



AVIS AU CONSEIL N° 12-01

Objet : Modifications aux *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application* proposées par le Groupe de travail sur la modernisation du processus relatif à ces communications

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 TENU une tribune publique le 7 novembre 2011 à El Paso (Texas), aux États-Unis, concernant les communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE;

AYANT EXAMINÉ les réponses à un questionnaire sur l'expérience vécue par les auteurs de ces communications;

AYANT REÇU des mémoires en novembre 2011 ainsi qu'en janvier et en mars 2012 de la part du Groupe de travail sur la modernisation du processus relatif aux communications (le « Groupe de travail »);

AYANT TENU une tribune publique le 18 avril 2012 à Toronto (Ontario), au Canada, au cours de laquelle le Groupe de travail a proposé des modifications aux *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application* (les « Lignes directrices »);

AYANT encouragé et appuyé la déclaration ministérielle de 2011 dans laquelle les membres du Conseil de la CCE ont exprimé leur détermination à moderniser et à améliorer le processus relatif aux communications « pour faire en sorte que les communications soient examinées avec efficacité et efficience et servent les intérêts de toutes les parties prenantes ».

RAPPELANT son avis au Conseil n° 11-04, dans lequel il déclare notamment : « [Les membres du CCPM] sont tout à fait d'accord avec le public pour dire que le Conseil doit axer ses efforts, grâce à ce groupe de travail, sur le rétablissement de la crédibilité du processus et de la confiance que lui voue le public. À cette fin, le CCPM recommande au Conseil de mettre l'accent, par [l'entremise] du Groupe de travail, sur [la rapidité] et l'accessibilité du processus, d'accorder

plus de crédit aux recommandations indépendantes et aux interprétations du Secrétariat [dans le cadre] du processus, et de faire le suivi des dossiers factuels »;

AYANT pris en considération les modifications aux Lignes directrices proposées par le Groupe de travail, et ce, tout en tenant compte des observations formulées à ce sujet par les participants à la tribune publique du 18 avril ainsi que par le public au cours d'une période de consultation s'étendant du 17 avril au 17 mai 2012;

SOUMET les observations et recommandations suivantes à l'attention du Conseil :

Observations et recommandations générales : Comme le mentionne le CCPM dans son avis n° 11-04, « le processus relatif aux communications sur les questions d'application peut avoir une forte incidence sur les problèmes non résolus liés à [l'hygiène du milieu et à] la justice, et obliger les gouvernements à rendre compte de leurs méthodes d'application des lois de l'environnement ». Le CCPM reste déterminé à apporter son aide afin de veiller à ce que le processus relatif aux communications devienne vraiment un mécanisme de reddition de comptes efficace et indépendant. À cette fin, le CCPM formule les observations et recommandations suivantes au sujet des modifications que le Groupe de travail propose d'apporter aux Lignes directrices :

1. Le CCPM apprécie la détermination du Conseil à vouloir améliorer le processus relatif aux communications dans le cadre d'un effort trilatéral concerté, comme le montrent l'affectation de ressources importantes et la constitution du Groupe de travail. Celui-ci a d'ailleurs jugé important de s'assurer que les attentes du public correspondent à l'objet du processus et aux dispositions de l'ANACDE. Certains membres du public ont exprimé des préoccupations au fil des ans, entre autres dans le cadre de la modernisation du processus, à savoir que celui-ci ne permet pas aux auteurs de communication de répondre aux réponses des Parties ou de formuler des observations sur les dossiers factuels provisoires, et qu'il ne débouche pas sur des conclusions juridiques prouvant une faible application des lois ou ne donne pas lieu à des mesures concrètes. Le CCPM estime important que le public comprenne que le processus relatif aux communications ne permet pas d'imposer une amende ou de contraindre à la prise de mesures. Par ailleurs, le public doit aussi comprendre que les dossiers factuels ne fournissent que de l'information factuelle et ne contiennent pas de conclusions juridiques ou de recommandations politiques. En réalité, en l'absence de tels moyens et compte tenu du fait que, tel que cela est prescrit dans l'ANACDE, les auteurs de communication sont limités quant à l'information qu'ils peuvent fournir dans le cadre du processus, il est d'autant plus important de s'assurer de donner pleinement suite à l'attente raisonnable du public consistant à ce que le processus relatif aux communications donne lieu à un examen factuel rigoureux et indépendant des assertions voulant qu'une Partie à l'ANACDE ait omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement.
2. Le CCPM félicite les membres du Groupe de travail pour leur labeur assidu et l'ouverture d'esprit dont ils ont fait preuve dans l'élaboration de leur proposition de modifications, dont plusieurs permettront de rétablir la confiance du public à l'égard du

processus relatif aux communications. Le CCPM cautionne particulièrement l'ajout de l'article 19 dans les Lignes directrices, lequel instaure des délais précis pour chaque étape du processus ainsi qu'une explication écrite des raisons justifiant le non-respect d'un délai applicable. En outre, la modernisation de la manière dont il est possible de présenter une communication mérite d'être adoptée. Plusieurs autres des modifications proposées procurent des clarifications des plus utiles. Le CCPM apprécie également la clarification faite par le Groupe de travail au cours de la tribune publique du 18 avril 2012, à savoir que les Lignes directrices demeurent non contraignantes et ne visent pas à modifier ou à remplacer les dispositions de l'ANACDE, et qu'elles ne les modifient ou ne les remplacent aucunement. Le CCPM formule ci-après des recommandations précises afin de veiller à ce que ça soit le cas.

3. Alors qu'approche le vingtième anniversaire du Sommet de la Terre tenu à Rio de Janeiro en 1992, l'absence de progrès dans l'application des principes qui y ont été adoptés et la réalisation du développement durable demeurent un énorme défi en Amérique du Nord et ailleurs dans le monde. À l'instar d'autres éléments de l'ANACDE, lequel a été adopté au cours de l'année qui a suivi la tenue de ce sommet, le processus relatif aux communications donne suite aux principaux engagements qu'énoncent ces principes en matière de participation du public, d'accès à la justice et à l'information, et de reddition de comptes par les gouvernements. Le manque de progrès dans le domaine du développement durable en Amérique du Nord et ailleurs, ainsi que les nouvelles informations recueillies depuis 1992 sur les enjeux environnementaux que suscitent les changements climatiques, la perte de biodiversité, les empreintes écologiques démesurées et d'autres éléments, montrent à quel point il est important de faire en sorte que le processus relatif aux communications soit un outil aussi fiable qu'efficace pour le public nord-américain.
4. Comme cela a été maintes fois mentionné en détail dans d'autres avis du CCPM, au cours de consultations publiques sur le processus relatif aux communications et dans des réponses au questionnaire du CCPM sur ce processus, la perception du public la plus évidente veut que la crédibilité de ce précieux moyen de contribuer positivement à l'amélioration de l'environnement nord-américain ait été grandement minée, notamment en raison de l'intervention importune du Conseil et des Parties, et à leur résistance à une totale transparence et à un examen indépendant des communications. L'ANACDE met les Parties dans une position qui en fait autant des cibles du processus relatif aux communications que des surveillants de ce processus. Il est essentiel de donner suite au désir du public de pouvoir compter sur un examen factuel rigoureux et indépendant de la part du Secrétariat, et ce, afin que le public ne soit plus du tout inquiet que les Parties et le Conseil gèrent le processus pour se protéger.

Observations et recommandations particulières : Tel que cela est mentionné précédemment, le CCPM estime que les modifications proposées peuvent renforcer la confiance envers le processus relatif aux communications en clarifiant et en renforçant les Lignes directrices. Plusieurs des modifications proposées favoriseront une meilleure compréhension du public à l'égard du processus et de ses modalités, ce qui devrait donner aux communications une issue plus fructueuse. Le CCPM a toutefois certaines inquiétudes, car de la manière dont elles sont

présentées, certaines des modifications vont à l'encontre de cet objectif. Il soumet donc les recommandations qui suivent à l'attention du Conseil afin que celui-ci en tienne éventuellement compte :

1. **Modifications proposées aux paragraphes 5(6), 7(3) et 7(5) :** Le CCPM note que le paragraphe 14(2) de l'ANACDE prescrit sans ambiguïté de déterminer si des recours privés ont été exercés, sans indiquer si l'auteur d'une communication (comparativement à d'autres) en a exercés. Étant donné que les Lignes directrices ne concordent pas avec le texte de l'ANACDE, le CCPM recommande d'éliminer les termes « que l'auteur a » et « qu'il a » à l'alinéa 5(6)c), « par l'auteur de la communication » à l'alinéa 7(3)c) et « si l'auteur a entrepris » à l'alinéa 7(5)c). En outre, il ne faudrait pas supprimer le passage suivant : « en tenant compte du fait que, dans certains cas, il peut exister des obstacles à ces recours ». Cela précisera que le Secrétariat est capable de conclure qu'un auteur de communication a entrepris des démarches raisonnables pour exercer des recours privés qui l'ont amené à raisonnablement conclure, à la lumière d'obstacles à l'exercice de ces recours privés ou de l'échec d'autres personnes à exercer de tels recours sur la même question, que s'il exerçait des recours privés, il s'agirait vraisemblablement d'un gaspillage de temps et de ressources.
2. **Modifications proposées aux paragraphes 9(4) et 9(7) :** Les modifications proposées pourraient donner l'impression qu'elles autorisent une Partie à invoquer des exceptions pour omettre d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement, tel que le définit le paragraphe 45(1) de l'ANACDE (pour exercer raisonnablement leur pouvoir discrétionnaire en matière d'application et d'observation des lois ou pour affecter de bonne foi des ressources afin de régler d'autres problèmes d'application des lois), et ce, sans que le Secrétariat ait mené un examen indépendant qui s'avère nécessaire pour que les Parties ne soient pas perçues comme s'exemptant indûment d'un examen dans le cadre du processus relatif aux communications. Le CCPM estime qu'il serait possible d'éliminer ce problème en supprimant le paragraphe 9(7) proposé.
3. **Modifications proposées au paragraphe 9(5) :** Cette proposition suscite plusieurs préoccupations. Premièrement, le CCPM estime que rien dans l'ANACDE ne justifie que le Secrétariat doive mettre fin à l'examen d'une communication qui fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, tel que le stipule le paragraphe 14(3) de l'ANACDE, et ce, à aucun autre moment du processus que celui auquel une Partie répond à une communication. Le CCPM est plus particulièrement préoccupé par la possibilité que cette disposition puisse être invoquée après que le Conseil ait approuvé la constitution d'un dossier factuel. Pour éviter que cette proposition de modification aille à l'encontre de l'ANACDE, le CCPM recommande de la modifier en supprimant l'ajout du passage « ou à tout moment du processus d'examen de la communication ». Deuxièmement, le CCPM est soucieux de la suppression de la disposition voulant que le Secrétariat précise ses motifs de mettre fin à l'examen d'une communication, tel que le stipule le paragraphe 14(3) de l'ANACDE ainsi que le présent paragraphe, et il recommande donc de ne pas modifier ce dernier. Un examen indépendant par le Secrétariat s'avère nécessaire pour qu'une Partie ne soit pas perçue comme se mettant à

l'abri d'un examen indépendant et rigoureux dans le cadre du processus relatif aux communications.

4. **Modifications proposées au paragraphe 9(6) :** Ces modifications semblent limiter le pouvoir du Secrétariat à recommander la constitution de dossiers factuels d'une manière qui déborde la portée du paragraphe 15(1) de l'ANACDE. Le CCPM estime qu'il n'est ni sage ni nécessaire d'entraver le rôle du Secrétariat à ce stade du processus et recommande de supprimer la phrase suivante : « En envisageant s'il devrait recommander la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat doit limiter son examen à la question de savoir si des questions de fait pertinentes et nécessaires demeurent en suspens et pourraient être abordées dans un dossier factuel ». En ce qui concerne la traduction des réponses des Parties, le CCPM réitère ses préoccupations quant au temps et aux ressources qu'exige la traduction d'autres documents, tel que cela est indiqué ci-après.
5. **Modifications proposées au paragraphe 10(4) :** Le manque de confiance du public à l'égard de l'administration des votes du Conseil concernant les recommandations de constituer un dossier factuel est au cœur de ce qu'il faut régler dans le processus relatif aux communications. La proposition d'expliquer par écrit pour quelles raisons le Conseil a rejeté une telle recommandation du Secrétariat en totalité ou en partie est la bienvenue. Toutefois, le CCPM est très inquiet du fait que certains des votes auxquels le Conseil a procédé par le passé, et qui ont pu varier en fonction des recommandations du Secrétariat, aient débordé le cadre des pouvoirs que le paragraphe 15(2) de l'ANACDE accorde au Conseil. En raison de ces antécédents, de sérieuses inquiétudes demeurent quant au fait que les votes du Conseil aient été indûment influencés par le désir de protéger les Parties d'un examen factuel rigoureux et indépendant, et que les modifications proposées à ce paragraphe soient donc insuffisantes pour dissiper ces inquiétudes. Le CCPM presse le Conseil d'éliminer ledit paragraphe, sauf la partie stipulant que le Conseil indique les motifs sur lesquels il se fonde pour voter contre la constitution d'un dossier factuel. Si cette partie est retenue, il faut qu'elle garantisse que le Conseil accorde beaucoup plus de considération que par le passé aux examens indépendants du Secrétariat qui ont trait à des questions qui nécessitent pleinement la constitution d'un dossier factuel. Il faudrait donc modifier la deuxième phrase pour qu'elle se lise comme suit : *Si, après avoir examiné la notification du Secrétariat selon laquelle la constitution d'un dossier factuel est justifiée, le Conseil décide de donner instruction au Secrétariat de ne pas constituer un tel dossier, ou si le Secrétariat a formulé d'autres recommandations concernant des assertions distinctes et dissociables que contient une recommandation, il lui donne instruction de constituer un dossier factuel en tenant compte de certaines et non de toutes les recommandations distinctes et dissociables, et lui indique les motifs sur lesquels il se fonde pour donner une telle instruction.*
6. **Modifications proposées aux paragraphes 12(1) et 12(2) :** Ces modifications pourraient être perçues comme réduisant la portée des responsabilités que le paragraphe 15(4) de l'ANACDE impose au Secrétariat au cours de la constitution d'un dossier

factuel. Le CCPM recommande donc de ne pas modifier le paragraphe 12(1) et de supprimer le paragraphe 12(2) des Lignes directrices.

7. **Modifications proposées au paragraphe 15(1) :** Ce paragraphe fait état de l'information que le Secrétariat consigne dans le registre public. La modification élimine le passage « le dossier factuel final est transmis au Conseil », mais sans cette information, le public ne sera pas en mesure d'exercer un suivi des délais prévus dans les Lignes directrices proposées. Pour faciliter un tel suivi de ces délais par le public, le CCPM recommande que le paragraphe stipule que le Secrétariat consigne une notification publique dans le registre au moment où il présente une ébauche des dossiers factuels au Conseil et ensuite sa version finale.
8. **Modifications proposées au paragraphe 16(1) :** Le CCPM cautionne l'intention du Groupe de travail de favoriser l'accessibilité au processus relatif aux communications en exigeant la traduction d'un plus grand nombre de documents connexes. Toutefois, le CCPM craint que la proposition de traduire tous les documents portés au registre des communications, et ce, afin qu'ils soient disponibles dans les trois langues officielles de la CCE, retarde fortuitement le processus et donne lieu à des frais importants. Le CCPM recommande d'inclure l'expression « dans la mesure du possible » dans ce paragraphe afin de permettre au personnel du Secrétariat d'user de son jugement pour déterminer les documents qui doivent être traduits. Le CCPM recommande en outre que le Conseil prenne l'engagement ferme et à long terme que toute augmentation des frais de traduction ne se fasse pas au détriment d'autres postes budgétaires de la CCE.
9. **Modifications proposées au paragraphe 16(2) :** Compte tenu de la longueur de certaines réponses des Parties aux communications qui a vraisemblablement contribué à retarder l'exécution du processus, le CCPM recommande d'appliquer ce paragraphe aux Parties en plus du Secrétariat.
10. **Modifications proposées aux paragraphes 19(5) et 19(9) :** En ce qui concerne le paragraphe 19(5), le CCPM remarque que le délai de 180 jours ouvrables pour constituer un dossier factuel fait en sorte qu'il sera d'autant plus important pour les Parties et d'autres intéressés d'être particulièrement diligents et minutieux en répondant aux demandes d'information du Secrétariat. En général, cette responsabilité incombe beaucoup plus à une Partie, car elle dispose vraisemblablement de l'information la plus pertinente. Quant au paragraphe 19(9), le CCPM recommande que l'explication écrite des raisons de respecter un délai applicable et l'indication de la date à laquelle il est prévu d'achever une démarche soient rendues publiques dans le registre des communications ou ailleurs dans la section du site Web de la CCE consacrée à ces communications.
11. **Modifications proposées au paragraphe 19(8) :** Les nombreuses modifications apportées aux Lignes directrices en vue de raccourcir les délais et d'exiger leur application et des explications de la part du Secrétariat et des Parties représentent la pierre angulaire des améliorations à apporter au processus relatif aux communications. La dernière étape, à savoir la publication d'un dossier factuel final, ne devrait comporter

aucun délai, tel que cela a été régulièrement le cas récemment. Le CCPM recommande de modifier ce paragraphe comme suit : *Aux termes du paragraphe 15(7) de l'ANACDE, le Conseil peut voter afin de rendre public un dossier factuel final, normalement dans les 60 jours ouvrables suivant la réception de ce dossier et d'une version de celui-ci dans laquelle les modifications sont apparentes. Si le Conseil ne vote pas dans le délai prévu, le Secrétariat publiera ledit dossier factuel final.*

12. **Suivi des dossiers factuels :** Le CCPM cautionne la proposition du Groupe de travail concernant le suivi des communications quand la réponse d'une Partie dépasse le délai prévu, y compris les dossiers factuels, et il estime qu'elle pourrait être renforcée. Le CCPM est d'avis de produire une mise à jour un an après la conclusion du processus d'examen d'une communication afin de s'assurer que les questions soulevées sont encore pertinentes. En outre, le CCPM estime important d'instaurer un mécanisme pour que ces mises à jour soient à la disposition du public et pas seulement à celle des membres du CCPM. Celui-ci fait remarquer qu'en réponse à des observations du public, il envisagera le rôle qu'il peut jouer afin de favoriser la production d'informations sur le suivi des dossiers factuels.
13. **Jours ouvrables au lieu de jours civils :** Le CCPM n'est pas vraiment préoccupé par le fait de recourir à des jours ouvrables en ce qui concerne plusieurs délais prescrits aux articles 14 et 15 de l'ANACDE, même si cela rallongera le processus. Il invite toutefois le Conseil à s'assurer que cela permettra de produire une information et une documentation plus pertinentes relativement aux questions soulevées dans les communications. Par ailleurs, le CCPM estime qu'il faudrait définir plus clairement les « jours ouvrables » dans les trois pays. Par exemple, au cours de la période de 45 jours prescrite par le paragraphe 15(5) de l'ANACDE afin d'examiner un dossier factuel provisoire, il faudrait mentionner clairement si ces jours ouvrables sont différents dans chaque pays au cas où, par exemple, les jours fériés coïncidant avec cette période de 45 jours n'y sont pas les mêmes.

Autres questions concernant le processus relatif aux communications : Le CCPM constate que le mandat du Groupe de travail consistait à proposer des modifications aux Lignes directrices, mais sans aborder toutes les questions touchant le processus relatif aux communications. Le CCPM estime donc que la CCE peut en faire plus en vue d'aider le public nord-américain à mieux comprendre de quelle manière ce processus ou d'autres moyens de recours peuvent lui permettre de régler les problèmes environnementaux qu'il subit. Cela est particulièrement important dans les collectivités dont les ressources sont limitées, où les risques environnementaux sont très grands, et où d'autres obstacles ou enjeux rendent encore plus difficile l'accès à l'information ou à la justice. Le CCPM recommande que le Conseil donne suite aux travaux du Groupe de travail en révisant les Lignes directrices de manière à offrir ce genre de soutien au public nord-américain.

Le CCPM est persuadé que les recommandations qu'il formule dans le présent avis, que ses membres ont cautionné unanimement, donnent pertinemment suite aux priorités stratégiques du Conseil.

**Approuvé par les membres du CCPM
le 23 mai 2012**