



## **AVIS AU CONSEIL N° 15-02**

### **Objet : Observations et recommandations au sujet du processus relatif aux communications sur les questions d'application**

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 »;

**AYANT** pris note de la façon dont les Parties ont agi récemment relativement aux questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE ainsi qu'au processus qui s'y rapporte;

**PRENANT EN COMPTE** ses précédents avis au Conseil soulignant l'importance que revêtent le processus relatif aux communications et l'indépendance du Secrétariat dans le cadre de ce processus, dont les avis n<sup>os</sup> 01-07, 02-07, 03-05, 11-04 et 12-01, ainsi que son intervention à l'égard dudit processus au cours de la séance à huis clos tenue en juillet 2014 à Yellowknife, au Canada, dans le cadre de la session ordinaire annuelle du Conseil;

**S'ÉTANT ENGAGÉ** à veiller à la rigueur, à l'intégrité et à la crédibilité du processus relatif aux communications;

**ÉTANT ANIMÉ** par l'esprit de collaboration qui lie les Parties en vertu de l'ANACDE, et désireux de faire progresser leur programme concerté;

**FORMULE** respectueusement les observations et recommandations suivantes à l'attention du Conseil :

#### **Procédure judiciaire en instance**

1. Le CCPM prend acte du fait qu'au cours des dernières années et à quelques reprises, une Partie a demandé de mettre fin à l'examen d'une communication en avisant le Secrétariat, aux termes du paragraphe 14(3) de l'ANACDE, que la question sur laquelle portait cet examen était visée par une procédure judiciaire ou administrative en instance, alors que le Secrétariat avait déterminé que le fond de cette communication ne faisait pas l'objet d'une telle procédure en instance, ou ne justifiait pas qu'il mette fin à son examen ou qu'il ne puisse prendre de décision en raison des informations que l'auteur de la communication avait fournies.
2. Sans se prononcer sur le bien-fondé d'une communication, quelle qu'elle soit, le CCPM estime que l'expression « procédure judiciaire ou administrative en instance » ne devrait pas donner lieu à l'interprétation unilatérale d'une Partie à l'égard d'un aspect qui ne cadre pas avec la définition de l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE, à savoir « toute mesure nationale d'ordre judiciaire, quasi judiciaire ou administratif prise par une Partie en temps opportun et en conformité avec sa législation intérieure ».

3. Le CCPM est convaincu que l'expression « procédure judiciaire ou administrative en instance », telle qu'elle est définie à l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE, est censée viser une procédure relativement officielle et transparente pouvant donner lieu à une application contraignante ou à une observation volontaire. Le paragraphe 45(3) de l'ANACDE donne la définition suivante : « Aux fins du paragraphe 14(3), “procédure judiciaire ou administrative” désigne : a) toute mesure nationale d'ordre judiciaire, quasi judiciaire ou administratif prise par une Partie en temps opportun et en conformité avec sa législation intérieure. De telles mesures comprennent : la médiation ou l'arbitrage; le processus de délivrance d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation; le processus d'obtention d'une assurance d'observation volontaire ou d'un accord d'observation; le recours à une instance administrative ou judiciaire pour obtenir des sanctions ou des réparations; et le processus de délivrance d'une ordonnance administrative; et b) une procédure internationale de règlement des différends qui lie la Partie ». En l'absence d'une telle procédure, il n'est pas fondé de croire qu'une « procédure en instance » puisse avoir trait aux questions soulevées dans une communication visée aux articles 14 et 15 de l'ANACDE, et il n'y a aucune raison pour mettre fin à l'examen de cette communication en vertu de l'alinéa 14(3)a).
4. La fin du processus d'examen d'une communication en vertu du paragraphe 14(3), que ce soit en tout ou en partie, ne se produit que lorsqu'une procédure officielle, transparente et contestée est en instance devant un tribunal, ou lorsqu'un organisme administratif a entrepris une procédure pouvant donner lieu à une application contraignante ou à une observation volontaire. Le CCPM est donc d'avis que tout geste visant à étendre la signification de l'expression « procédure judiciaire ou administrative en instance » au-delà de ces exemples constituerait un écart par rapport aux précédents.
5. Étant donné que l'expression « procédure judiciaire ou administrative en instance » énoncée dans le paragraphe 14(3) de l'accord international que constitue l'ANACDE, et que son interprétation est essentielle pour que les Parties s'acquittent des obligations qu'il leur impose, le CCPM est d'avis que le Secrétariat pourrait interpréter cette expression et l'appliquer dans des cas précis, conformément audit Accord conclu entre les Parties.

### **Collecte d'informations**

6. Le CCPM a appris que le Secrétariat a eu des difficultés à obtenir des informations des Parties en rapport avec plusieurs communications présentées récemment par des citoyens en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE, et ce, malgré l'engagement qu'elles ont pris, à l'article 21 de cet accord, de donner suite à toute demande d'informations de sa part. Dans certains cas, des fonctionnaires compétents ont apparemment retardé de telles demandes ou les ont refusées, alors que le Secrétariat estimait que les informations demandées avaient un lien direct avec l'examen de ces communications et la constitution de dossiers factuels connexes. À certaines occasions, il est aussi arrivé que le Secrétariat ait besoin de recourir aux dispositions des lois nationales qui garantissent la liberté d'information, alors qu'il aurait été plus efficace d'obtenir les informations dont il avait besoin de la part de représentants gouvernementaux désignés par les Parties.
7. Le CCPM veut rappeler au Conseil que l'information représente un élément essentiel pour que tout processus d'application des lois soit valable, et, par extension, pour que le soit aussi tout examen de communications qui ont trait à l'efficacité de cette application. L'alinéa 21(1)a) de l'ANACDE reflète cette réalité en disposant que :

« Sur demande du Conseil ou du Secrétariat, chacune des Parties devra, sous réserve de sa législation applicable, fournir toutes informations que le Conseil ou

le Secrétariat pourront demander, notamment : a) mettre à disposition, dans les moindres délais, toutes informations en sa possession nécessaires pour établir un rapport ou constituer un dossier factuel, y compris des données sur l'observation et l'application de sa législation; et b) prendre toutes mesures raisonnables en vue de rendre accessibles toutes autres informations ainsi demandées. »

8. Le CCPM constate et comprend qu'à certains moments, les Parties peuvent vouloir limiter leurs réponses aux demandes d'informations du Secrétariat afin de protéger ces informations lorsqu'elles sont confidentielles, ou parce que l'intégrité de la procédure d'exécution d'une loi en dépend. En revanche, la manière appropriée de réagir dans de tels cas ne consiste pas à retarder ou à compliquer les choses ni à augmenter les frais de collecte d'informations que doivent supporter le Secrétariat et, en fin de compte, les Parties. Si l'une d'elles estime qu'une demande d'informations de la part du Secrétariat « est excessive ou de nature à lui imposer une charge injustifiée », le paragraphe 21(2) de l'ANACDE énonce un processus consistant à en aviser le Conseil qui, par voie d'un vote majoritaire, peut restreindre la portée de la demande du Secrétariat. Hormis ledit processus prescrit au paragraphe 21(2), le CCPM ne voit aucune raison de refuser ou de retarder des demandes d'informations qui sont compatibles avec les obligations que l'ANACDE impose aux Parties.

### **Limitation de la portée des dossiers factuels**

9. Le CCPM constate qu'il formule depuis longtemps des avis au Conseil exprimant son objection à la limitation de la portée des dossiers factuels. Par exemple, dans leur avis au Conseil n° 01-07, les anciens membres du Comité ont formulé des préoccupations en déclarant que :

« l'imposition d'une limite à la discrétion dont jouit le Secrétariat pour rendre le vote relatif à une communication en suspens puis la constitution d'un dossier factuel conditionnels à la portée de cette communication, [et] l'obligation pour le Secrétariat de présenter un plan de travail au Conseil avant d'entreprendre la préparation du dossier factuel [...] :

- irait à l'encontre de ce que réaffirme le Conseil dans sa résolution n° 00-09, à savoir son engagement à offrir davantage de transparence;
- contournerait le processus établi dans la résolution du Conseil n° 00-09 à propos de la mise en œuvre et du développement des articles 14 et 15 de l'ANACDE;
- constituerait une modification constructive des lignes directrices et, de ce fait, devrait être préalablement soumise au CCPM et à un examen public;
- constituerait un non-respect flagrant de l'une des recommandations contenues dans le rapport du CCPM sur les enseignements, qui demandait qu'on préserve l'indépendance du Secrétariat dans le cadre du processus de communications visé aux articles 14 et 15;
- ferait augmenter la charge de travail du Secrétariat et imposerait aux auteurs des communications l'obligation de produire des documents encore plus détaillés;
- nuirait à la crédibilité du processus, en faisant participer une Partie à l'élaboration du plan de travail du Secrétariat. »

10. Deux ans plus tard, dans l'avis au Conseil n° 03-05, le CCPM lui a fortement recommandé de renoncer à limiter la portée des dossiers factuels. Les anciens membres du Comité ont estimé à ce moment-là que le fait de limiter la portée de ces dossiers sapait l'indépendance du Secrétariat. Cet

avis mentionne plus précisément que : « En intervenant dans le processus de collecte d'éléments de preuve, le Conseil compromet l'indépendance du Secrétariat et la crédibilité de ce processus, [et en] modifi[ant] la portée d'une communication, il s'ensuit que les dossiers factuels ne traitent plus des questions faisant l'objet des communications, ce qui amoindrit la pertinence du processus ».

11. À l'heure actuelle, à savoir dix ans plus tard, les membres du CCPM se trouvent à réitérer les mêmes préoccupations et conseils que leurs prédécesseurs. Ils exhortent donc le Conseil à permettre aux communications de suivre leur cours, conformément à l'engagement qu'ont pris les Parties dans le cadre de l'ANACDE, et au Secrétariat de constituer des dossiers factuels en vertu de cet accord lorsque cela est justifié. Plusieurs dispositions de l'ANACDE visent à assurer l'intégrité du processus relatif aux communications, dont le fait de pouvoir mettre fin à l'examen de l'une d'elles si, en vertu du paragraphe 14(3), la question qui y est soulevée fait l'objet d'une procédure en instance. Les Parties peuvent également décider de ne pas publier un dossier factuel si la majorité d'entre elles s'opposent à cette publication. Mais dans le cadre du processus énoncé dans l'ANACDE que les Parties ont négocié et ratifié par la suite selon leurs règles constitutionnelles respectives, les communications présentées par les citoyens en vertu de ce processus devraient pouvoir suivre leur cours avec l'indépendance et l'intégrité qu'exige un processus de cette nature.

#### **Demande de réponse au Conseil**

12. Le CCPM invite respectueusement le Conseil à prendre acte des engagements que les Parties ont passés dans le cadre de l'ANACDE, et de soutenir le processus relatif aux communications au lieu de l'entraver. Ce processus découle d'une entente internationale unique qui offre d'importants avantages à l'ensemble de la population nord-américaine et qui mérite de la respecter. Au cours de l'année, le CCPM a respectueusement soulevé à plusieurs reprises les questions dont traite le présent avis, et ce, autant dans un esprit de collaboration que de soutien à l'égard des engagements qu'ont pris les Parties dans le cadre de l'ANACDE. Il demande donc au Conseil de bien vouloir prendre en compte les questions susmentionnées et de lui donner une réponse dans les meilleurs délais, en espérant pouvoir en discuter en détail au cours de la réunion qui se tiendra à Boston en juillet prochain.

**Approuvé par les membres du CCPM  
le 8 mai 2015**