

Le 7 avril 2011

Madame Irasema Coronado  
Présidente du Comité consultatif public mixte  
Commission de coopération environnementale  
393, rue Saint-Jacques Ouest, bureau 200  
Montréal (Québec)  
H2Y 1N9

Madame la Docteure,

Au nom du Conseil de la Commission de coopération environnementale (CCE), les représentants suppléants tiennent à remercier les membres du Comité consultatif public mixte (CCPM) d'avoir examiné les méthodes de gouvernance de la CCE. Nous voulons nous assurer que les pratiques actuelles ne nuisent pas à la concrétisation de notre vision d'une organisation à la fois renouvelée, revitalisée et réorientée, dont les activités demeurent efficaces et pertinentes dans le cadre de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement. Nous vous fournissons notre réponse aux recommandations relatives à la gouvernance de la CCE, énoncées dans l'avis du CCPM au Conseil n° 10-04 (Annexe I).

Dans l'esprit de l'engagement qu'il a pris de fournir aux directeurs exécutifs des orientations claires, dans une lettre définissant leurs attributions qui leur est envoyée au début de leur mandat, le Conseil a transmis une proposition d'examen de la gouvernance à l'actuel directeur exécutif quand il est entré en fonction. Nous sommes ravis de constater que M. Lloyd a déjà entrepris plusieurs initiatives visant à améliorer la gouvernance dans l'esprit de la proposition du Conseil. Une copie de son rapport provisoire a été transmise à votre comité le 17 décembre 2010.

Maintenant que nous avons reçu les commentaires du CCPM à propos de la gouvernance, nous pensons qu'il est désormais approprié de rendre publique la proposition d'examen de la gouvernance qui a été communiquée à M. Lloyd en mai 2010, et nous avons demandé au Secrétariat de prendre les dispositions nécessaires à cette fin. Conformément aux pratiques de la CCE relatives aux avis du CCPM et aux réponses subséquentes du Conseil, la présente lettre sera elle aussi rendue publique.

Une fois encore, je tiens à exprimer la gratitude et l'appréciation du Conseil relativement aux efforts constants que déploie le CCPM pour s'assurer que la CCE améliore la protection de l'environnement et les services qu'elle offre aux citoyens des trois pays.

Veuillez agréer, Madame la Docteure, mes sincères salutations.  
David McGovern  
Représentant suppléant du Canada

c.c. : Michelle DePass, représentante suppléante des États-Unis  
Enrique Lendo, représentant suppléant du Mexique  
Evan Lloyd, directeur exécutif de la CCE  
Marcela Orozco, chargée de liaison du CCPM

- 1.1 Le CCPM recommande que la proposition d'examen de la gouvernance porte sur davantage de questions dans ce domaine, y compris la gouvernance relative au Conseil et au CCPM en plus de celle concernant le Secrétariat, qui constitue le thème central de cette proposition.*

La proposition d'examen de la gouvernance tient compte de l'engagement qu'a pris le Conseil de renouveler, de revitaliser et de réorienter la Commission, ce qui inclut ses trois entités – le Conseil, le CCPM et le Secrétariat. En effet, la proposition porte avant tout sur la gouvernance du Secrétariat, témoignant du rôle essentiel de celui-ci à l'échelle de l'organisation. Par contre, la deuxième section porte sur les aspects de la gouvernance visant le Conseil et le CCPM, ce qui inclut le processus de communication des citoyens, la résolution des différends et les conseils au directeur exécutif. Selon nous, la proposition est suffisamment complète.

En outre, en ce qui concerne le CCPM, la proposition d'examen de la gouvernance inclut également un examen des Règles de procédure du CCPM. Le Conseil, responsable de l'approbation de tout changement apporté à ces Règles, devrait être ouvert à la possibilité d'envisager des modifications qui adapteraient les règles aux nouvelles orientations stratégiques du Conseil.

- 2.1 Le CCPM recommande que la proposition énonce des normes détaillées de rendement comportant des échéances à l'intention du Conseil (qu'il s'agisse des membres du Conseil, des représentants suppléants ou des membres du Comité permanent général [CPG]), et ce, aux fins de l'efficacité et du rendement, de la gouvernance en général, de l'orientation stratégique, de l'efficacité organisationnelle et de la diligence raisonnable requise par les processus et structures instaurés par l'ANACDE. Le CCPM se réjouit de l'inclusion d'efforts afin de relancer les négociations visant la conclusion d'un accord sur l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers, tel que le prescrit le paragraphe 10(7) de l'ANACDE, étant donné qu'il s'agit de l'un des nombreux mandats à inclure dans ces normes de rendement.*

L'ANACDE stipule que le Conseil doit intervenir en temps opportun dans un certain nombre de domaines, ce que les membres du Conseil prennent très au sérieux. Dans d'autres domaines, l'ANACDE offre plus de marge de manœuvre aux membres du Conseil. Nous reconnaissons cependant qu'il y a toujours place à amélioration; c'est pourquoi, dans le cadre de la proposition d'examen de la gouvernance, on prendra des mesures pour moderniser le processus de communications des citoyens, et l'on pourrait recommander d'autres échéances à tous les décideurs.

- 2.2 Le CCPM est préoccupé par l'accumulation de surplus budgétaires au cours des dernières années, surplus qui semblent découler en grande partie du retard à élaborer et à approuver les documents de planification. Notant que la proposition traite de cette question, le CCPM appuie l'élaboration d'une*

*démarche visant à améliorer le processus de soumission, par le Secrétariat, des programme et budget annuels à l'approbation du Conseil (en vertu du paragraphe 11[6] de l'ANACDE, tel que cela est également mentionné ci-après), ainsi que la formulation des observations par le public dont le CCPM tient compte en effectuant son propre examen de ces programme et budget.*

Le Conseil est tout à fait favorable à l'amélioration de l'efficacité du processus d'élaboration du budget et du plan opérationnel; c'est une des raisons pour lesquelles nous sommes passés à un processus de planification biennal. Ces changements (ainsi que d'autres) sont énoncés dans la proposition d'examen de la gouvernance (p. ex., réalignement organisationnel) et le nouveau Plan stratégique pour 2010 à 2015 devrait stimuler davantage l'amélioration des processus.

Le Conseil tient néanmoins à préciser qu'une évaluation par le Secrétariat de la CCE des raisons justifiant les récents excédents budgétaires, menée en 2009 à la demande des Parties, avait révélé qu'ils étaient imputables à divers facteurs, notamment : les variations touchant les activités liées aux communications des citoyens; les postes non pourvus au sein du Secrétariat; la fluctuation des taux de change.

*2.3 Notant que le CCPM et d'autres entités, telles que le Comité consultatif national (CCN) et le Comité consultatif gouvernemental (CCG) américains, sont tous d'avis que le mandat de trois ans du directeur exécutif de la CCE est trop court pour être efficace, et que le paragraphe 11(1) de l'ANACDE prescrit que le directeur exécutif soit « nommé par le Conseil pour un mandat de trois ans, que le Conseil pourra renouveler une seule fois pour la même durée », le CCPM recommande au Conseil de faire preuve d'une plus grande ouverture d'esprit en renouvelant le mandat du directeur exécutif, à condition que son rendement soit satisfaisant.*

Nous reconnaissons que le paragraphe 11(1) de l'ANACDE offre au Conseil l'option de renouveler le mandat de du directeur exécutif s'il le souhaite. Le Conseil a décidé d'appuyer l'efficacité du directeur exécutif en rédigeant un énoncé de mandat très clair. Par ailleurs, les membres du Conseil demeurent ouverts et réceptifs aux dispositions de l'ANACDE en ce qui concerne la nomination du directeur exécutif, qui incluent à la fois le mandat de trois ans et la nécessité d'opérer une rotation parmi les ressortissants des trois Parties. En outre, le CCN et le CCG américains ne donnent pas d'avis au Conseil.

*2.4 Le CCPM recommande au Conseil que la proposition vise à ce que tous les organes de la CCE soient adéquatement représentés aux réunions du Conseil (p. ex., les réunions au cours desquelles les Parties à l'ANACDE examinent les affaires de la CCE), et d'améliorer la transparence des discussions en confiant au Secrétariat le soin d'établir des comptes rendus officiels de ces discussions et de les afficher dans le site Web de la CCE.*

Le Conseil s'engage à mettre en œuvre les dispositions de l'ANACDE, et appuie la participation des diverses entités de la CCE (incluant le Secrétariat) aux réunions, afin de préparer et de rendre accessibles au public les comptes rendus de décisions, conformément à ce que prévoit l'ANACDE. Toutefois, dans de nombreux cas, la diplomatie moderne et les discussions entre gouvernements nécessitent une attitude franche des participants et la protection de la vie privée; le même principe s'applique aux réunions à huis clos entre le CCPM et le Conseil. Le Conseil est favorable à une plus grande transparence au sein de la CCE, et a pris diverses mesures en ce sens, énoncées dans la proposition d'examen de la gouvernance.

*2.5 Le CCPM réitère ses préoccupations concernant les retards des votes du Conseil au sujet des recommandations de constitution de dossiers factuels en vertu du paragraphe 15(2) de l'ANACDE. Ces retards constituent un inconvénient manque de déférence envers l'indépendance des évaluations du Secrétariat lorsqu'il recommande la constitution de dossiers factuels. Le CCPM suggère au Conseil de s'engager, dans le cadre de la proposition, à voter sur ces recommandations dans un délai de 120 jours.*

Conformément à la résolution n° 01-06, le Conseil « S'ENGAGE à faire tout en son pouvoir, et à inciter le Secrétariat à agir de cette manière, afin de veiller à ce que les communications soient traitées le plus rapidement possible, de sorte que le processus de communication puisse être normalement parachevé dans un délai maximal de deux ans après le dépôt de la communication auprès du Secrétariat. » Par ailleurs, le Conseil s'engage à accorder l'attention appropriée à tous les aspects des évaluations du Secrétariat, en prenant le temps nécessaire pour examiner et évaluer les enjeux de plus en plus complexes qui concernent divers niveaux d'autorité et constituent le processus de communications des citoyens.

Par contre, le fait de s'engager à respecter un délai précis, alors que l'ANACDE n'en prévoit aucun, soulève des problèmes à la fois importants et complexes de nature juridique, liés à l'interprétation des traités; en effet, dans tous les cas, ceux-ci doivent faire l'objet d'évaluations et de discussions par une plus grande variété de responsables des Parties. Au lieu d'agir de façon isolée à propos d'une proposition en particulier, et dans l'esprit des orientations du Conseil énoncées dans la proposition d'examen de la gouvernance, les responsables gouvernementaux travailleront avec le Secrétariat afin de procéder, avant la prochaine session du Conseil, à un examen approfondi de l'ensemble du processus relatif aux communications de citoyens, en vue de l'améliorer, de le moderniser et de rendre moins coûteux.

*2.6 Le CCPM recommande que la proposition engage aussi le Conseil à répondre aux avis et aux documents analogues du CCPM et d'autres organes dans un délai de 90 jours.*

Durant la session de 2010 du Conseil, nous avons fait part de notre intention de multiplier les communications avec le CCPM par les membres du Conseil ou leurs représentants, selon les préférences du CCPM, et nous veillerons à ce que nos

réponses soient transmises plus rapidement. Toutefois, de par la nature même du Conseil, il faut souvent beaucoup de temps pour que les représentants des ministères des trois pays parviennent à un consensus pour présenter une réponse détaillée du Conseil.

- 3.1 *Afin que les organes de la CCE s'acquittent plus adéquatement de leur mandat collectif consistant à favoriser la transparence et la participation du public, le CCPM recommande que la proposition dresse un plan visant à ce que ces organes puissent rejoindre une bien plus grande partie de la collectivité.*

Un des volets uniques de l'ANACDE est la portée de la participation du public. La nouvelle voie tracée lors de la réunion du Conseil de Denver, en 2009, qui a été confirmée à Guanajuato, prévoit un renouvellement des efforts visant à mobiliser les collectivités, les Autochtones et le secteur privé, et à s'associer à eux. Nous prévoyons que les travaux entrepris dans le cadre du Partenariat nord-américain pour l'action communautaire en environnement (PNAACE) et des partenariats avec le secteur privé associés à la priorité « L'écologisation de l'économie nord-américaine » généreront le type de résultats concrets qui pourraient servir par la suite lors d'une campagne de sensibilisation du public.

Le Conseil a demandé au Secrétariat de travailler avec le CPG afin de mettre à jour et d'étoffer une stratégie de communication qui promouvra la sensibilisation du public aux travaux de la CCE. Il a en outre demandé que, lors de l'élaboration de cette stratégie, le Secrétariat trouve des moyens à la fois innovateurs et rentables de sensibiliser davantage le public, que le Conseil pourrait éventuellement utiliser.

- 4.1 *Le CCPM note en outre que le paragraphe 11(6) de l'ANACDE prescrit au Secrétariat de « [soumettre] à l'approbation du Conseil le budget-programme annuel de la Commission », et qu'il confie clairement au Secrétariat un rôle aussi important qu'actif dans l'établissement et la mise en œuvre des plans opérationnels et programmes de la CCE. Celle-ci faisait preuve de plus d'efficacité et de rendement à ses débuts, lorsque le Secrétariat se chargeait de présenter un programme. Mais, bien entendu, celui-ci doit établir un plan opérationnel en tenant compte des directives du Conseil qu'énonce le plan stratégique, et consulter les Parties, les groupes de travail et d'autres entités en vue d'élaborer le programme et le budget. Le CCPM recommande au Conseil de réitérer, tel que le prescrit l'ANACDE, que c'est au Secrétariat et non aux Parties qu'appartient principalement la responsabilité d'élaborer lesdits programme et budget.*

L'ANACDE stipule que le directeur exécutif doit soumettre le budget-programme annuel à l'approbation du Conseil, et prévoit des activités de coopération entre les Parties (voir, par exemple, les alinéas 10(1)f) et 10(4)c) et le paragraphe 11(6) de l'Accord). Ainsi, et compte tenu de sa résolution n° 95-01, le Conseil est d'avis que l'élaboration et la mise en œuvre d'un budget-programme annuel constituent un processus itératif auquel participent le Secrétariat et les Parties, grâce aux efforts du

Comité permanent général, des représentants suppléants et des groupes de travail créés par le Conseil. En outre, le rapport du Comité d'examen décennal de l'application de l'ANACDE (le rapport du CEDAA) reprochait au Conseil de manquer de leadership en se contentant de ratifier le programme de travail mis en œuvre par le Secrétariat. Enfin, comme le Conseil le faisait observer dans la Déclaration ministérielle de 2009, les défis environnementaux d'aujourd'hui, l'interprétation que nous en faisons et les outils avec lesquels nous les gérons, diffèrent de ce qu'ils étaient il y a quinze, dix ou même cinq ans. L'engagement qu'a pris le Conseil de revitaliser la CCE, exprimé dans cette même déclaration ministérielle, s'appuie sur un regain marqué de la participation des Parties à la planification et à l'exécution des travaux de collaboration qui doivent être appuyés par le Secrétariat.

- 4.2 *En ce qui a trait au processus relatif aux communications de citoyens, le CCPM recommande que la proposition charge le Secrétariat de prendre des mesures internes afin d'améliorer sa rapidité d'exécution dans le cadre de ce processus. Il recommande en outre, dans les références faites à ce processus, de mentionner que, en plus de fournir de l'information sur les méthodes d'application des lois, ce processus vise également à favoriser l'examen de l'efficacité de l'application des lois de l'environnement des Parties et de toute lacune dans cette application.*

Comme l'indique le Conseil dans la proposition d'examen de la gouvernance, nous nous engageons à améliorer, moderniser et rendre moins coûteux le processus relatif aux communications de citoyens sur les questions d'application.

Le Conseil appuie le processus relatif aux communications de citoyens tel que le décrit l'ANACDE. Ce processus permet à nos citoyens de mettre en lumière des faits relatifs à l'application de nos lois de l'environnement. Dans certains cas, il génère un dossier factuel qui fournit des renseignements à propos des méthodes d'application de la loi. Le processus SEM ne vise pas à évaluer ou à examiner l'efficacité de notre législation.

- 4.3 *Le CCPM recommande au Conseil, compte tenu du paragraphe 11(3) de l'ANACDE, de ne pas élargir son rôle actuel lui permettant de rejeter la nomination par vote majoritaire de nouveaux employés du Secrétariat ou le renouvellement de leur contrat. Il n'y a aucune raison apparente de formuler cette suggestion de changement dans la proposition. Le renouvellement des contrats doit être à l'unique discrétion du directeur exécutif, et ce, en fonction de l'évaluation qu'il effectue « en conformité avec les normes générales qui seront établies par le Conseil », tel que le prescrit le paragraphe 11(2) de l'ANACDE. Lorsqu'une personne a travaillé au Secrétariat, il appartient au directeur exécutif, à la suggestion des cadres supérieurs, de déterminer qui est mieux placé pour évaluer le rendement de cette personne et de décider s'il faut renouveler son contrat. En revanche, si les Parties prennent part à l'examen d'une décision de renouvellement du contrat d'employés du Secrétariat, il n'existe aucune disposition précisant qu'une Partie doive justifier sa décision de refuser un tel renouvellement et aucun moyen en*

*vigueur d'en appeler de cette décision. Dans la pratique, les Parties peuvent prendre une décision pour quelque raison que ce soit, mais cela présente un risque d'ingérence politique dans les décisions des cadres supérieurs du Secrétariat. Le fait que le renouvellement des contrats puisse être soumis à l'examen du Conseil pourrait également susciter des problèmes en vertu du paragraphe 11(4) de l'ANACDE, lequel interdit à ces cadres de solliciter ou de recevoir des instructions d'aucune entité extérieure au Conseil, y compris un gouvernement. Si le renouvellement du contrat des employés du Secrétariat est assujéti à une décision des gouvernements, il sera d'autant plus tentant pour les cadres supérieurs de ne pas appliquer à la lettre ledit paragraphe 11(4) de l'ANACDE pour se faire bien voir. En dernier lieu, le fait de soumettre ce renouvellement à l'approbation du Conseil aura un très mauvais effet sur le moral des employés du Secrétariat. Pour toutes ces raisons, le CCPM conseille instamment que cette suggestion soit retirée de la proposition.*

Le Conseil apprécie les points de vue exprimés par le CCPM sur cette question. Ses membres considèrent que, même si ni l'ANACDE ni les Règles sur l'emploi de la CCE ne font du renouvellement des nominations un thème précis, ces documents indiquent on ne peut plus clairement quel rôle le Conseil est censé jouer en ce qui concerne les nominations d'employés en général. Étant donné que les renouvellements de nomination sont décidés dans le cadre d'une offre officielle et se concrétisent par un nouveau contrat de travail, le Conseil croit que l'examen de ces renouvellements relève des pouvoirs qui lui sont conférés au paragraphe 11(3), en vertu duquel il peut rejeter « toute » nomination par un vote des deux tiers. Les Règles sur l'emploi de la CCE vont dans le sens du paragraphe 11(3), dans leur article 15, qui octroie au Conseil un droit de regard sur les nominations effectuées par le directeur exécutif. Le Conseil voit donc dans son droit de regard sur les renouvellements de nomination non pas une extension de ses pouvoirs, mais plutôt un moyen de se décharger des responsabilités habituellement associées aux obligations et aux pouvoirs définis dans l'ANACDE, notamment à l'article 10, qui fait du Conseil l'organe directeur de la Commission, chargé de superviser le Secrétariat.

Les membres du Conseil n'ont aucune crainte à propos des problèmes d'« interférence politique » dans le cadre de processus liés aux activités de la CCE, et sont certains que toutes les entités composant la CCE respectent à la lettre les dispositions de l'Accord et les normes établies par le Conseil, ce qui inclut les normes générales énoncées dans les Règles sur l'emploi.

- 5.1 *Le CCPM est inquiet du fait qu'il existe une confusion entre les Parties et le Conseil dans la proposition, inquiétude qu'il a déjà exprimée à l'égard de l'ébauche du plan stratégique. À titre d'exemple, la proposition suggère : « la fixation d'objectifs de rendement pour le directeur exécutif relèverait des Parties ». Il faudrait mentionner « du Conseil » au lieu « des Parties », et ce, conformément aux termes utilisés dans l'ensemble de l'article 11 de l'ANACDE.*

Après avoir examiné les Règles sur l'emploi de la CCE, nous admettons que, dans l'exemple susmentionné extrait de la proposition d'examen de la gouvernance, le « Conseil » devrait remplacer les « Parties ».

*5.2 Le CCPM fait également remarquer qu'il serait plus approprié de constituer en annexe ou en document distinct la section de la page 7 de la proposition consacrée aux dépenses, en joignant les modifications proposées dans la copie annotée ci-jointe, parce que ces questions relèvent davantage de la gestion que de la gouvernance.*

Les membres du Conseil prennent note de cet avis et rappellent que, lors de l'élaboration de la proposition d'examen de la gouvernance, ils ont vraiment tenu compte des enjeux qu'elle met en lumière, notamment à propos de la transparence. Ils croient fermement que cette section est à la bonne place dans le document.