



AVIS AU CONSEIL N° 02-07

Objet : La question des plans de travail relatifs aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

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) qui stipule que le CCPM « pourra fournir des avis au Conseil sur toute question relevant du présent accord, [...] ainsi que sur [sa] mise en oeuvre et [son] développement [...]. Il pourra exercer telles autres fonctions que lui confiera le Conseil »;

RAPPELANT que, dans son avis au Conseil n° 01-09, en date du 30 novembre 2001, le CCPM demandait au Conseil d'autoriser la tenue d'une consultation publique sur deux questions, à savoir :

1. la restriction de la portée des dossiers factuels;
2. la nécessité pour le Secrétariat de fournir aux Parties son plan de travail et de leur donner l'occasion de commenter ce plan;

RAPPELANT EN OUTRE la réponse du Conseil, en date du 11 février 2002, autorisant la tenue d'une consultation publique sur la première question, une fois parachevés les dossiers factuels pertinents (SEM-97-006, SEM-98-004, SEM-99-002 et SEM-00-004), ainsi qu'une consultation publique sur la seconde question;

AYANT informé le Conseil de son intention de mener une consultation publique sur la question de la communication aux Parties des plans globaux de travail que le Secrétariat utilisera pour réunir les faits pertinents, de même que sur la possibilité pour les Parties de commenter ces plans, en conformité avec le processus de consultation publique du CCPM;

SOULIGNANT que cette consultation publique est la première des deux activités approuvées;

NOTANT que la période de présentation de commentaires par le public a pris fin le 30 avril 2002 et que le CCPM a analysé les commentaires reçus (voir le document intitulé *Résumé des commentaires reçus*, ci-joint);

RECOMMANDE au Conseil de ne plus inclure d'énoncé demandant au Secrétariat de donner aux Parties l'occasion de commenter ses plans globaux de travail. Cela étant, le Secrétariat peut fournir ses plans de travail aux Parties à des fins d'information, au moment où il les rend publics.

Le CCPM appuie cette recommandation sur les motifs suivants, qui ressortent de l'analyse des commentaires du public et d'avis antérieurs du CCPM :

Répercussions sur l'indépendance du Secrétariat

- Il existe une perception selon laquelle les Parties exercent une influence indue sur les activités du Secrétariat dans le contexte du processus de communications des citoyens.
- En permettant à une Partie visée par une communication d'étudier et de commenter la portée d'un plan de travail, on limite considérablement l'indépendance du Secrétariat. L'exigence donne à entendre que la Partie qui a le plus à perdre a le pouvoir de gêner le processus du fait qu'elle a la possibilité de scruter le processus d'examen et d'en modifier la structure et la nature.
- L'exigence peut également réduire la marge de manœuvre du Secrétariat en ce qui a trait à l'examen de questions qui n'étaient pas prévues au départ.

Répercussions possibles sur le caractère opportun du processus

- En l'absence d'un mécanisme clair visant à régler les problèmes qui peuvent survenir entre le Secrétariat et les Parties au sujet des commentaires formulés sur un plan de travail donné, la capacité du Secrétariat d'agir rapidement peut être limitée.

Transparence

- Le plan de travail doit être communiqué en même temps aux Parties et au grand public.

Autres considérations

- Cette exigence crée un conflit d'intérêts pour les Parties, qui sont à la fois membres du Conseil et visées par les dossiers factuels. Le paragraphe 11(4) de l'ANACDE établit clairement que les Parties ne doivent pas chercher à influencer les membres du Secrétariat dans l'exercice de leurs fonctions.
- L'effet cumulatif de la récente approche du Conseil [qui limite notamment la portée des dossiers factuels] pourrait fausser le processus à long terme et avoir des répercussions sur l'intégration fructueuse des politiques relatives à l'environnement et au commerce à l'échelle de l'hémisphère dans un proche avenir.

Le CCPM demande instamment au Conseil de fournir sa décision écrite dans les plus brefs délais.

APPROUVÉ PAR LES MEMBRES DU CCPM

10 mai 2002



Résumé des commentaires reçus
pendant la consultation publique
sur l'obligation de fournir des plans de travail connexes
aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15
de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

Question : DE PRESCRIRE que le Secrétariat fournisse aux Parties son plan global de travail qu'il utilisera pour réunir les faits pertinents et donne aux Parties l'occasion de commenter ce plan.

1. Indépendance du Secrétariat (réelle et perçue – qui témoigne de la crédibilité du Secrétariat et de la confiance du public)

- Il faut que le Conseil soit conscient de la perception selon laquelle les Parties exercent une influence indue sur les activités du Secrétariat en ce qui a trait au processus de communications des citoyens et au recours au processus de consultation du CCPM, élaboré tel que prévu dans la résolution du Conseil n° 00-09, pour régler ce problème.
- En permettant à une Partie visée par une communication d'étudier et de commenter la portée d'un plan de travail, on compromet grandement l'indépendance du Secrétariat.
- [Cette exigence] donne à entendre que la Partie qui a le plus à perdre a le pouvoir de nuire au processus, du fait qu'elle a la possibilité de scruter le processus d'examen et d'en modifier la structure et la nature.
- Il s'agit d'une atteinte évidente à l'indépendance du Secrétariat; aussi, cela donne aux Parties l'occasion de demander des exceptions à certaines questions examinées.
- L'exigence peut également réduire la marge de manœuvre du Secrétariat en ce qui a trait à l'examen de questions qui n'étaient pas prévues au départ.
- L'exigence relative à la soumission du plan de travail aux Parties à des fins de commentaires pourrait donner lieu à l'élaboration de stratégies visant à saboter les efforts du Secrétariat.
- La participation expresse et unilatérale d'une Partie à l'élaboration d'un plan de travail tend à miner l'indépendance [du Secrétariat], tant perçue que réelle, un élément fondamental de l'intégrité du processus.
- Dans une situation extrême, une Partie pourrait limiter de manière unilatérale la portée d'un dossier factuel.

- Cette exigence réduit l'indépendance du Secrétariat.
- Si on se fie aux interventions antérieures du Conseil dans le processus, on peut penser que cette exigence concernant le plan de travail pourrait être utilisée à mauvais escient, c'est-à-dire pour retarder davantage le processus et nuire indûment à la collecte des faits. Si on limite l'indépendance du Secrétariat, alors la crédibilité du processus de communication sera grandement réduite, voire nulle.
- Dans la mesure où le Secrétariat n'est pas tenu d'accepter les commentaires faits par une Partie au sujet d'un plan de travail, ou de tenir compte de ces commentaires, alors son indépendance n'est pas remise en cause.
- Le Secrétariat n'est pas tenu d'accepter les commentaires des Parties ou de modifier ses plans de travail en fonction de ces commentaires.

2. Caractère opportun

- En l'absence d'un mécanisme clair visant à régler les problèmes qui peuvent survenir entre le Secrétariat et les Parties au sujet des commentaires formulés sur un plan de travail donné, la capacité du Secrétariat d'agir rapidement peut être limitée.
- Cette exigence supplémentaire ralentirait encore ce processus, que le public et toutes les Parties trouvent déjà trop lent.
- Les commentaires formulés par les diverses Parties peuvent être contradictoires, ce qui peut donner lieu à des désaccords improductifs.

3. Transparence

- Si un plan de travail est mis à la disposition d'une ou de plusieurs Parties, il doit également être accessible au public – il faut néanmoins savoir que cela pourrait imposer au Secrétariat des pressions injustifiées.

4. Autres considérations

- Cette approche va établir un dangereux précédent, en nuisant à la constitution des futurs dossiers factuels.
- Une telle approche génère un grave conflit d'intérêts.
- Cette exigence crée un conflit d'intérêts pour les Parties, qui sont à la fois membres du Conseil et visées par les dossiers factuels [voir le paragraphe 11(4) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE)].
- La participation unilatérale d'une des Parties à l'élaboration d'un plan de travail semble contraire à l'esprit du paragraphe 11(4) de l'ANACDE.

- L'ANACDE n'autorise pas expressément les Parties à commenter les ébauches de plans de travail, mais n'interdit pas non plus expressément cette pratique – de fait, l'Accord ne fait aucune mention des plans de travail.
- Le processus de communications des citoyens a des répercussions hémisphériques.
- Toute mesure qui nuirait à l'efficacité de ce processus n'entamerait pas le soutien public dont bénéficie l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), mais pourrait mettre un frein à toute expansion de la portée actuelle de l'ALÉNA ou à la création de la Zone de libre-échange des Amériques.
- L'effet cumulatif de la récente approche du Conseil [qui limite notamment la portée des dossiers factuels] pourrait fausser le processus à long terme et avoir des répercussions sur l'intégration des politiques commerciales et environnementales à l'échelle de l'hémisphère dans un proche avenir.
- Les limites excessives qu'impose au mode de constitution des dossiers factuels l'exigence du Conseil relative aux plans de travail vont miner la confiance qu'a le public dans la capacité des Parties signataires de l'ALÉNA d'assortir la libéralisation des échanges de mesures de protection de l'environnement.

Préparé par Lorraine Brooke, le 2 mai 2002.