



AVIS AU CONSEIL N° 08-01

Objet : Communications sur les questions d'application : les enseignements à en tirer jusqu'au suivi des dossiers factuels

Le Comité consultatif public mixte (CCPM) de la Commission de coopération environnementale (CCE) de l'Amérique du Nord;

EN CONFORMITÉ avec le paragraphe 16(4) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), lequel stipule que le CCPM « pourra fournir des avis au Conseil sur toute question relevant du présent accord [...] ainsi que sur la mise en œuvre et le développement du présent accord[, et qu'il pourra exercer telles autres fonctions que lui confiera le Conseil »;

RECONNAISSANT QUE :

1. le processus relatif aux communications sur les questions d'application visé aux articles 14 et 15 de l'ANACDE joue un rôle unique – et indispensable – en favorisant la prise de décisions pertinentes au sujet de l'environnement de la part des trois Parties à cet accord, et en permettant de veiller à ce que chacune d'elles assure l'application efficace de ses lois de l'environnement.
2. ce processus est essentiel pour éclairer les questions d'application que peut susciter l'accroissement des échanges dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain;
3. ce même processus a fait en sorte que la CCE a reçu plus de 60 communications au cours des 13 dernières années, soit un peu moins de cinq par année, et que cela donne à penser que l'application efficace des lois de l'environnement sur une base permanente constitue de plus en plus une préoccupation dans l'ensemble de l'Amérique du Nord;
4. le Secrétariat a su faire preuve d'objectivité et de compétence tout en appliquant les critères avant de recommander la constitution d'un dossier factuel et durant cette constitution, notamment en sachant rejeter et accepter les arguments des gouvernements et des groupes environnementalistes, sans jamais faire preuve de partialité;
5. le Conseil a approuvé 16 des 18 recommandations de constituer un dossier factuel qu'il a examinées;
6. la CCE **n'a pas** pu, en vertu d'une décision du Conseil en date du 14 juin 2002, donner suite aux questions d'application des lois que les dossiers factuels ont permis de mettre en évidence, ce qui signifie qu'après la publication des dossiers factuels, elle n'a pas été en mesure :
 - a. de faire contribuer les personnes qui ont été touchées par l'omission d'une Partie d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement à la détermination des effets de la constitution d'un dossier factuel sur l'application permanente de cette législation;
 - b. de vérifier si une Partie avait pu améliorer de quelque manière que ce soit la protection et le rétablissement de la salubrité et de l'intégrité de l'environnement en renforçant l'application de sa législation;
 - c. de suggérer des moyens d'améliorer l'application du processus visé aux articles 14 et 15 de l'ANACDE en réalisant une analyse de ce processus dans des situations particulières comprenant, notamment, la constitution et la publication d'un dossier factuel;

7. le CCPM a joué un rôle primordial tout au long de l'application du processus en formulant des avis au Conseil dans lesquels il a soulevé diverses préoccupations au sujet de cette application, a proposé des stratégies pour y donner suite, et continue, grâce à ces avis, à s'acquitter de sa plus importante tâche, soit celle de surveiller le bon déroulement de ce processus en faisant office d'intendant;

AYANT TENU sa session ordinaire n° 07-04 à San Antonio, au Texas, sur ledit processus visé aux articles 14 et 15 de l'ANACDE, en organisant des groupes de discussion, sur les thèmes « Enseignements tirés de l'expérience » et « Suivi et perspectives d'avenir », avec des universitaires, des auteurs de communication, et des représentants d'organismes gouvernementaux, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'institutions du Canada, du Mexique et des États-Unis;

FORMULE les observations et recommandations qui suivent à l'attention du Conseil :

Accélération du processus

- Le processus est trop lent. En 2001, le CCPM a déclaré, dans son rapport intitulé *Les enseignements tirés de l'examen de l'historique des communications de citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*, que l'ensemble du processus ne devrait pas prendre plus de deux ans, et ce, à compter du moment où une communication est présentée jusqu'à la publication du dossier factuel qui s'y rapporte. Tout délai causé par l'insuffisance de ressources pour constituer plus rapidement les dossiers factuels est compréhensible, mais un délai à deux principaux stades du processus décisionnel du Conseil (à savoir : 1) l'approbation ou non de la recommandation de constituer un dossier factuel; 2) l'approbation ou non de publier un dossier factuel lorsqu'il est constitué) n'est pas compréhensible. À titre d'exemple, on peut mentionner que le 5 décembre 2007, une communication (SEM-04-005) attendait depuis deux ans une décision du Conseil à la suite d'une recommandation du Secrétariat de constituer un dossier factuel correspondant. Un tel délai mine gravement la crédibilité et l'utilité de la CCE. Dans le rapport susmentionné, le CCPM a invité le Conseil à ordonner au Secrétariat de constituer les dossiers factuels dans un délai de 90 jours. L'ANACDE prescrit au Conseil de prendre normalement une décision dans les 60 jours en ce qui a trait à la publication d'un dossier factuel. Compte tenu de l'importance que revêt la rapidité du processus en vue de lui donner de la crédibilité, le CCPM rappelle respectueusement au Conseil qu'il s'est à nouveau engagé à donner suite aux besoins et aux demandes en matière de procédure en respectant les délais d'exécution.

Visibilité, transparence et sensibilisation

- Il est nécessaire d'améliorer la visibilité de la CCE et de son processus relatif aux communications, car la population des trois pays ne connaît pas vraiment ce processus. La CCE doit sensibiliser davantage le public en l'informant sur les travaux qu'elle réalise en général, ainsi que sur le processus relatif aux communications de citoyens en particulier. Une sensibilisation active à ce processus nécessiterait l'élaboration d'un programme connexe de la part de la CCE, lequel donnerait lieu à l'élaboration de documents dans un langage clair et simple afin d'exposer : 1) les critères de présentation d'une communication en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE; 2) les facteurs qui guident le Secrétariat et le Conseil lorsqu'ils effectuent un examen préliminaire des communications ou les retournent à leur auteur; 3) les types de renseignements sur lesquels se fonde la constitution d'un dossier factuel et qui, en raison de leur caractère confidentiel, ne peuvent être rendus publics. Le CCPM s'est fait dire que le processus relatif aux

communications est mal connu, qu'il prend du temps, qu'il crée de la confusion chez ceux qui ne le connaissent pas et qu'il est coûteux de rédiger une communication en raison de l'aide juridique que cela réclame. Le CCPM recommande donc : 1) de consacrer des fonds à la tenue d'ateliers régionaux organisés à l'intention de groupes et de personnes des trois pays qui ne promeuvent pas actuellement le processus; 2) d'élaborer d'autres lignes directrices pour les non-spécialistes; 3) de consacrer des fonds à l'engagement d'un agent à l'information publique au sein de la CCE.

Prise de décisions

- L'indépendance du Secrétariat représente un facteur essentiel dans le cadre du processus visé aux articles 14 et 15 de l'ANACDE. Il constitue et doit continuer de constituer une tierce partie neutre dans le cadre de ce processus, car le fait de demeurer neutre représente un élément essentiel de sa crédibilité. Jusqu'à présent, il a reçu de très bonnes notes de la part de tous les analystes pour la qualité de son travail, et son rendement a permis au processus d'acquérir de la crédibilité parmi les représentants d'ONG et les universitaires. D'autre part, les conseillers juridiques spéciaux constituent une source **bénévole** de conseils et d'information, et ils jouissent d'une très bonne cote à titre de spécialistes et d'universitaires dans le domaine juridique. Selon les anciens directeurs de l'Unité des communications sur les questions d'application, la relation de travail entre ces conseillers et les membres de l'Unité est particulièrement harmonieuse et fructueuse. Le CCPM soutient pleinement l'existence de cet éminent groupe que l'Unité des communications et le CCPM peuvent consulter lorsqu'ils le jugent nécessaire.

Suivi

- Un principe fondamental de la gouvernance veut qu'un processus comprenne une étape d'évaluation pour examiner son degré d'efficacité et tirer des enseignements sur la manière dont il fonctionne. Une telle évaluation permet de trouver des moyens de renforcer ce processus ainsi que la confiance à son égard pour que les citoyens qui sont le plus directement touchés y participent. Dans l'optique d'entreprendre un tel suivi, le CCPM est particulièrement bien placé pour assumer ce rôle en raison des relations qu'il entretient avec le public nord-américain. En réalité, l'objectif de faire participer le public en vue de recueillir l'opinion des citoyens à l'égard du processus relatif aux communications cadre avec le mandat que le paragraphe 16(4) de l'ANACDE confie au CCPM, à savoir de « fournir des avis au Conseil sur toute question relevant [de l']accord [...] ainsi que sur la mise en œuvre et le développement [de l']accord ». Le CCPM a acquis une très bonne réputation à titre d'avocat du public et a prouvé qu'il était engagé à sensibiliser les citoyens de manière probante. En raison de la grande crédibilité dont il jouit, le CCPM est l'organe le plus pertinent qui soit au sein de la CCE pour se charger de cette tâche.
- Le CCPM pourra entreprendre ce travail en choisissant chaque année au moins un dossier factuel et en recueillant l'opinion des parties intéressées (ONG, citoyens, gouvernement, etc.) concernant :
 - les mesures prises par une Partie et les autres intervenants compétents en matière d'application de la législation de l'environnement à la suite de la publication du dossier factuel;
 - les progrès accomplis au sujet des questions d'application relevées dans le dossier factuel au cours d'une période donnée après la publication du dossier factuel;
 - l'amélioration de l'état général de l'environnement et l'état des préoccupations qui ont donné lieu à la communication.

- Le CCPM croit fermement que ce type de sensibilisation améliorera la confiance du public à l'égard du processus et donnera à la CCE et aux autres intervenants une meilleure idée de son degré d'efficacité. Par ailleurs, cela peut permettre d'y apporter des améliorations tangibles en offrant à la CCE l'occasion de tirer des enseignements de l'expérience acquise et d'utiliser ces enseignements pour rendre le processus plus efficace.

Résolution du Conseil n° 00-09

- En 2004, le CCPM a formulé l'avis au Conseil n° 04-03, intitulé *Examen de l'application de la résolution du Conseil n° 00-09 sur les questions relatives aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*, qui suggère de mener un examen de cette résolution. Étant donné que cela cadre avec les principes de transparence, de sensibilisation et de participation du CCPM qui sont énoncés dans son Plan stratégique pour 2006 à 2011, il propose d'entreprendre cet examen afin d'établir une liste des questions inventoriées, de cerner les modifications qui ont été apportées et de faire le point sur les préoccupations soulevées.

**Approuvé par les membres du CCPM,
le 27 février 2008**