

# VERS UNE APPLICATION DES LOIS ENVIRONNEMENTALES AXÉE SUR LE RENSEIGNEMENT

Heather McCready, directrice générale de l'application de la loi en environnement,  
Environnement et Changement climatique Canada et  
Karina Barker, Project de renouvellement du renseignement, Environnement et Changement  
climatique Canada\*

Symposium sur l'environnement au tribunal :  
Les inspections environnementales et les mesures d'application, sur place et au tribunal  
Les 21 et 22 février 2016  
Université d'Ottawa

This project was undertaken with the financial support of:



Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :



ONTARIO  
BAR ASSOCIATION  
A Branch of the  
Canadian Bar Association



Institut canadien du droit des ressources  
Canadian Institute of Resources Law



UNIVERSITY OF CALGARY  
FACULTY OF LAW



uOttawa

\* Les auteurs souhaitent remercier David Higgins, directeur adjoint responsable de la Sous-direction de la sécurité environnementale d'INTERPOL; Robert C. Fahlman, directeur général, Programme de renseignements criminels de la GRC (retraité); Gord Owen, Sheldon Jordan, Michelle Sanders, Pieter Asbeek-Brusse, Mike Enns, Lindsay Copland, Richard Kott, Rob MacDonald et Erin Gilmer d'Environnement et Changement climatique Canada pour leur revue et leurs commentaires.

L'Institut canadien du droit des ressources favorise l'accessibilité, la diffusion et l'échange des renseignements publics. Vous êtes autorisé à copier, à diffuser, à afficher, à télécharger et à utiliser cet ouvrage librement, moyennant les conditions suivantes :

- (1) Vous devez mentionner la source de cet ouvrage;
- (2) Vous ne pouvez modifier cet ouvrage;
- (3) Vous ne pouvez en faire un usage commercial sans le consentement écrit préalable de l'Institut.

Tous droits réservés © 2016

## **I. INTRODUCTION**

En général, les organismes de protection de l'environnement sont responsables d'appliquer bon nombre de lois et de règlements qui s'appliquent à divers groupes, tout en menant leurs activités dans le cadre de mandats larges et de budgets limités. Devant la responsabilité d'appliquer les lois à diverses entités comme les exportateurs de déchets dangereux, des sociétés minières internationales, les chasseurs et pêcheurs locaux, des activités d'exploitation forestière ou les sociétés effectuant le commerce d'espèces sauvages, il peut être difficile pour les responsables de décider où concentrer les ressources. Les organismes se demandent de plus en plus quelles sociétés ou personnes sont responsables des manquements les plus graves et quelle est la meilleure façon d'intervenir. Des tentatives de répondre à ces questions ont mené à des innovations sur le plan des stratégies et des techniques d'application de la loi environnementale, y compris une tendance émergente : l'adoption, par les organismes de protection de l'environnement, d'une « application de la loi axée sur le renseignement ».<sup>1</sup>

Ce chapitre présentera le modèle d'application de la loi axée sur le renseignement en explorant son évolution et ses principaux concepts. Il traitera de la façon dont ce modèle, conçu au départ pour les services de police dans la lutte contre les activités criminelles, peut être appliqué à l'exécution des lois. Finalement, le chapitre abordera des considérations pratiques en vue de la mise en œuvre de l'application de la loi axée sur le renseignement dans un organisme de protection de l'environnement.

## **II. APPLICATION DE LA LOI AXÉE SUR LE RENSEIGNEMENT**

### **Qu'est-ce que le renseignement?**

Le renseignement est communément vu comme de l'information et des données brutes évaluées et analysées en vue d'une prise de décision informée. Le processus de transformation de données brutes en renseignement a été caractérisé par le cycle du renseignement, dont voici les cinq étapes principales :

1. la détermination des besoins en renseignement par la planification et la direction;
2. la collecte d'information et de données;
3. la collecte, le traitement et l'analyse des données et de l'information en renseignement;
4. la transmission du renseignement;
5. l'application, la revue, l'évaluation et l'amélioration du processus.

Le personnel de service de renseignement puise de l'information dans un large éventail de sources, comme des données statistiques, des sources humaines confidentielles et de l'information de source ouverte, afin de générer des produits de renseignement. Le rôle

---

<sup>1</sup> INTERPOL (2012), à 7.

d'un produit de renseignement consiste à informer les décideurs des risques pour la santé publique ou les ressources afin qu'ils puissent mieux soutenir le travail d'application de la loi et prendre des décisions stratégiques pour atténuer les dommages les plus importants.

Quelle que soit la raison derrière la présence de l'inspecteur dans à la réception, une inspection fera probablement penser à un examen médical : c'est intrusif, désagréable et quelque peu injuste. On préfère plutôt l'éviter. On se demande si les autres doivent subir le même sort. On peut ressentir de la colère et du ressentiment, surtout si l'inspecteur semble plus jeune que nos petits-enfants et qu'il ne semble pas comprendre un seul mot de ce qu'on lui dit. On se demande probablement si les voisins et les concurrents ont droit au même traitement, surtout si l'on est étranger ou originaire d'une autre province. Le fait est que ces sentiments sont légitimes, et le gouvernement le sait.

Il existe plusieurs types de renseignements, comme les renseignements organisationnels, le renseignement militaire, le renseignement d'origine électromagnétique, les renseignements criminels, etc. Ce chapitre porte sur les « renseignements criminels » et les définit comme des renseignements sur le comportement des malfaiteurs. Dans le cas de l'application de la loi environnementale, ce comportement vise celui des organisations ou les gens qui contreviennent à législation et à la réglementation environnementales.

Il existe trois types bien connus de renseignements criminels : tactiques, opérationnels et stratégiques.<sup>2</sup> En pratique, le travail de renseignement ne correspond pas toujours parfaitement avec l'une des trois catégories; il se situe plus souvent quelque part dans un continuum.

Le *renseignement tactique* vient principalement des agents de première ligne. L'analyse tactique procure de l'information regroupée et évaluée afin de soutenir le personnel d'application de la loi dans ses tâches quotidiennes et dans des enquêtes en particulier.<sup>3</sup> Les produits du renseignement tactique comprennent les évaluations, les profils ciblés, les bulletins et les transmissions de dossier; ils offrent des avantages immédiats et concrets pour faire progresser les actions d'application et pour démontrer la valeur du renseignement au personnel de première ligne. Le renseignement tactique peut mener, par exemple, à la localisation d'un suspect, aidant ainsi au succès d'une poursuite.

Le *renseignement opérationnel* est utilisé par les gestionnaires de niveaux intermédiaires pour guider les actions d'application de la loi et pour affecter des ressources selon les probabilités et les tendances de non-conformité au sein des limites géographiques.<sup>4</sup> Parmi les produits qui tombent dans cette catégorie, on trouve notamment les évaluations

---

<sup>2</sup> Pour une discussion approfondie des types et des utilisations des produits de renseignement criminel, consulter Evant (2009).

<sup>3</sup> Lehane (2011) 384.

<sup>4</sup> *Ibid*, à 884.

opérationnelles et les profils de problèmes. Le renseignement opérationnel peut être utilisé pour découvrir ou perturber une tendance ou un agglomérat de crime.

Finalement, le renseignement stratégique est [TRADUCTION] « une forme particulière de recherche qui traite de toute question dans le niveau de détail nécessaire pour décrire les menaces, les risques et les possibilités d'une façon qui aide à définir les programmes et les politiques ». <sup>5</sup> Le renseignement stratégique est le plus souvent destiné aux gestionnaires principaux qui prennent des décisions liées aux priorités stratégiques et qui ont l'autorité d'affecter les ressources d'un organisme gouvernemental ou de l'une de ses unités. Ces produits comprennent les évaluations et dossiers stratégiques, les évaluations et les avertissements anticipés ainsi que les évaluations des menaces et des risques. <sup>6</sup> Le renseignement stratégique fournit de l'orientation, en plus d'aider à la planification et à l'établissement des priorités à l'échelle des organismes. Il peut s'agir, par exemple, d'une évaluation de menace et de risque qui met au jour un important domaine émergent et prioritaire du crime, qui mène à la réaffectation de ressources sur plusieurs années pour traiter cette priorité.

### **L'évolution de l'application de la loi axée sur le renseignement**

Bien que le renseignement ait toujours joué un rôle important dans la sécurité nationale et dans les opérations militaires, il est vu comme un facteur important dans la réduction du crime dans les contextes de l'application de la loi depuis seulement quelques décennies. Cette extension d'usage a d'abord eu lieu par la formulation du « maintien de l'ordre axé sur le renseignement », un concept largement né chez des groupes policiers du Royaume-Uni. <sup>7</sup>

La définition la plus souvent citée du maintien de l'ordre axé sur le renseignement vient du Dr Jerry Ratcliffe, dans son ouvrage fondamental sur le sujet, dans lequel il écrit :[TRADUCTION] [l]e maintien de l'ordre axé sur le renseignement est un modèle d'exploitation et une philosophie de gestion où l'analyse de données et le renseignement sur le crime sont essentiels à un cadre objectif de prise de décision qui favorise la réduction, la perturbation et la prévention de la criminalité et des problèmes qui en découlent par une gestion stratégique et par des stratégies efficaces d'application de la loi qui ciblent les délinquants dangereux et prolifiques. <sup>8</sup>

Le maintien de l'ordre axé sur le renseignement est unique en ce qu'il est « vertical et hiérarchique, et qu'il utilise les renseignements criminels pour se concentrer sur les contrevenants ». <sup>9</sup> Contrairement au renseignement vu comme un outil *ad hoc* pour

---

<sup>5</sup> McDowell (2009) 5.

<sup>6</sup> Pour une discussion en profondeur sur les évaluations de la menace et du risque, consulter Tusikov et Fahlman (2009).

<sup>7</sup> Peterson (2005) 9.

<sup>8</sup> *Ibid.*, à 89.

<sup>9</sup> Ratcliffe (2008) 87.

appuyer les enquêtes en cours, le maintien de l'ordre axé sur le renseignement voit le renseignement comme une force qui propulse les activités d'application de la loi.<sup>10</sup>

Positionnée initialement dans le contexte du maintien de l'ordre, l'idée d'axer des activités sur le renseignement a été de plus en plus généralisée et appliquée dans d'autres cadres, comme celui des organismes de réglementation non chargés du maintien de l'ordre. En fait, au cours de la dernière décennie, il y a eu une augmentation du nombre d'organisations d'application de la loi environnementale qui affirment faire appliquer la loi par le renseignement. Par exemple, INTERPOL<sup>11</sup> et l'INECE<sup>12</sup> ont fait la promotion de l'adoption des principes d'application de la loi axée sur le renseignement pour marquer le délaissement de l'application traditionnelle de la loi par la réglementation. De plus, des organismes comme Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada,<sup>13</sup> le Conservation Officer Service de la Colombie-Britannique<sup>14</sup> et l'Environment Agency du R-U<sup>15</sup> ont reconnu les avantages de l'application de la loi axée sur le renseignement et ont commencé à modifier leur structure afin d'adopter cette pratique.<sup>16</sup>

### **Difficultés terminologiques**

Dans certains cas, l'idée de mettre en œuvre un modèle d'application de la loi axée sur le renseignement a mené à de la résistance de la part du personnel d'application de la loi, surtout dans les sphères qui ne concernaient pas le maintien de l'ordre, où il était relativement nouveau de recourir au renseignement. Certains peuvent percevoir le renseignement comme de la dissimulation, de la subversion et même un comportement illégal.<sup>17</sup> Il est souvent étroitement associé à la sécurité nationale et au contre-terrorisme, ce qui a généré de la confusion à propos de son application à la protection de l'environnement et à l'application de la réglementation.

De plus, l'expression « axée sur le renseignement » peut être faussement interprétée comme un processus à sens unique où le personnel des services de renseignement dicte le travail de ceux qui font respecter la loi. On a proposé d'autres noms afin d'exprimer la relation de réciprocité entre les services de renseignement et les opérations, comme l'application de la loi « soutenue », « guidée », « déterminée » et « alimentée » par le

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, à 6.

<sup>11</sup> INTERPOL (mars 2012).

<sup>12</sup> INECE (2011).

<sup>13</sup> Pêches et Océans Canada (2015).

<sup>14</sup> Ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique (2015) 7.

<sup>15</sup> Environment Agency du R.-U. (2015).

<sup>16</sup> C'est aussi le cas pour l'Inde, la garde côtière américaine et l'Afrique de l'Ouest néerlandaise. Se reporter à *Ibid.*

<sup>17</sup> Ratcliffe (2008) 7.

renseignement, ou l'harmonisation des opérations et du renseignement, sans toutefois que l'une ou l'autre de ces solutions ne fasse consensus jusqu'à maintenant.

### **En quoi l'application de la loi axée sur le renseignement est-elle différente?**

Les modèles traditionnels d'application recourent souvent à l'analyse de renseignement. Cependant, ils se concentrent généralement sur le renseignement tactique afin de soutenir une enquête déjà en cours. Par exemple, il arrive que les agents demandent à leurs collègues des services de renseignement de les aider à établir des liens entre des suspects, des biens et des organisations criminelles en demandant un profil ciblé. En contraste, le modèle moderne d'application de la loi axée sur le renseignement emploie à la fois du renseignement tactique et opérationnel afin de mettre au jour des réseaux criminels qui facilitent la criminalité, ainsi que du renseignement stratégique afin d'éclairer des décisions sur les priorités et sur la façon dont les ressources devraient être déployées. Ce modèle fait intervenir le renseignement dans chaque aspect du cycle de planification des opérations, et les planificateurs intègrent le renseignement et les ressources dans le but de cibler les formes de non-conformité les plus graves ou les plus prolifiques, celles présentant le plus grand risque pour l'environnement. L'information recueillie à la suite d'opérations sur le terrain est renvoyée au personnel de renseignement, bouclant ainsi la boucle de l'information tout en aidant à définir les futures priorités opérationnelles.

Ratcliffe explique ce concept (en référence au maintien de l'ordre) lorsqu'il écrit ce qui suit :

[TRADUCTION] [d]ans la plus grande partie de l'histoire du maintien de l'ordre, les renseignements criminels ont servi à soutenir les enquêtes séparément les unes des autres, après la perpétration des crimes. [...] L'objectif était toujours de recueillir des preuves pour soutenir une poursuite criminelle. Ce n'est pas le modèle du maintien de l'ordre axé sur le renseignement. Bien que l'objectif d'entamer une poursuite est rarement mis de côté, le maintien de l'ordre axé sur le renseignement [...] utilise les renseignements criminels pour faire une planification stratégique et affecter des ressources, de façon à utiliser l'enquête pour cibler le bon contrevenant et pour prédire les sphères de criminalité émergentes[...] Ce passage du renseignement axé sur l'enquête au maintien de l'ordre axé sur le renseignement est révolutionnaire pour les activités policières modernes.<sup>18</sup>

Un organisme gouvernemental qui a adopté un modèle de maintien de l'ordre axé sur le renseignement devrait constater une augmentation du pourcentage d'inspections dévoilant des manquements, parce que le renseignement permet de découvrir le secteur où les manquements sont le plus susceptibles de se produire, et la façon dont ils se produisent dans une localité donnée. Au lieu de sélectionner des cibles d'inspection en fonction d'échantillonnage aléatoire, les cibles sont choisies selon des indicateurs de non-conformité. Le but est de mettre au jour les manquements de façon proactive, en contraste

---

<sup>18</sup> *Ibid*, à 8.

avec la méthode qui consiste à se concentrer sur des inspections aléatoires ou les réactions aux incidents.

### **III. APPLICATION DES PRINCIPES D'APPLICATION DE LA LOI AXÉE SUR LE RENSEIGNEMENT À L'APPLICATION DE LA LOI ENVIRONNEMENTALE**

#### **Plaidoyer en faveur d'une application de la loi environnementale axée sur le renseignement**

La législation et la réglementation environnementales s'appliquent à un éventail d'acteurs. Certains d'entre eux se comportaient de la façon désirée avant la promulgation d'instruments légaux, et d'autres se conforment rapidement après la publication des règlements. D'autres acteurs ne se conforment pas. Certains de ces acteurs non conformes ne respectent les règlements que s'ils sont conviviaux,<sup>19</sup> alors que d'autres ont besoin d'aide pour s'y conformer, par exemple, avec de l'information ou un soutien technique.<sup>20</sup> D'autres requièrent une intervention mineure ou un encouragement pour changer leur comportement.<sup>21</sup> D'autres montrent de la négligence. En dernier lieu, certains sont des criminels susceptibles d'être impliqués dans d'autres types de crime. La pertinence des renseignements criminels quant à ce dernier groupe apparaît clairement, mais l'application des techniques de renseignements criminels à tout l'éventail des contrevenants exige des explications.

Une des difficultés dans l'application des renseignements criminels à la protection de l'environnement est le fait que les juges et les fonctionnaires responsables de l'application de la loi ne conçoivent pas toujours le manquement environnemental, sur le plan conceptuel, comme un *crime*. De plus, il est possible que le public ne perçoive pas les auteurs d'infractions environnementales comme des criminels ou des antagonistes.<sup>22</sup> Que les violations à la législation ou à la réglementation environnementales soient considérées ou non comme des crimes et leurs auteurs comme des criminels, l'analyse des renseignements criminels peut s'avérer un outil efficace pour comprendre et faire rectifier le comportement des acteurs responsables de la non-conformité environnementale.

Il n'existe pas d'intervention qui puisse faire en sorte de protéger l'environnement de manière optimale si on l'applique uniformément à l'ensemble des acteurs assujettis à la réglementation. Toutefois, au cours de la dernière décennie, les organismes ont commencé à mettre l'accent sur les processus qui donnent le pouvoir à leur personnel de sélectionner un outil ou une série d'outils, allant d'une gamme d'options à des

---

<sup>19</sup> Sunstein (2013).

<sup>20</sup> Paddock (2005) 68.

<sup>21</sup> Sunstein et Thaler (2009).

<sup>22</sup> Sparrow (2000) 255-256.



interventions sur mesures, afin de réprimer et de prévenir les dommages à l'environnement. C'est ce qu'on a appelé « l'art de la réglementation »<sup>23</sup> [*regulatory craftsmanship*]. Les techniques de renseignement criminel élargissent cette trousse en donnant le pouvoir aux fonctionnaires de découvrir les tendances, le modus operandi des auteurs d'infractions, les points d'intervention et les occasions de les perturber.

En plus de passer à un fonctionnement plus ciblé et mieux adapté aux circonstances, plusieurs organismes tentent d'adopter une approche plus stratégique et plus axée sur l'initiative pour détecter et réprimer la non-conformité. On a établi une analogie entre l'application réactive de la loi et un jeu d'arcade du genre « tape-la-taupe », où les joueurs frappent sur des taupes mécaniques avec des marteaux lorsqu'elles font surface, à l'instar des fonctionnaires qui, dans des cadres d'application réactive de la loi, prennent des mesures pour traiter les incidents l'un à la suite de l'autre, au fur et à mesure. Pour concevoir des interventions ciblées et échapper à l'application réactive de la loi, une approche axée sur le renseignement pousse les fonctionnaires à prendre du recul par rapport au jeu de la taupe et à poser diverses questions stratégiques à propos des dommages – et des taupes, si l'on poursuit l'analogie. À quel endroit la prochaine taupe fera-t-elle le plus probablement surface? Certaines taupes sont-elles plus récurrentes ou dangereuses que d'autres? Pourquoi tapons-nous sur des taupes? Existe-t-il plus de techniques efficaces de réduction du nombre de taupes? Existe-t-il des tendances dans le comportement des taupes que nous pourrions exploiter afin de taper sur plusieurs taupes à la fois? D'autres dommages plus urgents méritent-ils notre attention? Sommes-nous l'organisme le mieux placé pour traiter ce problème ou existe-t-il un autre organisme qui aurait la capacité et le mandat de débrancher complètement le jeu?

Cette dernière question, à savoir pourquoi est-ce *nous* qui tapons sur des taupes, souligne la nécessité de travailler avec d'autres organismes pour déterminer la solution idéale à un problème donné. Les crimes contre l'environnement ne correspondent pas toujours parfaitement à un cloisonnement bureaucratique; c'est pourquoi la collaboration entre les organismes est essentielle.<sup>24</sup> L'application de la loi axée sur le renseignement fournit les processus et les outils nécessaires pour produire des renseignements fiables, ce qui rehausse la crédibilité d'un organisme de protection de l'environnement et sa capacité à travailler avec les autres organismes d'application de la loi.<sup>25</sup>

En continuant cette analogie, l'analyse du renseignement se concentre sur le comportement de la taupe plutôt que sur le dommage intrinsèque<sup>26</sup> qu'elles causent. Là où l'analyse scientifique peut mesurer les risques pour la santé qui sont liés à un polluant, par exemple, l'analyse du renseignement permet de comprendre les acteurs responsables

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> INECE (2011) 2; Sparrow (2008).

<sup>25</sup> Guidetti (2009).

<sup>26</sup> L'analyse du dommage est aussi importante, mais les renseignements criminels se concentrent plutôt sur le comportement des malfaiteurs.

de la pollution. Elle peut aussi indiquer comment mieux les détecter et les stopper, et comment prévenir la pollution à l'avenir.

Il s'agit du passage du fonctionnement traditionnel à un autre pour les organismes de protection de l'environnement et d'autres organismes de réglementation. Plusieurs organismes disposent d'une sorte de processus d'établissement des priorités en fonction du risque. Cependant, la réalité quotidienne est que les fonctionnaires sont trop occupés à traiter les incidents, ce qui les empêche de prendre un recul et de consacrer du temps et des ressources pour prendre l'initiative de découvrir les tendances de non-conformité et de concevoir des interventions sur mesure. Le fait d'appliquer les techniques de renseignement criminel à l'application de la loi et des règlements, notamment en matière d'environnement, donne aux organismes une méthodologie établie pour mettre au jour et perturber les schémas de non-conformité.

### **Construire un programme d'application de la loi environnementale axée sur le renseignement**

Pour appliquer les principes et les pratiques d'application de la loi axée sur le renseignement à l'application de la loi environnementale, il faut réorienter les activités et les unités de renseignement d'un programme de protection de l'environnement.<sup>27</sup> Ce faisant, il faut accorder une attention particulière aux éléments clés ci-dessous. Ils sont essentiels au bon fonctionnement et au caractère complet d'un programme d'application de la loi environnementale axée sur le renseignement.

**1. Processus pour prendre des décisions informées et aligner le renseignement avec les opérations :** en langage de renseignement criminel, on fait souvent référence à ces processus comme « l'attribution des tâches et la coordination ». <sup>28</sup> Ils établissent sommairement comment et quand le renseignement informera les différents niveaux de prise de décision (stratégique, opérationnel et [ou] tactique), comment les employés du renseignement recevront leurs tâches (attribution des tâches) et comment l'information circulera de façon cyclique entre le personnel du renseignement et celui des opérations (coordination). Ainsi va le processus organisationnel d'information et de prise de décisions pour une organisation.

Aligner le renseignement et les opérations peut s'avérer plus compliqué dans un organisme gouvernemental de protection de l'environnement que dans un cadre traditionnel de maintien de l'ordre. Dans le contexte de la protection de l'environnement, les éléments dont il faut tenir compte sont souvent plus nombreux; l'expertise scientifique et les priorités opposées en font partie. Il se peut que les décideurs ne comprennent pas

---

<sup>27</sup> Le mot « opérations » désigne typiquement les agents qui mènent des inspections et des enquêtes, alors que les unités de renseignement recueillent et analysent l'information visant à générer des produits de renseignement grâce auxquels les agents prennent des décisions informées.

<sup>28</sup> Association of Chief Police Officers (2005) 74-84.

l'apport du personnel du renseignement, qu'ils ne lui attribuent pas de valeur ou qu'ils ignorent quoi faire des produits de renseignements, surtout au cours des premiers stades de l'adoption d'une application de la loi environnementale axée sur le renseignement. Un processus bien défini prévoyant l'examen du meilleur renseignement accessible et de la formation sur le renseignement pour les gestionnaires principaux et intermédiaires est nécessaire afin que le personnel de renseignement soit en mesure de prendre des décisions informées sur l'affectation des ressources d'un organisme gouvernemental.

**2. Produits de renseignement adaptés aux besoins des décideurs :** les produits de renseignement sont créés pour aider les décideurs à prendre des décisions informées aux bons moments. Ils devraient être conçus en tenant compte des clients. Dans un organisme gouvernemental de protection de l'environnement, certains décideurs posséderont de l'expérience en application de la loi et pourraient être à l'aise avec les principes généraux du renseignement. La plupart appartiendront toutefois aux domaines de la science, de l'ingénierie et de l'économie. Le personnel du renseignement doit faire particulièrement attention pour s'exprimer d'une façon compréhensible pour les décideurs issus de divers milieux. De plus, étant donné la nature délicate du renseignement, le personnel du renseignement doit identifier ceux à qui un produit devrait être distribué, et établir si des avertissements devraient l'accompagner. Une pratique exemplaire pour le personnel du renseignement consiste à agir comme consultant, en recommandant aux clients les produits de renseignement qui correspondent le mieux à leurs besoins.

**3. Outils et technologie pour faciliter l'analyse et le partage d'information :** la gestion de l'information et les investissements en technologie de l'information sont essentiels pour tout organisme gouvernemental axé sur le renseignement. Le personnel du renseignement doit avoir accès à des données pertinentes pour générer des produits analytiques. Dans un contexte environnemental, cela pourrait inclure des registres d'import et d'export, des données de surveillance de la qualité de l'eau et de l'air, des observations d'agents sur le terrain, de l'information sur la conformité provenant d'organismes partenaires, etc. Les investissements dans la technologie sont nécessaires pour s'assurer que ces données sont facilement accessibles et qu'elles sont entreposées, évaluées analysées de façon sécuritaire.

De plus, des ententes de partage d'information sont nécessaires pour faciliter l'échange d'information avec les organismes partenaires, et pour garantir que les fonctionnaires comprennent et respectent les lois sur la vie privée. Ces ententes officialisent aussi des partenariats stratégiques, qui peuvent avoir été entièrement basés sur des relations de travail constructives quoique non officielles entre les employés. Les relations sont ainsi institutionnalisées et subsisteront aux changements de personnel.

**4. Dotation et formation appropriées :** Les ressources humaines peuvent présenter des difficultés pour un organisme d'application de la loi environnementale axée sur le renseignement. Par exemple, l'organisme peut avoir à déployer des efforts supplémentaires pour attirer du personnel expérimenté en renseignement dans une unité

de renseignement moins traditionnelle. L'unité de renseignement de l'organisme sera probablement de plus petite taille que celle des Douanes ou d'un organisme de maintien de l'ordre, ce qui peut rendre difficile de créer un parcours professionnel varié pour le personnel du renseignement. De plus, dans les organismes d'application de la loi environnementale axée sur le renseignement, les exigences de formation du personnel sont considérables. Le personnel requiert une formation sur la législation et la réglementation environnementales en plus de la formation habituelle en renseignement. Le coût en temps et en argent de cette formation peut s'avérer élevé.

Une solution à ces difficultés consiste à établir des partenariats (p. ex. permettant des affectations par rotation) avec d'autres organismes réglementaires d'application de la loi afin que le personnel du renseignement puisse avoir un parcours professionnel solide dans un groupe d'organismes similaires. De plus, les organismes peuvent se partager les coûts de formation en concevant conjointement des formations adaptées à l'application de la réglementation. De tels partenariats seraient aussi profitables pour la coopération en général entre les organismes.

**5. Une structure de gouvernance efficace garantissant la responsabilisation :** puisque l'application de la loi axée sur le renseignement est un modèle organisationnel et pas seulement un outil, elle requiert une structure de gouvernance complète afin que ses principes soient intégrés dans les fondations mêmes de l'organisation. Cela signifie qu'il faut disposer d'une structure organisationnelle appropriée, où les bonnes personnes relèvent des bons gestionnaires afin de faciliter l'alignement du renseignement et des opérations. Dans plusieurs cas, cela peut ressembler à une structure hiérarchique sous forme de matrice.

Un élément central d'une bonne gouvernance est la gestion du rendement afin d'évaluer l'adoption de comportements importants par le personnel, à tous les niveaux. Par exemple, des employés du renseignement pourraient être réticents à transmettre de l'information au personnel des opérations, ou même à d'autres employés du renseignement. Un tel comportement est nuisible à l'application de la loi axée sur le renseignement, car « de l'information conservée uniquement dans la tête ou le calepin d'un seul agent n'est de peu, voire d'aucune utilité dans l'application efficace de la loi ». Dans le même ordre d'idées, des employés des opérations pourraient hésiter à soutenir la mise en œuvre d'une application de la loi axée sur le renseignement s'ils ne comprennent pas cette notion ou n'en apprécient pas la valeur. En établissant des attentes claires concernant le comportement, et leurs raisons, appuyées par des objectifs écrits et des évaluations de rendement périodiques, il est possible de commencer à changer les habitudes et à briser les cloisons.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Pour obtenir des conseils et des techniques afin de modifier les habitudes d'organisations et des gens, se reporter à Duhigg (2014).

**6. Une vision commune communiquée de façon uniforme :** La gestion du changement consiste quelque peu en un travail de vente. Adopter une application de la loi axée sur le renseignement exige de réaffecter des ressources et de prendre d'autres décisions difficiles, et ces changements peuvent rencontrer de la résistance. Une façon efficace de la surmonter est de faire connaître les avantages de cette nouvelle approche et de s'assurer que la haute direction envoie toujours le même message à ce sujet.<sup>30</sup> Il est essentiel de créer une vision commune pour l'organisme afin de démontrer les avantages de l'application de la loi axée sur le renseignement et de susciter l'engagement des employés à apporter les changements nécessaires à leur comportement pour connaître la réussite. Cette vision devrait reposer sur l'apport de tous les employés, tous niveaux confondus; elle devrait être appuyée et menée par la haute direction, et communiquée constamment par un éventail de canaux de communication.

### **Mettre en œuvre un programme d'application de la loi environnementale axée sur le renseignement**

Selon une critique répandue, certains organismes prétendent être axés sur le renseignement, mais en pratique, ils n'ont pas intégré les principes de la philosophie dans leur structure opérationnelle ou dans leurs processus d'établissement des priorités. Construire un organisme d'application de la loi environnementale axée sur le renseignement exige plus que d'ajouter des techniques de renseignement criminel à la trousse d'application de la loi environnementale. Il faut réorienter une organisation en changeant sa philosophie de gestion pour s'assurer que l'analyse de données et le renseignement servent à la prise de décisions à tous les niveaux et mènent à des stratégies efficaces d'application de la loi environnementale qui ciblent ceux qui pourraient causer les dommages environnementaux les plus considérables. Un changement organisationnel de cette ampleur peut prendre des années d'effort soutenu à tous les niveaux de l'organisation.

Pour mettre en œuvre un programme d'application de la loi axée sur le renseignement, il faut investir des ressources financières et humaines ou réaffecter des ressources existantes. Réaffecter des ressources peut signifier la réduction du nombre d'agents de première ligne afin de libérer des ressources qui serviront à augmenter le nombre d'employés de renseignement. Avec cette réaffectation, et étant donné qu'il peut y avoir un décalage entre la mise en œuvre et l'apparition des avantages, il pourrait s'avérer difficile de faire accepter au personnel le programme axé sur le renseignement.<sup>31</sup> Pour réussir à appliquer la loi d'une manière axée sur le renseignement, le changement doit

---

<sup>30</sup> Carter (2008) 124.

<sup>31</sup> INECE (2011); Peterson (2005) 16.

être « délibéré et adapté aux besoins et aux ressources de l'organisme gouvernemental ». <sup>32</sup>

#### **IV. COOPÉRATION ET PARTAGE D'INFORMATION ENTRE LES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX**

Il y a une dimension internationale intrinsèque au crime contre l'environnement : après tout, la pollution ou les espèces sauvages migratrices ne connaissent pas de frontière. Bien que les organismes d'application de la loi environnementale doivent travailler dans leur territoire, le fait de coopérer avec leurs équivalents internationaux peut rehausser leur capacité à s'acquitter de leur mandat.

Le crime contre l'environnement inclut le trafic d'espèces sauvages protégées et de substances dangereuses contrôlées en contravention des lois nationales et des accords environnementaux multilatéraux. On y fait souvent référence avec l'expression « criminalité transnationale contre l'environnement ». <sup>33</sup> La demande pour les espèces sauvages emblématiques et les substances contrôlées ainsi que les pénalités relativement peu élevées en cas de violation ont fait de la criminalité transnationale contre l'environnement une activité très lucrative. On estime que les revenus liés aux crimes environnementaux à l'échelle du globe s'élèvent à des centaines de milliards de dollars. <sup>34</sup> Il existe des indices selon lesquels des groupes de crime organisé seraient impliqués dans la criminalité transnationale contre l'environnement. <sup>35</sup> La coopération entre les organismes est nécessaire pour réagir de façon cohérente et coordonnée à cet épineux problème.

Mettre en œuvre une application de la loi axée sur le renseignement peut renforcer la capacité d'un organisme gouvernemental à coopérer avec ses équivalents. La section ci-dessous décrit certains des mécanismes actuels qui facilitent la coopération entre les organismes et qui ouvrent la porte au partage d'information entre les organismes d'application de la loi environnementale. <sup>36</sup>

#### **Organisations intergouvernementales régionales**

La confiance y est pour beaucoup dans la volonté d'échanger. Il est souvent plus facile pour les parties d'échanger de l'information et du renseignement avec des fonctionnaires avec qui elles ont l'habitude de travailler. Les organisations régionales, qui disposent de mécanismes d'échange d'information et de renseignement, peuvent jouer un rôle

---

<sup>32</sup> Carter (2008) 127.

<sup>33</sup> Elliott (2012) 89.

<sup>34</sup> Global Initiative against Transnational Organized Crime (2014) i.

<sup>35</sup> *Ibid.* à iii-iv; ONUDC (2010) 149-169.

<sup>36</sup> Pour une liste plus étendue des réseaux d'application de la loi en matière environnementale, se reporter à INTERPOL (mars 2014).

important dans la résolution de problèmes qui concernent principalement des zones géographiques particulières. L'Association of Southeast Asian Nations' Wildlife Enforcement Network (réseau d'application des lois sur les espèces sauvages de l'association des nations de l'Asie du Sud-Est) et la Commission de coopération environnementale en Amérique du Nord sont des exemples d'organisations régionales qui appuient l'application de la loi axée sur le renseignement en favorisant la coopération et le partage d'information entre les organismes.

## **INTERPOL**

INTERPOL, la plus grande organisation policière internationale au monde, aide les services de police intérieurs de 190 pays membres. Chaque pays membre héberge un Bureau central national (BCN), qui est le centre d'opérations d'INTERPOL dans chaque pays. Le système I-24/7 est un réseau mondial de police qui facilite la communication sécurisée entre les pays membres et donne aux usagers un accès aux bases de données criminelles d'INTERPOL. Le crime contre l'environnement, y compris les crimes ayant trait à la pollution, aux espèces sauvages, aux pêches et aux forêts, relève de la Sous-direction de la sécurité environnementale. INTERPOL offre divers outils pouvant faciliter la communication entre les organismes d'application de la loi environnementale et leurs équivalents dans d'autres pays.

**Groupes de travail :** Le comité d'INTERPOL sur la conformité et l'application des lois sur l'environnement est un forum où les hauts fonctionnaires donnent des conseils stratégiques et génèrent un soutien international. Ce comité est soutenu par des groupes de travail dans trois domaines du crime contre l'environnement : les espèces sauvages, la pollution, et les pêches. Ces groupes de travail procurent un mécanisme grâce auquel les pays membres travaillent de concert dans les projets conjoints, bâtissent des liens de confiance et se partagent le renseignement.

**Notices :** les notices d'INTERPOL sont des alertes assorties d'un code de couleur que le Secrétariat général d'INTERPOL distribue aux organisations policières autour du monde à la demande des bureaux centraux nationaux et d'autres entités autorisées. Les notices sont de plus en plus utilisées pour soutenir l'application de la loi environnementale. Par exemple, le Népal a utilisé une notice rouge (pour les personnes recherchées) pour obtenir de l'information sur un suspect recherché pour braconnage de rhinocéros et pour son implication dans le trafic international de corne de rhinocéros.<sup>37</sup> La Norvège a quant à elle demandé une notice mauve (information à propos d'un modus operandi) afin d'apporter son aide dans une affaire de pêche illégale.

**Eco-messages :** INTERPOL a créé les Eco-messages en 1994 afin de promouvoir l'échange d'information entre les organismes d'application de la loi environnementale.

---

<sup>37</sup> Se reporter, en ligne, à <<http://www.interpol.int/News-and-media/News/2015/N2015-014>>.

L'information sur les infractions environnementales et sur le modus operandi est consignée dans un formulaire d'Eco-message, qui est transmis sur le réseau I-24/7 par l'intermédiaire des bureaux centraux nationaux d'INTERPOL. Contrairement aux notices, qui sont utilisées pour demander de l'information sur une affaire en cours, les Eco-messages transmettent de l'information à propos d'événements passés.

Les organismes d'application de la loi environnementale peuvent bénéficier de tous les avantages de ces instances et outils de coopération internationale en renforçant leur capacité de renseignement et en investissant dans la gestion de l'information, deux éléments clés de l'application de la loi axée sur le renseignement.

## **V. CONCLUSION**

Sous le parapluie de l'application de la loi axée sur le renseignement, l'application de la loi environnementale axée sur le renseignement a commencé à émerger dans les milieux de la réglementation en tant que style particulier d'application de la loi environnementale. Ce modèle aide à prendre des décisions informées, soutient l'établissement des priorités et oriente l'attention des organismes aux pires dommages et risques environnementaux. Elle est proactive, analytique, efficace et soutient les actions ciblées d'application de la loi.

En dépit de ses avantages, le modèle d'application de la loi environnementale axée sur le renseignement n'est pas facile à adopter et à mettre en œuvre intégralement. Il exige un changement dans la façon de penser, dans les pratiques organisationnelles et dans l'affectation des ressources. Il exige des fonctionnaires qu'ils repensent le rôle du renseignement en contexte d'application réglementaire. Ils doivent aussi travailler de concert à réorganiser l'interaction entre les opérations et le renseignement ainsi que la façon dont l'information et l'attribution des tâches circulent dans une organisation.

Étant donné que ce modèle est d'apparition relativement récente, la recherche est encore incomplète. On connaît peu de choses à propos des tendances, des répercussions et des résultats généraux l'issue de l'application de la loi environnementale axée sur le renseignement. Il existe aussi peu de ressources disponibles pour guider les praticiens dans l'élaboration, la mise en œuvre et la surveillance d'un programme. Il sera intéressant d'observer comment les organismes de protection de l'environnement adapteront le modèle de l'application de la loi axée sur le renseignement afin de réaliser leurs mandats, et où ils mèneront ce concept dans les années à venir.

## **VI. BIBLIOGRAPHIE**

Association of Chief Police Officers. *Guidance on the National Intelligence Model* (National Centre for Policing Excellence, 2005).



- Ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique. *Conservation Officer Service Program Plan* (2015).
- Carter, D. *Law Enforcement Intelligence : A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, 2<sup>e</sup> éd (ministère de la Justice des É-U, 2008).
- Commission de coopération environnementale. *Plan opérationnel de la Commission de coopération environnementale pour 2013 et 2014* (CCE, 2013).
- Duffy, RF. « Strategic Targeting for Compliance and Enforcement » (4<sup>e</sup> conférence internationale sur la conformité et l'application en environnement, Chiang Mai, Thaïlande, avril 1996).
- Duhigg, C. *The Power of Habit* (Anchor Canada, 2014).
- Elliott, L. « Fighting Transnational crime contre l'environnement » (2012) 66:1 *Journal of International Affairs* p 87.
- EUROPOL. *Threat Assessment 2013 Environmental Crime in the EU* (EUROPOL Public Information, 2013).
- Evans, RM. « Influencing decision-makers with intelligence and analytical products » dans J Ratcliffe, éd, *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, 2<sup>e</sup> éd (The Federation Press, 2009).
- Pêches et Océans Canada. *Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015* (MPO, 2015).
- Global Initiative against Transnational Organized Crime. *The Global Response to Transnational Organized Environmental Crime* (Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2014).
- Guidetti, R. « Collaborative intelligence production » dans J Ratcliffe, éd, *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, 2<sup>e</sup> éd (The Federation Press, 2009).
- INECE. « Track C : Proven Compliance and Enforcement Strategies », *travaux de la conférence* (9<sup>e</sup> conférence internationale sur la conformité et l'application en environnement, Whistler, Canada, juin 2011).
- INTERPOL. *Intelligence Led Enforcement Manual* (INTERPOL, 2012).
- *Rapport de sommet* (1<sup>er</sup> sommet des Chefs des services chargés du respect et des normes environnementales et de la lutte contre les atteintes à l'environnement, Lyon, France, mars 2012).
- National Environmental Security Taskforces, *Bringing Compliance and Enforcement Agencies Together to Maintain Environmental Security* (INTERPOL, février 2014).
- *Environmental Law Networks : Overview* (INTERPOL, mars 2014).
- *Environmental Crime Resolutions* (INTERPOL, août 2014).
- Higgins, O. « The theory and practice of intelligence collection » dans J Ratcliffe, éd, *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, 2<sup>e</sup> éd (The Federation Press, 2009).
- Lehane, J. « Integrating Strategic Intelligence with Organisational Risk Management » (9<sup>e</sup> conférence internationale sur la conformité et l'application en environnement, Whistler, C-B, juin 2011).
- McDowell, D. *Strategic Intelligence : A Handbook for Practitioners, Managers and Users* (Scarecrow Press, 2009).

- Nellemann, C et al, éds, *Le crime environnemental : Crise - Menaces contre le développement durable dues à l'exploitation et le commerce illégaux de la faune et des ressources forestières* (UNEP, 2014).
- Paddock, L. « Strategies and Design Principles for compliance and Enforcement », travaux de la conférence (7<sup>e</sup> conférence internationale sur la conformité et l'application en environnement, Marrakech, Maroc, avril 2005).
- Peterson, M. *Intelligence-Led Policing : The New Intelligence Architecture* (ministère de la Justice des É-U, 2005).
- Ratcliffe, J. *Intelligence-Led Policing* (Routledge, 2008).
- Sparrow, M. *The Regulatory Craft : Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance* (The Brookings Institution, 2000).
- *The Character of Harms : Operational Challenges in Control* (Presses de l'Université Cambridge, 2008).
- Sunstein, C. *Simpler : The Future of Government* (Simon & Schuster, 2013).
- Sunstein, C et R Thaler. *Nudge : Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness* (Penguin Books, 2009).
- Tusikov, N et R Fahlman. « Threat and risk assessments » dans J Ratcliffe, éd, *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, 2<sup>e</sup> éd (The Federation Press, 2009).
- Environment Agency du R-U. *Environment Agency continues its clampdown on illegal fishing* (communiqué de presse, juin 2015).
- Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. *La criminalité organisée, une menace mondiale pour la sécurité* (ONUDD, 2010).

*L'Elgar Encyclopedia of Environmental Law* est un ouvrage de référence majeur. Il offre une couverture exhaustive qui fait autorité concernant ce domaine dynamique. Divisé en 12 volumes, il aborde des sujets de haut niveau tels que l'eau, l'énergie et les changements climatiques qui reflètent certains des enjeux actuels les plus pressants. Chaque volume explore les éléments clés du droit, les notions fondamentales et les dernières études dans des entrées structurées signées par des experts de calibre international. Chaque entrée comprend une bibliographie approfondie offrant un point de départ pour la lecture d'autres ouvrages. Le mélange de commentaires faisant autorité et de discussions perspicaces en fait un outil essentiel de recherche et d'enseignement, doublé d'une ressource précieuse pour les professionnels et les décideurs.