats. Les résultats de chaque Etat peuvent être facilement comparés. Ceci a exacerbé le sens de la compétitivité parmi les Etats, améliorant ainsi les résultats du programme.
- L'amélioration de l'efficacité du programme. Ce sont ceux qui avoisinent le problème qui ont le plus de chance de le détecter et de le corriger en temps opportun. Aussi le déplacement de la responsabilité primaire du niveau national à un niveau plus local pour le contrôle de la conformité et l'application des lois est-il susceptible d'améliorer l'efficacité du programme.
- Le partage du fardeau financier. La délégation de la responsabilité de mise en oeuvre des programmes d'application des lois aux gouvernements des Etats et aux administrations locales permet de soulager le gouvernement national d'une charge financière substantielle.

### Les inconvénients :

- La délégation d'un pouvoir parallèle peut mener à une duplication des efforts ainsi qu'à la confusion des rôles.

### Clarification des rôles et des responsabilités

Aux Etats Unis, la mise en œuvre de ce partenariat pour l'exploitation efficace des ressources limitées de chaque gouvernement a été un constant défi. L'U.S. EPA a interprété le partenariat différemment, selon le moment, et varié en conséquence son niveau d'implication. Dans le but de stabiliser ce partenariat, un Comité Directeur spécial a été créé en 1984 consistant d'environ 30 représentants du gouvernement fédéral et de différents Etats, en vue d'instituer une politique de mise en œuvre conjointe des programmes d'Etats et nationaux. Le but de cette politique est d'établir un rapport entre l'Etat et le gouvernement national permettant d'assurer une application ferme, loyale et efficace des prescriptions et d'optimiser l'emploi des ressources limitées, tant nationales que de l'Etat. Cette politique a permis, en outre, de clarifier le rôle de l'U.S. EPA dans la supervision des programmes de l'Etat et dans la prise directe des mesures exécutoires. Cette politique est mise en œuvre par le biais d'accords annuels. Les progrès sont examinés régulièrement par le comité directeur.

Rôle de supervision. L'U.S. EPA dispose désormais de critères précis pour l'évaluation des performances de ses propres programmes ainsi que des programmes de l'Etat concerné. La majorité des programmes doivent :

- Identifier clairement la communauté réglementée et établir les priorités d'application des lois.

- Faire en sorte que les prescriptions soient claires.
- Superviser avec précision la conformité et la fiabilité.
- Maintenir des niveaux élevés de conformité ou les améliorer.
- Répondre aux violations d'une manière opportune et appropriée.
- Recourir aux sanctions adéquates pour susciter la dissuasion.
- Maintenir des registres précis et fournir des rapports exacts.
- Avoir une gestion de programme saine et globale.

L'U.S. EPA revoit de façon régulière les performances de l'Etat. Elle utilise ces critères pour identifier les lieux, au niveau local ou de l'Etat, où les programmes n'opèrent pas convenablement. L'évaluation du programme tient compte également des conditions spécifiques à chaque Etat. Le cadre stratégique suggère les actions que l'U.S. EPA doit prendre pour améliorer la performance. Ces actions comprennent l'échange de l'information, l'assistance technique et l'octroi de fonds supplémentaires. Dans de rares cas, l'approbation du programme de l'Etat est retirée ou l'U.S. EPA prend directement des actions contraignantes au niveau fédéral, comme décrit ci-dessous, contre l'Etat dont la réaction aux problèmes n'a pas été adéquate. L'U.S. EPA identifie et rend publiques des informations sur le succès d'un Etat dans l'exécution de ces programmes afin que d'autres Etats s'en inspirent.

Application fédérale directe des lois. L'U.S. EPA a établi clairement les critères sur les circonstances qui pourraient l'impliquer directement dans la mise en exécution des prescriptions. L'U.S. EPA peut estimer son implication nécessaire si l'une des conditions suivantes au moins est réunie, à savoir :

- Un Etat demandant l'implication de l'U.S. EPA.
- L'action de l'Etat n'est pas opportune et inappropriée.
- Le cas peut créer un précédent au programme ou un précédent juridique national.
- Une ordonnance de l'U.S. EPA ou d'une cour fédérale a été violée.

Si l'une quelconque de ces quatre conditions s'appliquent, l'U.S. EPA peut alors considérer les facteurs supplémentaires suivants avant de décider de son implication :

- L'affaire est d'une signification nationale (impliquant, par exemple, un contrevenant d'importance ou affectant les priorités nationales).
- La violation menace lourdement la santé publique ou la qualité de l'environnement.
- Le transgresseur tire un avantage économique considérable.
- L'affaire affecte les autres Etats.
- L'affaire implique un transgresseur invétéré.
- L'autorité de l'Etat est inadéquate.

La politique stipule que si l'U.S. EPA doit s'impliquer, elle devra intervenir avec un maximum de respect pour le programme de l'Etat et de son image publique. Par exemple, l'U.S. EPA adresse d'habitude des préavis et consulte avec l'Etat concerné, préalablement à toute action. La consultation permet aux deux niveaux de gouvernement de déterminer dans quelle mesure les activités de l'U.S. EPA seront complémentaires à celles de l'Etat. L'U.S. EPA peut proposer de prendre conjointement des mesures avec l'Etat concerné, utiliser les données et les témoins de l'Etat, impliquer le ou les Etats dans la préparation et/ou le règlement des cas, publier des communiqués de presse conjoints, partager le crédit avec l'Etat, continuer à informer les Etats sur les mesures prises et les raisons qui les sous-tendent, et quelquefois, envisager de se retirer si l'action d'un Etat semble suffisante pour atteindre le but escompté de l'application des prescriptions.

Le domaine de conflit le plus important reste, cependant, les divergences de vue entre les Etats et l'U.S. EPA sur le calendrier et la sévérité des mesures exécutoires. Les Etats ont préféré, de tous temps, adopté des mesures informelles en raison de leur faible coût et hésité à imposer des sanctions monétaires considérables. L'on commence depuis peu, cependant, à combler cet écart. L'U.S. EPA

encouragement, et s'attelle à convaincre les Etats à imposer des sanctions monétaires qui permettront au moins de recouvrer les bénéfices de la non conformité.

Mais l'implication de l'U.S. EPA dépend, en partie, de l'Etat et des mesures qu'il applique pour le respect des lois. La détermination de l'EPA d'exercer ses propres prérogatives dans l'application directe des lois est probablement le plus important élément d'influence qu'elle peut exercer sur les programmes des Etats.

### **L'expérience des Pays Bas : La responsabilité partagée**

Aux Pays Bas, la qualité de l'environnement est réglementée principalement par un système de licence autorisée en vertu de diverses lois sur l'environnement. Les responsabilités pour l'émission des licences et l'application des lois sont partagées entre les trois niveaux du gouvernement, à savoir, national, provincial et municipal. Le gouvernement national est responsable des centrales nucléaires et des installations de traitement des déchets chimiques. Les provinces sont responsables de l'émission de licences en faveur des grandes industries telles les usines chimiques et électriques, qui sont les principales sources de pollution. La responsabilité des autres entreprises réglementées, qui comprennent la grande majorité de la communauté réglementée, incombe aux quelque 650 municipalités des Pays Bas.

Jusqu'à une date récente, les municipalités devaient établir tellement de licences se rapportant à leurs ressources qu'elles restaient à la traîne dans l'émission des licences, et encore plus loin dans le contrôle de la conformité. Au cours de ces dernières années, ces trois niveaux du gouvernement ont œuvré conjointement à la révision de leurs programmes de mise en application, procédant à la conception et l'introduction de changements destinés à améliorer leur efficacité. Le gouvernement national a fourni plusieurs ressources de "démarrage", sous forme de financement, de formation et de savoir-faire spécialisé, afin d'aider les provinces et les municipalités à concevoir des programmes plus efficaces. Les trois niveaux de gouvernement ont clarifié également leurs rôles et responsabilités respectifs, et mis au point des méthodes permettant la promotion de la coopération et le partage des ressources entre municipalités. Le but final était de confier aux associations intermunicipales autant de responsabilités de mise en œuvre que possible. Ce modèle de partenariat est relativement nouveau (depuis 1990) et devra continuer à se développer avec le temps.

#### La loi sur la nuisance publique

La loi sur la nuisance publique, datant originellement de 1875, exige des municipalités à délivrer des licences pour quasiment toutes les activités (telle l'alimentation de bouche d'incendie) susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Le volume des licences était si considérable que les municipalités étaient incapables de l'assumer. En 1977, une enquête a démontré que les deux tiers des entreprises réglementées ne possédaient pas les licences nécessaires, et que les municipalités ne menaient des inspections que lorsqu'elles recevaient des graves plaintes du public. Aussi des pollutions multiformes passèrent-elles inaperçues. Afin de résoudre ce problème, les Pays Bas ont amendé la loi en question afin de réduire le fardeau administratif des municipalités. Actuellement, les entreprises de moindre envergure, telles les boulangeries, les garages, les établissements de nettoyage à sec, sont régies par des réglementations générales au niveau central. Il suffit que ces entreprises notifient la municipalité avant d'entamer une activité régie par les réglementations.

Soucieux cependant d'encourager l'application des prescriptions, le gouvernement central a fourni, au début des années 80, aux municipalités pour leur permettre d'élaborer une stratégie de conformité en matière d'environnement intitulée le "Plan de Mise en œuvre de la Loi sur la Nuisance publique". Les municipalités recevant ce financement étaient invitées à identifier les communautés réglementées, à établir les priorités d'octroi des licences et de déterminer les changements organisationnels nécessaires permettant la municipalité d'atteindre un niveau acceptable de conformité.

Environ 90% des municipalités établissent leurs programmes respectifs, bien qu'il n'ait pas été mis en œuvre par l'ensemble des municipalités.

#### La loi sur les déchets chimiques

La loi sur les déchets chimiques exige des entreprises générant des déchets chimiques de remettre leurs déchets à des installations de collecte et de traitement licenciées par les autorités nationales. Au début des années 80, il y avait des problèmes considérables de conformité. De nombreux producteurs de déchets évitaient la conformité en mélangeant les déchets chimiques aux déchets non toxiques, en évacuant les déchets chimiques par les égouts, ou tout simplement en les évacuant à même le sol.

En 1984, le gouvernement central a lancé un programme plus rigoureux d'application de la loi en s'assurant le concours des municipalités. Les autorités nationales se sont chargées de la responsabilité de contrôler les activités des entreprises de collecte et de traitement. Les municipalités devenaient ainsi responsables du contrôle de la conformité de plus de 200.000 entreprises aux Pays Bas générant des déchets chimiques. Les autorités centrales ont fourni un soutien substantiel aux municipalités en vue de mettre au point un programme efficace d'application de la loi. Elles ont financé des projets d'inspection au niveau municipal. Les municipalités étaient, en outre, encouragées à mener conjointement les inspections. De même, le gouvernement central a élaboré un programme visant à assurer la formation des inspecteurs municipaux sur l'application de la loi pénale, l'établissement de rapports et l'acquisition des habiletés sociales. Les inspections étaient menées sur la base du secteur-par-secteur, de sorte que toutes les entreprises, d'un type spécifique et dans une zone particulière, étaient inspectées en une seule ronde d'inspections. Le gouvernement central a mis au point également un matériel didactique concernant les exigences réglementaires, pour distribution à la communauté réglementée pendant les inspections. Quelque 80% des entreprises réglementées n'avaient pas conscience de leurs responsabilités légales.

#### Implication de la police locale

Les autorités nationales ont débattu la question de savoir s'il était nécessaire d'instituer une police séparée de l'environnement. Elles ont décidé de s'assurer plutôt le concours de la police locale qui patrouille dans l'environnement local 24 heures sur 24, et possède une bonne expérience dans l'application des lois sur l'environnement. Pour opérer les inspections, la police locale a été assurée une formation, avec des fonds nationaux, sur la mise en application des lois pénales. Dotée d'équipements d'échantillonnage, ainsi que du soutien technique des spécialistes de l'environnement et de subventions, cette police œuvre en étroite collaboration avec les autorités environnementales locales, et a constitué des brigades spéciales expérimentées dans les crimes contre l'environnement. Ces opérations ont débouché sur une augmentation sensible dans les poursuites relatives à l'environnement. Ce nouveau rôle de la police ne cesse d'évoluer depuis 1990.

#### La promotion de la coopération

Le gouvernement central a parrainé des ateliers de travail dans cinq régions des Pays Bas en vue d'évaluer l'efficacité du nouveau programme d'application des lois sur les déchets chimiques. Ces ateliers ont réuni les différents types d'individus concernés par les programmes sur l'environnement, notamment les administrateurs des municipalités et provinces, les administrateurs de police, les ministères publics, les fonctionnaires de la santé publique et les agents publics. L'objet des ateliers était d'échanger les expériences, de discuter des stratégies et d'identifier les problèmes.

La pénurie des ressources financières nécessaires au maintien d'un personnel permanent constituait le problème majeur. Aux Pays Bas, les programmes sur l'environnement municipaux sont financés par le gouvernement national. Une étude indépendante a confirmé que les budgets municipaux affectés à l'environnement sont insuffisants. Pour résoudre ce problème, le gouvernement central a augmenté les fonds destinés aux programmes sur l'environnement municipaux, et a œuvré

conjointement avec l'Union des Municipalités néerlandaises en vue d'encourager la coopération intermunicipale aux fins de partager les ressources et d'atteindre des niveaux élevés de conformité.

Actuellement, les municipalités sont tenues de rendre compte directement aux conseils municipaux et à l'Inspection pour la Protection de l'Environnement. L'ensemble des municipalités, dont les habitants sont inférieurs à 70.000 résidents, doivent coopérer pour obtenir un financement accru. Les municipalités plus larges peuvent librement utiliser le financement pour améliorer leurs propres programmes, mais recevront un supplément de 25% si elles coopèrent avec les autres municipalités. Les municipalités doivent indiquer, en sollicitant une subvention, la manière dont elles comptent faire appliquer, d'ici 1995, les normes relatives aux licences et à l'application des prescriptions. Les municipalités doivent soumettre un rapport annuel au conseil municipal sur les progrès et la situation du programme d'application des prescriptions. L'Inspecteur régional pour la Protection de l'Environnement, un responsable du gouvernement central, doit donner son avis sur la subvention et le projet de rapport annuel.

#### La clarification des rôles

Le gouvernement central, selon le nouveau programme d'application des lois, demeure responsable de l'établissement des priorités, en consultation avec les provinces et les municipalités. Ces priorités influent sur la planification du programme aux niveaux provincial et municipal. Les municipalités assument, chacune, la responsabilité de toute action corrective engagée contre les transgresseurs. Les fonctionnaires municipaux concernés par le programme (conseiller municipal, ministère public, administrateur de police, administrateurs des bureaux de contrôle et de l'assainissement de l'eau, etc.) doivent se réunir périodiquement afin de fixer les priorités, d'établir des plans, de partager leurs expériences et de superviser les différentes activités.

#### Soutien de l'industrie

Les Pays Bas s'évertuent également à s'assurer le concours de l'industrie en favorisant la vérification environnementale (voir Chapitre 5). Le gouvernement central met en œuvre des projets pilotes et introduit le concept d'implication de conseillers en écologie qui assisteront les entreprises dans l'élaboration de leurs propres systèmes autonomes. Il encourage l'industrie à mettre sur pied des organismes régionaux destinés à fournir, sur demande, l'assistance en matière de vérification. Le gouvernement œuvre actuellement à la création d'une nouvelle éthique professionnelle de l'industrie selon laquelle la violation des règlements sur l'environnement est incompatible avec le code de conduite professionnel que les entreprises correctement gérées sont censées obéir.

## **LE ROLE DES AUTRES INSTITUTIONS GOUVERNEMENTALES**

Nombreuses sont les institutions gouvernementales qui influencent la conception et le fonctionnement des programmes d'application des lois. Parmi les plus importantes sont les institutions législatives (élaboration des lois), exécutives (gestion et budget) et judiciaires (légales), ainsi que les organismes opérant dans la région des programmes se rapportant à l'environnement. Les institutions particulières et la nature de leur impact dépendent de l'infrastructure gouvernementale du pays concerné. Les institutions pouvant avoir un impact sont celles qui, notamment :

- Identifient le besoin d'une législation.
- Etablissent des lois sur l'environnement.
- Fixent les budgets.
- Assurent le suivi de l'avancement du programme et de son succès.
- Supervisent les activités portant sur la gestion environnementale.
- Identifient les violateurs des lois.

## **Les institutions législatives**

Les institutions législatives sont, probablement, celles qui ont le plus grand impact sur le développement du programme. Elles établissent les lois qui définissent les objectifs environnementaux à atteindre, l'autorité et la flexibilité nécessaire pour y aboutir, et le niveau de financement. Les institutions législatives peuvent s'impliquer dans les décisions de politique et de mise en œuvre en apportant des amendements aux lois qui dictent certaines obligations aux institutions exécutives. L'institution législative peut imposer des délais que l'institution exécutive doit respecter.

## **Les institutions exécutives**

Les institutions exécutives sont souvent responsables de l'identification des besoins de législation et de la mise en application des lois dès leur promulgation. L'institution exécutive est généralement l'organisme chargé de la protection de l'environnement dans le pays ou la région. Cet organisme peut avoir ses propres juges administratifs. Ces juges prévoient un mécanisme interne pour l'exécution des ordonnances administratives et le pourvoi en actions à la demande de l'organisme.

Une institution exécutive peut fournir les avocats chargés d'intenter des actions en justice contre les violateurs. Si cette institution n'est pas l'organisme même chargé de la protection de l'environnement, un accord entre organismes peut s'avérer nécessaire pour définir les conditions de travail entre les deux institutions exécutives. Les programmes U.S. ont eu des difficultés à trouver le temps et la coopération requis des avocats pour intenter des cas solides. Ces difficultés ont été surmontées dans une large mesure grâce à une implication précoce des avocats dans l'élaboration des stratégies de conformité et la planification des cas individuels.

## **Les institutions judiciaires**

Dans certains pays (tels les Etats Unis), les institutions judiciaires sont responsables de l'interprétation des lois. Elles peuvent, en outre, imposer des conditions à l'institution exécutive comme, par exemple, l'utilisation de certaines procédures d'établissement de réglementations permettant de soutenir ces règlements en justice. Les tribunaux peuvent s'ériger en un forum pour la prise des mesures exécutoires, la poursuite judiciaire ainsi que pour l'application des ordonnances administratives (si le tribunal est autorisé à le faire). Les tribunaux peuvent également jouer un rôle important dans l'évaluation des sanctions.

## **Les organismes avec juridiction sur les régions relevant de la gestion de l'environnement**

Beaucoup d'organismes gouvernementaux ont pouvoir sur les zones affectées ou pouvant être affectées par la gestion de l'environnement. Ces organismes comprennent :

- Les organismes sanitaires responsables de la sécurité alimentaire, l'hygiène et la sécurité professionnelles, les produits de consommation, l'utilisation des pesticides, etc.
- Les organismes de gestion des ressources naturelles responsable de l'eau, de l'énergie, des minéraux, des forêts, etc. Le développement de ces ressources peut considérablement contribuer à la réduction de la pollution.
- Les organismes chargés de la planification de l'utilisation des terrains, responsables du développement des collectivités, de la sélection des sites industriels, des transports, etc.
- Les organismes chargés de la réglementation de l'industrie et du commerce.
- Les organismes agricoles.
- Les organismes chargés de l'investigation criminelle et de l'application des lois.
- Les douanes (aux Pays Bas, par exemple, le Département des Douanes aide l'Inspection de l'Environnement en surveillant et en échantillonnant des matériaux importés susceptibles de transgresser une lois hollandaise interdisant l'usage du cadmium comme pigment ou agent de stabilisation du plastique. D'autres investigations sont effectuées par

l'Inspection). Il en est de même aux Etats Unis où les accords entre l'U.S. EPA et le Service américain des Douanes renforcent l'application des prescriptions en matière d'importations et d'exportations.

La concurrence ou les conflits entre deux organismes gouvernementaux résultant d'un chevauchement de prérogatives sont susceptibles d'anéantir l'impact des deux programmes. A l'inverse, une coopération constructive peut renforcer les deux programmes par le biais d'une efficacité accrue et l'identification des failles des programmes réglementaires. Les approches permettant de concrétiser l'intégration des organismes concernés comprennent, entre autres :

- L'intégration des départements responsables en une unité unique.
- L'élaboration d'accords entre organismes et des mémorandums d'entente mettant en place des mécanismes et des procédures de traitement des questions de chevauchement et/ou d'intérêt mutuel.
- Des efforts ad hoc conjoints, tels les programmes conjoints de recherche.
- L'examen officiel par un organisme des propositions faites par d'autres organismes.
- L'examen des propositions par référence.
- La mise en place de conseils spéciaux indépendants des organismes.
- La création d'une entité ou commission gouvernementale indépendante.

### **La police**

La police locale et autres fonctionnaires du gouvernement chargés de l'identification et de l'arrestation des criminels représentent une ressource inestimable pour la détection des violations des lois sur l'environnement. Aux Pays Bas, la police locale constitue l'organe d'inspection et d'exécution des programmes d'application des lois. Pour assumer ce rôle, la police doit être adéquatement formée, dotée de l'équipement nécessaire à l'échantillonnage, et bénéficier, le cas échéant, du soutien technique des spécialistes de l'environnement. Les Pays Bas ont établi des centres régionaux de police spécialisés dans les crimes contre l'environnement, et attribué des subventions à la police pour les projets d'inspection. La police est responsable de la surveillance ainsi que de l'investigation dans des cas de crimes mineurs contre l'environnement. Elle joue, en outre, un important rôle en matière de rétention et de lutte contre des crimes sérieux touchant l'environnement, y compris le crime organisé contre l'environnement. Le recours à la police locale, pour opérer en qualité d'inspecteurs, a eu un immense succès, le nombre de poursuites s'étant accru sensiblement au cours des dernières années, et l'image publique de la police s'est considérablement améliorée.

Aux Etats Unis, le Bureau Fédéral d'Investigation (FBI), un organisme gouvernemental national chargé de l'investigation criminelle et de l'application des lois pénales, assiste l'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement, dans l'investigation et l'arrestation des criminels environnementaux. Le FBI et l'U.S. EPA offrent également des programmes conjoints de formation.

## **ROLE DES GROUPES NON GOUVERNEMENTAUX**

Les organisations privées peuvent influencer de façon décisive la réussite et l'efficacité d'un programme. Comme indiqué au Chapitre 7, ces groupes peuvent directement ou indirectement agir sur l'application des prescriptions. Ils constituent des alliés inestimables dans les efforts visant à améliorer la qualité de l'environnement. Les programmes gouvernementaux d'application des lois ont avantage à travailler avec ces groupes toutes les fois que cela leur est possible ou opportun.

### **Les associations industrielles**

Les associations industrielles et commerciales suivent et annoncent les événements susceptibles de toucher leurs membres. Elles sont susceptibles d'influencer la législation ou les programmes sur l'environnement au fur et à mesure de leur évolution. De même qu'elles peuvent servir

d'importants canaux pour la diffusion de l'information sur les prescriptions ainsi que sur les méthodes et activités de conformité. Leurs moyens de diffusion comprennent les bulletins, les journaux, les bases de données et les conférences. Les associations d'entreprises produisant des équipements de contrôle et des appareils de surveillance de la pollution ont de sérieux motifs économiques pour diffuser l'information sur les prescriptions en matière d'environnement.

### **Les associations des responsables gouvernementaux**

Ces associations sont des entités non gouvernementales qui dotent les responsables du gouvernement (tels les maires et les gouverneurs) d'une tribune pour œuvrer ensemble à la solution de problèmes d'intérêt commun. Ces groupes, à l'instar des associations industrielles, suivent et annoncent les événements qui concernent leurs membres. De telles associations permettent la diffusion de l'information ainsi qu'un forum de discussions et de recommandations portant sur les programmes de gestion de l'environnement.

### **Les corporations professionnelles et techniques**

Les professionnels spécialisés avisent les fonctionnaires du gouvernement ainsi que les communautés réglementées des problèmes de conformité. Ces corporations ont, par conséquent, un profond motif de suivre et de diffuser l'information relative aux développements en matière de réglementations. Elles peuvent, en outre, influencer les décisions réglementaires et les stratégies de conformité qu'elles désapprouvent. Aux Etats Unis, certaines corporations ont, à titre indépendant, établi des normes industrielles. Il arrive que l'U.S. EPA adopte, par endroit, ces normes aux stratégies de conformité.

### **Les syndicats et unions des travailleurs**

Les programmes d'application des lois peuvent avoir un profond impact sur les travailleurs. A titre d'illustration, les travailleurs, qui sont généralement des membres de la collectivité locale, peuvent bénéficier de l'amélioration de la qualité de l'environnement que les mesures exécutoires peuvent entraîner. De même, ces mesures peuvent également déboucher sur des changements de procédés ou à la suspension des opérations, et partant, au chômage. Aussi les travailleurs sont-ils extrêmement sensibles et ont leur avis à donner sur les situations d'application des lois. La plupart des pays ont des associations ou groupes qui représentent les intérêts des travailleurs. La participation des Conseils des Travailleurs ou d'autres groupes représentant les travailleurs d'une entreprise particulière sera décisive pour la réussite des mesures exécutoires touchant cette entreprise. Les syndicats ou autres organisations représentant les travailleurs au niveau régional ou national peuvent s'impliquer dans l'élaboration des prescriptions et politiques d'application des lois. Les travailleurs individuels peuvent aussi signaler aux autorités les violations des entreprises qui les emploient.

### **Les universités**

Certaines universités constituent d'importants centres de professionnels de l'environnement et peuvent fonctionner de façon semblable aux corporations professionnelles précitées, soutenant et influençant les programmes d'application des lois.

### **Les compagnies d'assurance**

Dans beaucoup de pays, les citoyens peuvent poursuivre l'industrie pour préjudice personnel ou dommages aux biens provoqués par certains types d'activités liées à l'environnement. Les compagnies d'assurance, qui finissent normalement par payer les coûts du procès, devraient être incitées, théoriquement, à éduquer leurs clients sur les lois environnementales et les aider sur le plan de la conformité. Ces compagnies constituent, par conséquent, un allié potentiel pour les organismes gouvernementaux chargés de l'application des lois.

## **Les groupes de défense de l'intérêt public**

Les citoyens peuvent assumer un rôle déterminant dans le modelage et la mise en œuvre des programmes d'application des lois sur l'environnement. Compte tenu de l'intérêt qu'ils accordent à la qualité de l'environnement, les citoyens peuvent, à travers leurs efforts de couloir, influencer la législation sur l'environnement et les programmes d'application des lois. Ces efforts sont généralement coordonnés par des groupes de défense de l'intérêt public. Ces groupes peuvent rassembler et diffuser des données sur la qualité de l'environnement et les niveaux de conformité, s'efforçant par ce faire d'influencer les priorités du programme. Si les données de contrôle rassemblées par le programme sont rendues publiques, ces groupes peuvent surveiller ces données et, si la loi l'autorise, intenter des procès contre l'organisme chargé de l'environnement pour négligence dans l'exercice de ses fonctions et/ou sa défaillance à poursuivre des violateurs de la loi.

Les groupes de défense de l'intérêt public jouent un rôle non moins important dans la diffusion de l'information aux communautés réglementées et aux citoyens concernés par la qualité de l'environnement. De même qu'ils peuvent jouer le remarquable rôle de "chiens de garde", détectant les violations survenant au niveau local et susceptibles de passer inaperçues par les fonctionnaires d'application des lois. Les groupes de défense de l'intérêt public peuvent s'avérer d'une grande utilité pour assurer l'implication des citoyens.

## **Le recours aux entrepreneurs indépendants pour remplacer le personnel du gouvernement**

Les entreprises privées peuvent fournir des services plus rapides et plus rentables que les organismes gouvernementaux. Les fonctionnaires du gouvernement peuvent donc passer des contrats avec des entreprises privées pour se décharger de quelques unes de leurs fonctions. Il suffit de s'assurer de la qualité du travail de la partie contractante (voir Chapitre 10).

Les entreprises privées se sont révélées inestimables pour les inspections aux Pays Bas dans les périodes de pénurie de main d'œuvre et d'accumulation de travail. Des accords sont conclus sur la manière dont les travaux doivent être réalisés et les violations signalées et traitées. Mais c'est aux inspecteurs autorisés du gouvernement qu'incombe la mission officielle de répondre aux violations. Cette combinaison d'approche publique/privée a souvent été efficace et efficiente, et peut produire des résultats plus rapides que l'approche publique seule. Les fonctionnaires du gouvernement néerlandais ont veillé, cependant, à coiffer adéquatement et efficacement cette collaboration et à définir minutieusement les prérogatives des inspecteurs "privés". Cette approche est également utilisée dans beaucoup de programmes américains.

## **Les centres spéciaux**

Il serait plus avantageux pour les programmes nationaux et régionaux d'application des lois de mettre en place des centres régionaux pour dispenser des services spécialisés, tels la formation et l'assistance technique aux programmes provinciaux ou locaux. Ces centres peuvent servir également de dépôt de ressources spécialisées qui seraient indisponibles ou inabordables pour certains programmes locaux. De même qu'ils peuvent servir de forum pour l'échange de l'information et des idées sur des programmes plus efficaces, et promouvoir la coopération et la communication parmi les différents programmes. Les Etats Unis, par exemple, ont mis sur pied le National Enforcement Investigations Center (NEIC) à Denver, Colorado, qui opère comme une ressource technique et unité d'investigation pour la préparation des actions en justice contre les violations. Ce centre dispose d'un effectif d'investigateurs de formation, disponibles pour participer aux actions contraignantes partout dans le pays. Ces investigateurs ont des compétences couvrant de vastes domaines techniques tels le contrôle des eaux souterraines et l'échantillonnage des déchets dangereux.