

**RAPPORT SUR L'EXAMEN PAR LE CONSEIL DE
L'APPLICATION DE SA RÉSOLUTION N° 00-09, QUI
PERMET À UNE PARTIE, LE SECRÉTARIAT ET/OU DES
MEMBRES DU PUBLIC PAR L'ENTREMISE DU CCMP,
OU LE CCMP LUI-MÊME DE SOULEVER DES
QUESTIONS RELATIVES AUX ARTICLES 14 ET 15 DE
L'ACCORD NORD-AMÉRICAIN DE COOPÉRATION DANS
LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT (ANACDE)**

**Avis du Conseil sur l'application de la résolution du
conseil n° 00-09**

**Rapport sur l'examen par le Conseil de l'application de
sa résolution N° 00-09**

novembre 2004

Avis du Conseil sur l'application de la résolution du conseil n° 00-09, qui permet à une Partie, le Secrétariat et/ou des membres du public par l'entremise du CCMP, ou le CCMP lui-même de soulever des questions relatives aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE)

En 1994, lorsque le Mexique, les États-Unis et le Canada ont signé l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), c'était le début d'une toute nouvelle expérience pour les trois pays. Le processus de communications des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 est probablement l'élément le plus distinctif de cet accord. En vertu de ce processus, une organisation non gouvernementale (ONG) ou une personne peut alléguer qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Cette possibilité pour une ONG ou une personne de s'adresser directement à une organisation internationale et d'alléguer que le Canada, le Mexique ou les États-Unis omettent d'assurer l'application efficace de leur législation de l'environnement est tout à fait unique.

Ce nouveau processus est certes audacieux, mais sa mise en œuvre ne se fait pas sans difficulté. Au fil de l'évolution du processus, le Conseil de la Commission de coopération environnementale (CCE) s'est attaché à interpréter ces dispositions de l'Accord, l'indépendance du Secrétariat a été mise à l'épreuve et le public a constaté que les attentes élevées qu'il avait au départ à l'égard du processus de communications étaient peut-être irréalistes. De toute évidence, des améliorations s'imposent. Depuis la signature de l'Accord, le Secrétariat a reçu 50 communications, mais seulement 30 d'entre elles ont été acceptées à l'étape de l'examen initial du Secrétariat et, à ce jour, seulement 10 dossiers factuels ont été constitués et rendus publics.

Au mois de juin 2000, en réponse aux préoccupations exprimées par des membres du public et le Comité consultatif public mixte (CCPM), et dans le but d'améliorer l'efficacité du processus de communications, le Conseil a adopté la résolution 00-09 (« la résolution »). Cette résolution visait deux objectifs :

1. demander au CCPM de rédiger un rapport sur les « enseignements » pour aider le Conseil à améliorer le processus de communications des citoyens;
2. demander au CCPM de soumettre à l'examen du Conseil toute question qu'une Partie, le Secrétariat et/ou des membres du public peuvent soulever relativement à la mise en œuvre et au développement du processus de communications des citoyens. Le Conseil peut par la suite confier au CCPM toute question sur laquelle il voudrait qu'il mène une consultation publique et lui formule un avis.

Aux termes de la résolution adoptée en 2000 par le Conseil, ce dernier doit revoir l'application de la résolution deux ans après son adoption. Le document ci-joint présente un examen de l'application de chacun des paragraphes de la résolution. Bien que cette démarche soit utile pour établir les faits relativement à l'application de la résolution, le Conseil souhaite profiter de l'occasion pour analyser l'utilité de la résolution no 00-09 :

- La résolution a-t-elle été appliquée?
- Le cas échéant, a-t-elle été utile?
- La résolution doit-elle être maintenue?

Le premier objectif devait être atteint dans un délai donné; le rapport du CCPM sur les « enseignements tirés » de l'examen du processus de communications défini aux articles 14 et 15 a été présenté au Conseil en juin 2001. Certaines des recommandations formulées dans ce rapport ont été adoptées immédiatement par le Conseil. Le 29 juin 2001, le Conseil a adopté la résolution n^o 01-06, par laquelle il modifiait le paragraphe 10.2 des Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE. Aux termes de la résolution, la notification du Secrétariat et les motifs de sa recommandation concernant l'élaboration d'un dossier factuel doivent être rendus publics cinq jours ouvrables après que le Secrétariat a notifié le Conseil, et non 30 jours comme c'était le cas jusque-là. Le Conseil s'engageait par ailleurs à faire connaître ses motifs lorsqu'il décide qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel. Le Conseil incitait également le Secrétariat à traiter les communications le plus rapidement possible, ce que le Secrétariat a fait. En outre, le Conseil convenait d'examiner d'autres questions que soulève le rapport.

Le processus d'examen public dont il est question dans le second objectif n'a pas été utilisé par les membres du public, le Secrétariat ou les Parties. Le CCPM a fait appel à ce processus pour mener des consultations sur deux questions : la première concernait les plans de travail relatifs à la constitution des dossiers factuels et la seconde portait sur la façon de définir la portée d'un dossier factuel. Dans le cadre de la consultation sur la définition de la portée, le Conseil a demandé au CCPM d'attendre que certains dossiers factuels en cours de préparation soient terminés et rendus publics de sorte que son évaluation s'appuie sur les résultats définitifs du processus de préparation d'un dossier factuel. La consultation a donc été tenue en 2003 plutôt qu'en 2001.

De nombreuses personnes ont participé aux deux consultations publiques du CCPM, qui ont donné lieu à des débats intéressants sur les questions à l'étude et ont permis au public de s'exprimer sur des éléments du processus de communications qu'il juge fondamentaux. Très peu de consultations publiques ont été menées, mais elles ont produit de bons résultats, menant à la présentation des avis au Conseil n^{os} 02-07 (sur les plans de travail) et 03-05 (sur la portée des dossiers factuels et ce qui est considéré comme « suffisamment d'information »).

Le 14 juin 2002, le Conseil répondait à l'avis sur les plans de travail (02-07) que lui avait communiqué le CCPM le 10 mai 2002. Dans sa lettre au CCPM, le Conseil précisait ses intentions relativement aux plans de travail et expliquait que la présentation de ces plans aux Parties à l'ANACDE aidait ces dernières à fournir l'information nécessaire, à identifier les personnes-ressources et à accélérer le processus de collecte de renseignements. Le Conseil s'engageait par ailleurs à rendre publics les commentaires des Parties au sujet des plans de travail.

Après avoir examiné l'avis au Conseil n° 03-05 daté le 17 décembre 2003, le Conseil a fourni sa réponse le 2 juin 2004.

En ce qui concerne la façon dont on détermine la portée d'un dossier factuel, le Conseil a expliqué qu'il s'en remet souvent au Secrétariat dans le contexte du processus de communications, mais que, dans certains cas, il a dû rendre une décision qui allait à l'encontre de la recommandation du Secrétariat. Dans de tels cas, le Conseil s'est attaché à exposer clairement ses motifs dans sa résolution pertinente ou dans un document public.

En ce qui a trait à la question de savoir ce qui constitue « suffisamment d'information », le Conseil a reconnu le rôle que le Secrétariat joue pour ce qui est de déterminer si une communication satisfait aux critères du paragraphe 14(1), mais a rappelé le rôle limité du Secrétariat en matière d'interprétation des dispositions de l'ANACDE. Plus précisément, l'interprétation des dispositions de l'ANACDE relève de la compétence des Parties. Le Conseil, en tant qu'organe directeur de la CCE, a la responsabilité d'examiner les questions et les différends pouvant survenir entre les Parties relativement à l'interprétation et à l'application de l'Accord (voir l'alinéa 10(1)d) et le paragraphe 20(1)).

Le Conseil est d'avis que sa résolution n° 00-09 doit être maintenue de manière qu'une Partie, le Secrétariat, les membres du public par l'entremise du CCPM ou le CCPM lui-même puissent continuer d'utiliser le processus pour soulever des questions relatives à l'application et au développement des articles 14 et 15 de l'ANACDE. Le CCPM a « ouvert la voie » en utilisant le processus de consultation publique défini conformément à la résolution. Le processus est ouvert, inclusif et utile. Il a donné lieu à des changements et créé un mécanisme qui permet au public de soulever toutes questions ayant trait aux articles 14 et 15 et qui permet au Conseil d'expliquer son point de vue et d'apporter les changements pertinents au processus.

**RAPPORT SUR L'EXAMEN PAR LE CONSEIL DE
L'APPLICATION DE SA RÉOLUTION N° 00-09, QUI
PERMET À UNE PARTIE, LE SECRÉTARIAT ET/OU DES
MEMBRES DU PUBLIC PAR L'ENTREMISE DU CCMP,
OU LE CCMP LUI-MÊME DE SOULEVER DES
QUESTIONS RELATIVES AUX ARTICLES 14 ET 15 DE
L'ACCORD NORD-AMÉRICAIN DE COOPÉRATION DANS
LE DOMAINE DE L'ENVIRONNEMENT (ANACDE)**

Novembre 2004

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
Paragraphe 1.....	8
Paragraphe 2.....	8
Paragraphe 3.....	14
Paragraphe 4.....	16
Alinéa 5a)	17
Alinéa 5b)	21
Paragraphe 6.....	22
Paragraphe 7.....	22
Paragraphe 8.....	27

INTRODUCTION

La résolution n° 00-09 (la « résolution ») a été adoptée par le Conseil de la Commission de coopération environnementale (CCE) le 13 juin 2000 durant sa septième session ordinaire, qui s'est tenue à Dallas. Le Conseil a adopté cette résolution dans le souci de faire participer davantage le public au processus de communication des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE). La résolution prévoyait la mise en œuvre d'un processus destiné à permettre aux Parties, au Secrétariat, au public ou au Comité consultatif public mixte (CCPM) de soulever des questions que le CCPM pourrait examiner à propos de la mise en œuvre et du développement des articles 14 et 15 de l'ANACDE, afin de pouvoir mener une consultation publique à propos de la façon dont ces questions pourraient être réglées. Dans le paragraphe 4 de la résolution, le Conseil demande aux Parties de « [tenir] compte de l'avis du CCPM lorsqu'elles prennent des décisions concernant ces questions relatives aux articles 14 et 15 de l'Accord » et de rendre publiques les raisons ayant motivé ces décisions. Il demande par ailleurs au CCPM d'examiner l'historique des communications et de fournir au Conseil un rapport faisant état des enseignements qu'il en a tirés, et la résolution précisait que le Conseil devait faire parvenir au CCPM « une note de présentation ou d'autres renseignements faisant état des questions soulevées par les Parties à l'égard de communications déterminées. » Enfin, la résolution stipulait que « le Conseil [devrait] examine[r] l'application de cette résolution dans deux ans. »

Le Conseil de la CCE a commencé à examiner l'application de la résolution, en s'inspirant d'un processus accepté lors d'une réunion des représentants suppléants tenue les 11 et 12 mars 2004 à Oaxaca, au Mexique.

Le présent rapport décrit le mode d'application de la résolution, dans le respect de l'obligation énoncée au paragraphe 8 de la section consacrée à l'application de la résolution. Chaque paragraphe présente par ordre chronologique les activités ou les événements qui ont eu lieu, l'avis du CCPM au Conseil ou les réponses que le Conseil a fournies depuis l'adoption de la résolution, le 13 juin 2000.

Paragraphe 1

« [Le Conseil] peut confier au CCPM des questions relatives à la mise en œuvre et au développement des articles 14 et 15 de l'Accord, afin que celui-ci mène une consultation publique et formule un avis à son attention quant à la manière de traiter ces questions. »

Depuis l'adoption de cette résolution, le Conseil n'a pas soumis au CCPM, en vue d'une consultation publique, toute question soulevée de façon indépendante par le Conseil à propos de la mise en œuvre et du développement des articles 14 et 15 de l'Accord.

Paragraphe 2

« [T]oute Partie, le Secrétariat, des membres du public, par l'entremise du CCPM, ou ce dernier peuvent également soumettre à l'examen du Conseil des questions relatives à la mise en œuvre et au développement des articles 14 et 15 de l'Accord, à la suite de quoi le Conseil peut confier au CCPM toute question sur laquelle il voudrait qu'il mène une consultation publique et formule un avis à son attention quant à la manière de traiter ladite question. »

Comme le précise ce paragraphe, les questions liées à la mise en œuvre et au développement des articles 14 et 15 de l'Accord peuvent également être soulevées par les Parties, le Secrétariat, les membres du public, par l'entremise du CCPM, et par le CCPM lui-même. La résolution stipule que le CCPM est l'entité habilitée à mener une consultation publique à propos des questions qui lui sont soumises par le Conseil et à fournir des avis à ce dernier à propos de la façon dont les questions soulevées pourraient être réglées.

Le CCPM a approuvé deux documents décrivant en détail les étapes à suivre pour accuser réception des questions soulevées par le public et les faire suivre à d'autres intervenants, ainsi que pour examiner les questions que lui soumet le Conseil (voir le document intitulé *Processus interne du CCPM – Processus de consultation publique du CCPM sur les questions relatives à la mise en œuvre et au développement des articles 14 et 15* (30 janvier 2002) - J/PROC/Rev. 9/Final). Dans ce document, on peut lire ce qui suit :

« Tout membre du public qui désire soumettre au Conseil une question relative à la mise en œuvre et au développement des articles 14 et 15 doit faire parvenir un énoncé au CCPM.

Si le CCPM juge que l'énoncé ne soulève pas une question concernant la mise en œuvre et le développement des articles 14 et 15, [il] fait parvenir cet énoncé au Conseil, accompagné d'une explication écrite des motifs l'ayant amené à considérer que la question n'entre pas dans le champ d'application de la résolution n° 00-09. La décision du CCPM doit être prise dans les 60 jours suivant la réception de l'énoncé ou dans les 7 jours

suivant la session suivante du CCPM, la date la plus reculée des deux étant retenue. [La chargée de liaison du CCPM] fait parvenir cette explication écrite à la personne ou à l'organisation ayant soulevé la question; l'explication est affichée sur le site Web de la CCE [...] dans les sept jours ouvrables suivants.

Si le CCPM juge que l'énoncé écrit soulève une question concernant la mise en œuvre et le développement des articles 14 et 15, [il] transmet par écrit cette question au Conseil accompagné d'une explication écrite des motifs ayant amené le Comité à considérer que la question entre dans le champ d'application de la résolution n° 00-09. La décision du CCPM doit être prise dans les 60 jours suivant la réception de l'énoncé ou dans les 7 jours suivant la session suivante du CCPM, la date la plus reculée des deux étant retenue. [La chargée de liaison] transmet également le texte de la décision du CCPM à la personne ou à l'organisation ayant soulevé la question; ce texte est affiché sur le site Web de la CCE, dans les sept jours ouvrables suivants.

La décision du Conseil quant à la suite à donner ou à ne pas donner à une question soulevée par le public est transmise par écrit, par la chargée de liaison du CCPM, à la personne ou à l'organisation ayant soulevé la question; cette décision est affichée sur le site Web de la CCE, dans les sept jours ouvrables suivants.

Le CCPM mène une consultation publique sur la question, après avoir publié un avis public sur le site Web de la CCE quant à la forme que prendra cette consultation.

Le cas échéant, le CCPM regroupera les questions de même nature afin d'accroître l'efficacité du processus. »

À ce jour, seul le CCPM a soulevé auprès du Conseil des questions liées à la mise en œuvre et au développement des articles 14 et 15.

Le **23 octobre 2001**, le CCPM a publié l'**avis au Conseil n° 01-07**, qui portait sur les communications des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE. Dans cet avis, le CCPM a écrit :« ayant été informé qu'on demandera au Conseil d'envisager 1) 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; 2) l'obligation pour le Secrétariat de présenter un plan de travail au Conseil avant d'entreprendre la préparation du dossier factuel », puis s'est dit frustré d'être obligé, une fois encore, de transmettre des avis à propos des articles 14 et 15, étant donné « qu'on ignore ou qu'on contourne des procédures pourtant acceptées par le passé. »

Par ailleurs, les membres du CCPM ont fait part de leur « ferme opposition » à une telle proposition qui, selon eux, allait à l'encontre de ce que réaffirmait le Conseil dans sa résolution, à savoir son engagement à offrir davantage de transparence. Le CCPM a écrit que cela « constituerait une modification constructive » des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE* (les « Lignes directrices »), qu'il faudrait en premier lieu soumettre cette proposition au CCPM et à un examen public. Selon le CCPM, cela « constituerait un non-respect flagrant de l'une des recommandations contenues dans le rapport du CCPM sur les enseignements, qui demandait qu'on preserve l'indépendance du Secrétariat dans le cadre du processus de communications visé aux articles 14 et 15. »

Le CCPM a fait observer par ailleurs que l'adoption d'une telle proposition ferait augmenter la charge de travail du Secrétariat et imposerait aux auteurs des communications l'obligation de produire des documents encore plus détaillés, ce qui nuirait à la crédibilité du processus.

Pour les raisons susmentionnées, le CCPM a demandé au Conseil de faire preuve « de bonne foi » et de se prononcer par un vote au sujet des communications en suspens, « afin de respecter l'engagement pris à l'égard du processus de communications visé aux articles 14 et 15 », comme le souhaitait le conseil dans la résolution, et de s'inspirer à cette fin du rapport sur les enseignements tirés, préparé par le CCPM et présenté au Conseil en 2001.

Le **30 novembre 2001**, le CCPM a publié l'**avis au Conseil n° 01-09**, dans lequel il mentionnait qu'il avait reçu les résolutions du Conseil n° 01-08 (Oldman River II – SEM 97-006); 01-10 (Oiseaux migrateurs – SEM 99-002); 01-11 (BC Mining – SEM 98-004); 01-12 (BC Logging – SEM 00-004) et 01-09 (Aquanova – SEM 98-006). Il demandait au Secrétariat, pour les quatre premières communications, de préparer des dossiers factuels traitant des questions soulevées par les auteurs et, pour toutes les communications, d'offrir aux Parties la possibilité de commenter le plan global de travail visant à recueillir les faits pertinents. Le CCPM a demandé au Conseil de l'autoriser à mener une consultation publique à propos de deux questions :

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

Dans ce même avis, le CCPM a demandé au Conseil de lui renvoyer cette question pour fin d'examen public au plus tard le 14 janvier 2002, de sorte que le CCPM ait suffisamment de temps pour se préparer à l'examen que ferait le Conseil de l'application de la résolution n° 00-09 en juin 2002.

Dans une lettre datée du **21 janvier 2002**, le CCPM a rappelé au Conseil qu'il attendait de celui-ci une réponse positive à propos de la consultation publique qu'il devait mener relativement aux questions soulevées dans l'avis au Conseil n° 01-09, afin de pouvoir tenir compte des commentaires du public dans l'avis qu'il produirait éventuellement.

Le **11 février 2002**¹, en réponse à l'avis du CCPM au Conseil n° 01-09 et à la lettre du 21 janvier 2002, le Conseil a autorisé le CCPM à mener une consultation publique à propos de la façon dont on établit la portée d'un dossier factuel, une fois que les quatre dossiers factuels pertinents ont été terminés (Oldman River II – SEM 97-006, Oiseaux migrateurs – SEM 99-002, BC Mining – SEM 98-004 et BC Logging – SEM 00-004). Le Conseil a justifié sa décision en précisant qu'une fois les quatre dossiers factuels pertinents terminés, la consultation publique et l'avis subséquent seraient basés sur des faits réels.

Le Conseil a également autorisé le CCPM à mener une consultation publique à propos de l'obligation qu'a le Secrétariat de fournir son plan de travail aux Parties et de leur offrir la possibilité de le commenter. Les membres du Conseil pensaient qu'il était préférable d'attendre la production des quatre dossiers factuels pour mener la consultation publique et préparer l'avis au Conseil, mais ont reconnu que le plan de travail relatif à la constitution des dossiers factuels était presque terminé, et serait donc basé sur des faits réels.

À la suite de la réponse du Conseil, le CCPM a demandé au Conseil, dans l'**avis n° 02-03 du 8 mars 2002**, d'annuler sa décision de reporter l'examen public de la question que soulève la restriction de la portée des dossiers factuels tant que ceux relatifs aux communications pertinentes ne seraient pas constitués, pour les raisons suivantes :

1. « ce report contrevient à l'esprit et à l'objet de la résolution du Conseil n° 00-09 en éliminant radicalement toute possibilité de regard du public sur cette question très importante;
2. le fait de permettre que les dossiers factuels soient constitués d'une manière restreinte, qui exclut notamment l'apport du public et son examen des incidences et des conséquences durant au moins un an et demi, constitue, de l'avis du CCPM, un changement de facto aux *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE* »

En outre, conscients du mandat que leur impose le paragraphe 16(4) de l'ANACDE (qui consiste à solliciter les commentaires du public à propos de toute question soulevée), les membres du CCPM ont indiqué qu'ils préféreraient mener une consultation publique à propos de la limitation de la portée des dossiers factuels dans le cadre du processus d'examen établi dans la résolution n° 00-09.

¹ Le paragraphe 7 décrit en détail la réponse du Conseil à l'avis au Conseil n° 01-09 et à la lettre du CCPM du 21 janvier 2002.

Le **12 mars 2002**, après avoir reçu la lettre du Conseil datée du 11 février 2002, qui l'autorisait à mener une consultation publique à propos de l'instruction du Conseil au Secrétariat (qui devait offrir aux Parties la possibilité de commenter le plan de travail visant cinq dossiers factuels), le CCPM a sollicité les commentaires du public sur cette question. Il a demandé que tous ces commentaires soient transmis avant le 30 avril 2002.

Le **10 mai 2002**², après avoir mené une consultation publique à propos du plan de travail, le CCPM a publié l'**avis au Conseil n° 02-07**, auquel le Conseil a répondu le **14 juin 2002**³.

Par contre, en ce qui concerne la façon dont est établie la portée d'un dossier factuel, le **4 juillet 2002**, le CCPM a écrit au Conseil à propos de la réponse de celui-ci à l'avis 01-09, et rappelé que, selon lui, une consultation publique était justifiée pour les raisons énoncées dans l'avis. Le CCPM a demandé au Conseil d'annuler sa décision de reporter la consultation publique jusqu'à la production finale des dossiers factuels en question et de l'autoriser à mener cette consultation, conformément à ce que recommandait le CCPM dans l'avis 02-03. Les membres du CCPM, qui se sont fait l'écho des opinions du public lors de la session du Conseil, ont indiqué qu'il ne faudrait pas attendre plus d'un ou deux ans pour entreprendre cette consultation.

Le **6 décembre 2002**, après avoir réexaminé les nombreuses demandes du CCPM⁴, le Conseil a continué à préconiser une consultation au terme de la préparation des quatre dossiers factuels pertinents, comme il l'avait exprimé dans sa lettre datée du 11 février et durant la session de juin 2002. Selon les membres du Conseil, la meilleure solution consistait à aller de l'avant dans ce dossier, afin de générer la meilleure valeur ajoutée possible. Dans la même lettre, le Conseil informait le CCPM que, selon l'information fournie par le Secrétariat, les quatre dossiers factuels seraient terminés en 2003.

Les quatre dossiers factuels pertinents ont été préparés et étaient tous publiés en août 2003⁵, ce qui a permis au CCPM de commencer officiellement l'examen de la première question soulevée dans l'avis au Conseil n° 01-09, à savoir la façon dont la portée du dossier factuel est établie.

Le **17 juillet 2003**, le CCPM a sollicité les commentaires du public sur cette question. Afin que le processus de consultation soit plus éclairé, il a demandé à l'Environmental Law Institute (ELI) de préparer un rapport analysant les répercussions de ce dossier sur le plan juridique et sur l'élaboration de politiques. Le CCPM a également demandé que les commentaires du public soient transmis au plus tard le 8 septembre 2003.

² Le paragraphe 3 traite de l'avis du CCPM au Conseil n° 02-07.

³ Le paragraphe 7 traite de la réponse du Conseil à l'avis 02-07 du CCPM, datée du 14 juin 2002.

⁴ Avis du CCPM au Conseil n° 01-09 et 02-03, et lettres au Conseil datées du 21 janvier et du 4 juillet 2002.

⁵ La communication SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs) a été rendue publique le 24 avril 2003; la SEM-97-006 (Oldman River II) l'a été le 11 août 2003, la SEM-00-004 (BC Logging), également le 11 août 2003 et la SEM-98-004 (BC Mining), le 12 août 2003.

Le **30 juillet 2003**, le CCPM a informé le Conseil qu'il avait mis en œuvre une consultation publique à propos de la façon dont était définie la portée d'un dossier factuel et de l'examen de la résolution du Conseil n° 00-09. Il a par ailleurs ajouté une question qui lui semblait connexe, à savoir l'exhaustivité de l'information.

Le CCPM a informé le Conseil que la période d'examen public prendrait fin le 8 septembre 2003 et que les commentaires seraient résumés, puis utilisés lors d'une réunion publique le 2 octobre 2003. Comme il l'exprimait dans sa lettre, le CCPM cherchait ainsi à ce que ces échanges, ainsi que les résultats de ses propres délibérations et interactions, serviraient de base à un avis au Conseil relatif à ces questions importantes. Enfin, les membres du CCPM ont aussi indiqué que, selon eux, il serait très avantageux pour les représentants des trois gouvernements d'assister et de participer à la réunion publique, dans un souci d'équilibre et de transparence.

Le **29 septembre 2003**, les représentants suppléants, au nom du Conseil, ont répondu à la lettre d'invitation envoyée le 30 juillet 2003 par le CCPM et informé celui-ci qu'ils ne participeraient pas à la session, invoquant la raison suivante : « La consultation menée par le CCPM au sujet des questions d'application visées aux articles 14 et 15 constitue en fait une consultation publique, et il est important qu'elle permette de recueillir les points de vue du public, et non des Parties. » Ils ont précisé que les commentaires des Parties suivraient tout avis fourni par le CCPM.

Le **2 octobre 2003**, le CCPM a organisé la réunion publique consacrée au rapport provisoire que l'ELI avait préparé pour lui, et qui traite de la restriction de la portée des dossiers factuels et de ce qui est considéré comme « suffisamment d'information » pour étayer les allégations selon lesquelles une Partie omet d'assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement. On a demandé aux participants de commenter ces questions, ainsi que l'examen de l'application de la résolution du Conseil n° 00-09.

Le **30 octobre 2003**, le CCPM a fourni au Conseil une copie du rapport final, qui intégrait les commentaires reçus lors de la réunion publique du 2 octobre 2003, ainsi que l'analyse du CCPM.

Le **17 décembre 2003**, après avoir mené une consultation publique au sujet des questions soulevées, le CCPM a publié l'**avis au Conseil n° 03-05**⁶, dans lequel il recommandait fortement « que le Conseil s'abstienne à l'avenir de restreindre la portée des dossiers factuels que le Secrétariat recommande de constituer. » Le Conseil lui a répondu le 3 juin 2004⁷.

⁶ Le paragraphe 3 traite de l'avis au CCPM au Conseil n° 03-05.

⁷ Le paragraphe 7 traite de la réponse du Conseil à l'avis n° 03-05 du CCPM.

Paragraphe 3

« [T]out avis que formule le CCPM doit s'appuyer sur une argumentation raisonnée. »

Dans le paragraphe 3 de sa résolution n° 00-09, le Conseil demande au CCPM de s'appuyer sur une argumentation raisonnée pour rédiger son avis au Conseil consacré aux questions liées à la mise en œuvre et au développement des articles 14 et 15 de l'Accord qui faisait l'objet d'une consultation publique.

Au terme de la consultation publique qu'il a menée à propos des questions soulevées dans les avis au Conseil n° 01-09 et 02-03, le CCPM a transmis au Conseil les avis n° 02-07 et 03-05, qui sont décrits aux paragraphes suivants.

Le 10 **mai 2002**, après avoir mené une consultation publique au sujet de la première question, le CCPM a publié l'**avis au Conseil n° 02-07**, dans lequel il recommandait au Conseil de ne plus inclure d'énoncé demandant au Secrétariat de donner aux Parties l'occasion de commenter ses plans globaux de travail. Le CCPM a justifié sa recommandation en s'inspirant d'une analyse des commentaires du public et de ses avis passés qui traitaient des effets sur l'indépendance du Secrétariat, de l'effet potentiel sur la rapidité du processus et de la transparence de celui-ci. À l'intention du Conseil, le CCPM a également joint à son avis un résumé des commentaires reçus durant la consultation publique.

Le 17 **décembre 2003**, le CCPM a transmis l'**avis au Conseil n° 03-05** après avoir mené une consultation publique au sujet de la restriction de la portée des dossiers factuels, à la suite de la publication des quatre dossiers factuels, autorisée par le Conseil. Il a également décidé de sa propre initiative d'intégrer à cet examen public la question de l'application de la résolution n° 00-09 du Conseil. En vue de cet examen, le CCPM a commandé à l'ELI un rapport sur les deux questions suivantes :

1. la restriction de la portée des dossiers factuels et, en outre, l'interprétation de ce qui est considéré comme « suffisamment d'information » pour étayer l'omission alléguée d'assurer l'application de la législation de l'environnement;
2. l'examen de la résolution du Conseil n° 00-09.

À propos de la restriction de la portée des dossiers factuels, le CCPM a fortement recommandé que le Conseil s'abstienne à l'avenir de restreindre la portée des dossiers factuels. Il a justifié cette recommandation en avançant les arguments suivants : en intervenant dans le processus de collecte d'éléments de preuve, le Conseil compromet l'indépendance du Secrétariat et la crédibilité de ce processus; les dossiers factuels ne traitent plus des questions faisant l'objet des communications; et il n'est pas possible d'exposer dans les dossiers factuels les faits démontrant les omissions généralisées d'assurer l'application de la loi. Le CCPM a par ailleurs précisé que, lorsque la portée des dossiers factuels est

limitée à des cas précis, il peut être plus facile pour les Parties d'invoquer d'autres exceptions dans le cadre des dispositions de l'Accord pour exclure certains éléments d'un dossier factuel, ce qui, parallèlement, risque d'accroître les ressources humaines et financières que ces groupes devront consacrer à l'élaboration de leur communication.

Les autres questions abordées dans l'avis du CCPM au Conseil n° 03-05 sont des conclusions, et non des recommandations. Voici ce qu'a conclu le CCPM à propos de la détermination de ce qui est considéré comme « suffisamment d'information » pour étayer une allégation de non-application de la loi :

- « Cette décision ajoute aux exigences relatives au fardeau de la preuve, imposées par l'ANACDE, un niveau de preuve plus élevé définissant ce qui constitue des informations suffisantes pour étayer les allégations de non-application de la loi.
- S'il est nécessaire de fixer le niveau de preuve pour éviter que les auteurs de communications ne fassent des allégations frivoles ou hypothétiques, le Secrétariat, en vertu de l'alinéa 14(1)c), a le mandat et le pouvoir de déterminer ce niveau, de même que la compétence voulue.
- En plaçant la barre trop haut pour ce qui est de l'exhaustivité de l'information, le Conseil risque d'empêcher tout simplement les citoyens de participer au processus. »

Dans son avis, le CCPM a ajouté que la « nouvelle perception selon laquelle le Conseil est en situation de conflit d'intérêt » était « également connexe à la question précédente. ». Selon les membres du Comité, il s'agissait d'une préoccupation qui justifiait une analyse plus approfondie. Au terme de cette analyse, le CCPM a informé le Conseil qu'il allait se prononcer sur la meilleure façon de procéder pour régler cette question, puis transmettre un avis au Conseil en conséquence.

Enfin, à propos de la résolution du Conseil n° 00-09, les membres du CCPM ont précisé que, selon eux, « les résolutions du Conseil qui restreignent la portée des dossiers factuels et qui déterminent si l'information présentée dans les communications est suffisante, de même que la décision du Conseil de reporter la consultation publique sur l'établissement de la portée des dossiers factuels et les retards survenus dans l'examen de l'application de la résolution :

- semblent compromettre l'engagement énoncé dans la résolution du Conseil n° 00-09 d'accroître la transparence du processus relatif aux communications des citoyens et la participation du public à ce processus;
- semblent aller à l'encontre de l'intention ou de l'"esprit" de la résolution du Conseil n° 00-09 qui, comme chacun le sait, constituait un compromis

duement arraché destiné à assurer la continuité du processus et à rétablir la confiance du public. »

Dans ses avis n° 02-07 et 03-05, le CCPM a étayé son avis par une argumentation raisonnée. Dans l'avis n° 01-09, il demandait en fait la possibilité de mener une consultation publique, mais n'appuyait pas cette demande sur une argumentation raisonnée. En outre, certains éléments de l'avis au Conseil n° 03-05 reflètent les opinions des membres du CCPM, plutôt que de constituer un avis au Conseil dont celui-ci pourrait tenir compte au moment de prendre sa décision.

Paragraphe 4

« [L]es Parties, par l'entremise du Conseil, tiennent compte de l'avis du CCPM lorsqu'elles prennent des décisions concernant ces questions relatives aux articles 14 et 15 de l'Accord, et rendent publiques les raisons ayant motivé ces décisions, mettant ainsi fin au processus. »

La résolution n° 00-09 stipule que le Conseil doit tenir compte de l'avis du CCPM pour rendre une décision relativement aux questions liées aux articles 14 et 15. Le CCPM a transmis au Conseil divers avis à propos de ces questions depuis l'adoption de la résolution. Ces avis traitaient de la portée des dossiers factuels et de la préparation de plans de travail en vue de la constitution de dossiers factuels.

Dans ses avis, le CCPM traite de la nécessité pour le Secrétariat d'offrir aux Parties l'occasion de commenter les plans de travail en vue de la constitution de dossiers factuels (avis au Conseil n° 02-07), de la restriction de la portée des dossiers factuels, de l'exhaustivité de l'information et de l'examen de la résolution du Conseil n° 00-09 (avis au Conseil n° 03-05).

Le Conseil a tenu compte de l'avis n° 02-07 du CCPM et répondu à ce dernier le **14 juin 2002**. Dans sa lettre au CCPM, il clarifiait ses intentions relativement aux plans de travail. Selon les membres du Conseil, en fournissant des plans de travail aux Parties, on les aide à obtenir l'information nécessaire et on accélère le processus de collecte d'information. Ils ont fait observer que les plans de travail permettent aux Parties de connaître la nature de l'information recherchée dans le cadre d'un processus de communication donné, ainsi que les personnes-ressources appropriées. Le Conseil s'est engagé à rendre accessibles au public les commentaires formulés par les Parties dans le cadre de ce processus. Il a par ailleurs demandé au Secrétariat de lui transmettre les commentaires du public, et de les transmettre au CCPM, de sorte que celui-ci puisse en tenir compte lors de la préparation de ses futurs avis.

Enfin, le CCPM a transmis au Conseil l'avis n° 03-05 le 17 décembre 2003. Dans sa réponse du 3 juin 2004, le Conseil a abordé les trois questions soulevées par le CCPM :

- la façon dont est établie la portée d'un dossier factuel;
- ce que l'on considère comme « suffisamment d'information »;
- l'examen de la résolution du Conseil n° 00-09.

En ce qui concerne la façon dont on établit la portée d'un dossier factuel, le Conseil a expliqué qu'il déléguait souvent cette tâche au Secrétariat dans le cadre du processus de communications, mais a constaté que, dans certains cas, il était à la fois nécessaire et approprié que le Conseil rende, relativement à un dossier factuel, une décision qui diffère de la recommandation du Secrétariat. Dans pareils cas, le Conseil s'est efforcé de présenter clairement son raisonnement dans le texte de la résolution pertinente ou dans un compte rendu sommaire.

À propos de l'exhaustivité de l'information, le Conseil a rappelé au CCPM que, même si le paragraphe 14(1) exige du Secrétariat qu'il détermine si une communication satisfait aux critères énoncés dans ledit paragraphe, c'est au Conseil qu'il incombe, à titre d'organe directeur de la CCE, d'interpréter l'ANACDE (voir l'alinéa 10(1) d)).

En ce qui concerne le moment où le CCPM mène les consultations publiques, les membres du Conseil ont rappelé que, selon eux, la meilleure approche consistait à attendre que les quatre dossiers factuels soient terminés. Ils pensent que les renseignements additionnels nécessaires à l'examen de la résolution n° 00-09 ne seront accessibles qu'une fois que les dossiers factuels pertinents seront prêts.

C'est pour cette raison (exposée au paragraphe 4) que le Conseil a rendu publics ses décisions et les raisons de ces décisions dans les lettres envoyées au CCPM, lors de rencontres avec les membres du CCPM, et dans ses résolutions et ses comptes rendus sommaires, accessibles au public.

Alinéa 5a)

« [L]e CCPM examine l'historique public des dossiers des communications sur les questions d'application présentées en vertu des articles 14 et 15 de l'Accord, y compris toutes les mesures prises en vue d'appliquer ces articles, et qu'il établisse un rapport faisant état des enseignements qu'il en a tirés. »

Comme le stipule l'alinéa 5a) de la résolution du Conseil n° 00-09, le CCPM a entrepris l'examen de l'historique public des communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE, et fourni au Conseil un rapport sur les enseignements tirés, daté du **6 juin 2001**.

Ce rapport : présente un aperçu du processus de communications des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE; décrit les deux dossiers factuels qui étaient terminés au moment où l'examen a été

entrepris; résume les commentaires du public qu'a reçus le CCPM à propos du processus de communications; et présente les conclusions du CCPM.

Aperçu des dossiers factuels « BC Hydro » et « Cozumel »

Les deux dossiers factuels que mentionne le CCPM dans son rapport sur les enseignements tirés de l'examen de l'historique des communications étaient prêts au moment de la rédaction du rapport. Le CCPM a jugé que, dans les deux cas, les procédures suivies respectaient les *Lignes directrices* et les instructions données par le Conseil au Secrétariat.

BC Hydro

Le *Sierra Legal Defence Fund* et le *Sierra Club Legal Defence Fund* ont présenté la communication *BC Hydro* en avril 1997. Dans cette communication, ils alléguaient que le Canada avait omis d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* à l'encontre de BC Hydro, parce que cette compagnie n'avait pas obtenu le permis nécessaire l'autorisant à causer la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson. Dans leur réponse (datée de juillet 1997), les représentants du Canada ont expliqué pourquoi, selon eux, BC Hydro n'avait commis aucune infraction, et ajouté que le Canada n'avait pas omis d'assurer l'application de ses lois de l'environnement et que les ordonnances et permis requis avaient été délivrés à BC Hydro. En avril 1998, le Secrétariat a recommandé la préparation d'un dossier factuel relatif à la présumée infraction au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches* (mais pas aux autres infractions mentionnées par les auteurs de la communication). Il a recueilli des renseignements selon la procédure établie et auprès de sources pertinentes, et préparé un document établissant la portée de l'enquête, afin de cibler le processus avant de rédiger la version finale du dossier factuel.

Dans le rapport sur les enseignements tirés, le CCPM : a conclu que, malgré ses limites, le dossier factuel *BC Hydro* : constituait un recueil très utile d'opinions d'experts; expliquait clairement la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et le processus décisionnel prévu par cette loi, ainsi que la nature d'autres documents d'orientation. Le CCPM a ajouté que le processus de préparation des dossiers favorisait la participation du public et qu'à long terme, il pouvait avoir accru la transparence de certains processus décisionnels du gouvernement en ce qui a trait aux installations de BC Hydro.

Cozumel

Plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) ont présenté cette communication, dans laquelle elles alléguaient que le Mexique avait omis d'assurer l'application efficace de sa loi de l'environnement, en approuvant un projet de terminal portuaire sans exiger d'évaluation d'impact environnemental (EIE) complète pour l'ensemble de ce projet. Selon les auteurs, les activités autorisées allaient causer la destruction de l'habitat de certaines espèces. Le

Mexique a répondu que la communication n'était pas pertinente, parce que les mesures critiquées avaient été prises avant l'entrée en vigueur de l'ANACDE, et que les auteurs n'avaient pas épuisé tous les recours administratifs que leur offrait la loi mexicaine. Le Conseil a demandé au Secrétariat de préparer un dossier factuel mentionnant les faits pertinents antérieurs à janvier 1994.

Dans le rapport sur les enseignements tirés, le CCPM a conclu que le dossier factuel résumait bien les arguments des Parties en cause, ainsi que les lois pertinentes, mais précisé que le Secrétariat n'avait tiré aucune conclusion à propos de l'efficacité de l'application des lois de l'environnement.

Enseignements tirés

Le CCPM a reçu de nombreux commentaires du public à propos du processus de communications visé aux articles 14 et 15, et surtout en ce qui concernait l'opportunité, la transparence et l'efficacité de ce processus. Il a soulevé un certain nombre de questions :

Opportunité

En ce qui concerne l'opportunité du processus, un des enseignements tirés est le suivant : il faudrait établir des échéanciers clairs que le Secrétariat et le Conseil devraient respecter dans le cadre de leurs interventions respectives. Plus précisément, il faudrait limiter le temps dont dispose le Secrétariat pour déterminer si une communication respecte les critères énoncés à l'article 14 et examiner la réponse de la Partie, ainsi que pour préparer les versions provisoire et finale d'un dossier factuel. Le CCPM suggérerait qu'on limite également le temps que consacre le Conseil à rédiger sa recommandation relative à la constitution d'un dossier factuel.

En outre, le rapport du CCPM traitait de la période de 30 jours pendant laquelle le Secrétariat cache au public la recommandation du Conseil. Le CCPM affirme que cette mesure ne va pas du tout dans le sens des objectifs du processus de communications. Il considère par ailleurs que les ressources dont dispose le Secrétariat sont insuffisantes, ce qui nuit à l'efficacité et à la rapidité du processus.

Transparence

En ce qui concerne la transparence du processus de communications, le CCPM considère que « les dossiers factuels devraient être rendus publics et énoncer clairement des conclusions et des recommandations », et que ces conclusions et recommandations devraient être divulguées au public dès qu'elles sont rédigées. Le CCPM se disait préoccupé par le recours excessif aux dispositions relatives à la confidentialité, qui risquerait de dissuader le public de participer au processus. En outre, il s'inquiétait du fait que les auteurs ne pouvaient pas formuler de commentaires sur la version préliminaire du dossier factuel et que le Conseil

bénéficiait d'une totale discrétion pour demander au Secrétariat de préparer ou non un dossier factuel.

Efficacité

Enfin, les membres du CCPM se sont dits sceptiques quant à l'efficacité du processus de communications, parce que les auteurs n'ont aucun moyen direct de faire appliquer les lois de l'environnement d'une Partie, et doivent plutôt attendre que cette Partie agisse dans le dossier, et faire une réclamation en invoquant d'autres dispositions de l'ANACDE relatives à l'application de la loi et à la résolution des conflits. Dans son rapport, le CCPM a fait diverses recommandations à propos des moyens possibles de régler ce problème. Par ailleurs, ses membres se sont dits inquiets de l'absence de processus d'appel une fois que le Conseil a décidé de ne pas recommander la constitution d'un dossier factuel, et certains observateurs pensent que le dossier factuel devrait comporter des conclusions et/ou des recommandations quant aux autres mesures que devrait prendre la Partie concernée.

Conclusions

Le CCPM a formulé cinq conclusions et recommandations à la fin de son rapport, qui traitent des questions que lui a confiées le Conseil le **13 octobre 2000**.

Premièrement, le CCPM a conclu que les communications des citoyens « jouent un rôle essentiel dans l'atteinte des objectifs de l'ANACDE », notamment parce que a) le processus a été utilisé par des ONG des pays signataires de l'ANACDE dans le but d'assurer l'application efficace des lois de l'environnement; b) les Parties ont fourni une réponse aux communications jugées valables; c) les demandes d'information au sujet de mesures contestées ont fourni à la Partie visée les motivations nécessaires pour respecter leurs propres lois; d) la constitution de dossiers factuels se fait avec la participation de spécialistes et des membres du public; e) le processus permet d'en arriver à des compromis, de régler les différends et d'attirer l'attention du public.

Deuxièmement, le CCPM a conclu que le Secrétariat devait faire preuve d'indépendance en ce qui a trait aux communications, à la pertinence de l'information et des réponses, aux recommandations faites au Conseil et à la constitution d'un dossier factuel et pour ce faire, il doit continuer de disposer de ressources adéquates.

Troisièmement, le CCPM estime que l'efficacité du processus passe par l'accélération de l'examen des communications, et qu'il faut affecter des ressources suffisantes au traitement des communications en vertu des paragraphes 14(1) et (2), ainsi qu'aux autres étapes du processus, par exemple les réponses des Parties et la formulation de recommandations au Conseil. Le CCPM fournit des exemples de mesures qui pourraient être prises pour accélérer les différentes étapes du processus de communications.

Quatrièmement, le processus de communications des citoyens doit être fondé sur un processus décisionnel « ouvert, éclairé et raisonné ». Selon le CCPM, le Conseil doit fournir ses motifs lorsqu'il décide de rejeter une recommandation du Secrétariat. Le CCPM a également fait les suggestions suivantes pour faciliter l'atteinte de cet objectif : a) les nouveaux renseignements contenus dans la réponse d'une Partie doivent être communiqués aux auteurs de la communication et on devrait permettre à ces derniers d'y répondre; b) le Secrétariat devrait informer l'auteur d'une communication du fait qu'il a transmis le dossier au Conseil en lui recommandant la constitution d'un dossier factuel, il faudrait éliminer ou réduire la période d'interdiction de 30 jours, et autoriser le Secrétariat à divulguer les motifs sous-jacents à sa recommandation; et c) si une Partie présente d'autres renseignements au Conseil, ces renseignements devraient être communiqués aux auteurs de la communication et ces derniers devraient avoir l'occasion de répondre brièvement par écrit.

Cinquièmement, le CCPM propose une façon de concrétiser les mesures de suivi qui doivent être prises après la publication du dossier factuel pour favoriser la surveillance dans les cas où une Partie omet d'assurer l'application de ses lois de l'environnement. On pourrait, par exemple, demander à une Partie de faire des comptes rendus sur les mesures prises, le cas échéant, en réponse au dossier factuel, et ce, dans un délai de 12 mois ou tout autre délai raisonnable. Le CCPM a également suggéré qu'on rende ces comptes rendus publics et qu'on donne aux membres du CCPM l'occasion de les examiner et de les commenter.

Réponse du Conseil au apport sur les enseignements tirés

En réponse au rapport, le Conseil de la CCE a adopté la résolution n° 01-06 et envoyé des lettres datées le 6 mars 2002 et le 14 juin 2002⁸.

Alinéa 5b)

« [Q]ue le Conseil, afin de guider le CCPM dans le cadre de cet examen, lui fasse parvenir une note de présentation ou d'autres renseignements faisant état des questions soulevées par les Parties à l'égard de communications déterminées. »

Le **13 octobre 2000**, le Conseil de la CCE a envoyé une note de présentation au CCPM, dans laquelle il fournissait des conseils pour l'examen de l'historique du processus de communications établi en vertu des articles 14 et 15, y compris les mesures prises en application de ces articles. Le Conseil demandait « au CCPM d'examiner, en consultation avec chacune des Parties, les auteurs des communications et le Secrétariat, chaque communication pour laquelle le processus était terminé ». Le Conseil souhaitait que le CCPM détermine les enseignements connexes aux éléments suivants :

⁸ La résolution du Conseil n° 01-06 et les lettres du 6 mars et du 14 juin 2002 en réponse au rapport sur les enseignements tirés sont analysées dans l'examen du paragraphe 7.

- a) L'information jugée suffisante pour permettre au Secrétariat d'examiner une communication en vertu de l'alinéa 14(1)c).
- b) Les méthodes de collecte d'informations utilisées par le Secrétariat en vue de la constitution d'un dossier factuel.
- c) Le moment de la divulgation au public de renseignements non confidentiels.
- d) La détermination du caractère confidentiel ou exclusif de certains renseignements dans le cadre du processus de communications.

Paragraphe 6

« [Q]ue le Secrétariat, en attendant une décision définitive du Conseil, continue de traiter le plus rapidement possible toute communication sur des questions d'application, et ce, en conformité avec l'Accord et les Lignes directrices en vigueur; »

Depuis l'adoption de la résolution du Conseil n° 00-09 et conformément au paragraphe 6, le Secrétariat s'efforce d'accélérer le processus d'examen des communications sur les questions d'application, tel que prévu par l'Accord et les Lignes directrices. Pour simplifier le processus d'examen des communications, on a défini un processus interne. Depuis 2001, le nombre de jours nécessaires au Secrétariat pour examiner une communication conformément aux paragraphes 14(1) et 14(2) est passé d'environ 225 à 37 et le nombre de jours que prend le Secrétariat à faire une recommandation au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) est passé d'environ 490 à 245.

Le Secrétariat continue de traiter les communications de citoyens et de constituer les dossiers factuels dans les plus brefs délais possible. Depuis l'adoption de la résolution du Conseil n° 00-09 le 13 juin 2000, le Secrétariat a publié huit dossiers factuels, dont six ont été rendus publics en 2003.

Paragraphe 7

« [Q]ue les Parties exposent par écrit toute décision prise par le Conseil à la suite d'un avis du CCPM et qu'elles rendent ces explications publiques; »

Depuis l'adoption de la résolution n° 00-09, le 13 juin 2000, le CCPM a fourni des avis au Conseil relativement à la mise en œuvre et au développement des articles 14 et 15 de l'Accord⁹.

⁹ **Avis au Conseil n° 01-07**, Communications des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE, 23 oct. 2001; **Avis au Conseil n° 01-09**, Demande visant la tenue d'un examen public de deux questions relatives à la mise en œuvre et au développement des articles 14 et 15 de l'ANACDE, 30 nov. 2001; **Avis au Conseil n° 02-03**, Consultation publique sur des questions relatives à la mise en œuvre et au développement des articles 14 et 15, 8 mars 2002; **Avis au Conseil n° 02-07**, La question des plans de travail relatifs aux communications sur les questions d'application visées aux articles

Aux termes de ce paragraphe, le Conseil doit fournir une explication écrite, par l'entremise des Parties, et rendre publique toute décision prise par lui à la suite d'un avis du CCPM. Nous fournissons ci-après une description chronologique des avis du CCPM à la suite desquels le Conseil a rendu une décision, ainsi que les réponses subséquentes du Conseil, depuis l'adoption de la résolution n° 00-09.

Dans son rapport sur les enseignements, le CCPM tire certaines conclusions et fait des recommandations au Conseil. De manière générale, le CCPM reconnaît qu'il est important pour le Secrétariat de continuer de faire preuve d'indépendance et de disposer des ressources nécessaires, ainsi que d'accélérer le processus d'examen des communications. Le CCPM estime également que le processus décisionnel du Conseil doit être « ouvert, éclairé et raisonné » et que le Conseil doit envisager la possibilité d'adopter des mesures qui permettraient de surveiller les activités d'une Partie visée à la suite de la constitution d'un dossier factuel.

Le Conseil a convenu d'examiner « dans les meilleurs délais, le cas échéant » les recommandations suivantes :

- « ... [L]orsque la réponse d'une Partie contient de nouveaux renseignements qui ne faisaient pas partie de la communication d'origine, il faudrait communiquer ces renseignements aux auteurs de la communication et leur permettre d'y répondre dans un court délai. On pourrait prévoir jusqu'à 30 jours pour l'obtention de cette réponse. »
- « ...[S]i une Partie décide de présenter d'autres renseignements directement au Conseil en réponse à une telle recommandation du Secrétariat, il faudrait en aviser les auteurs et, s'ils le demandent, leur permettre de répondre brièvement par écrit, de sorte que le Conseil puisse prendre une décision plus éclairée à propos de la recommandation du Secrétariat. »
- « Face aux préoccupations que soulève la surveillance [c'est-à-dire le suivi du dossier factuel], une des options qui s'offre[nt] serait que la Partie en cause fasse rapport à la CCE, dans un délai raisonnable (qui n'excéderait pas un an, p. ex.) après la publication d'un dossier factuel, conformément à l'autorisation du Conseil, des mesures qu'elle a prises, le cas échéant, pour corriger la situation décrite dans un dossier factuel. Un tel rapport devrait être rendu public dans le rapport annuel suivant de la CCE, après que les membres du CCPM l'aient examiné, en même temps que la version provisoire de ce rapport annuel, conformément au paragraphe 16(6) de l'ANACDE, et qu'ils aient eu l'occasion de formuler leurs commentaires. »

14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, 10 mai 2002; **Avis au Conseil n° 03-05**, Restriction de la portée des dossiers factuels et examen de l'application de la résolution du Conseil n° 00-09 relative aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, 17 déc. 2003.

- « En ce qui concerne [...] le[s] (renseignements confidentiels), nous croyons que le droit d'une Partie d'invoquer la confidentialité pour ne pas avoir à dévoiler ses renseignements devrait être limité aux cas où ce droit est expressément reconnu par l'article 39 de l'ANACDE... ».

Le Conseil de la CCE a rédigé trois documents en réponse au rapport sur les enseignements tirés

Premièrement, le **29 juin 2001**, le Conseil a adopté la **résolution du Conseil n° 01-06** par laquelle il modifiait l'article 10.2 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*. Conformément à cette résolution, la notification du Secrétariat et les motifs de sa décision de recommander la constitution d'un dossier factuel seront consignés « au registre et au dossier public mentionnés respectivement aux articles 15 et 16 des Lignes directrices », cinq jours ouvrable après que le Secrétariat a avisé le Conseil. Le Conseil s'engageait également à publier les motifs pour lesquels il a donné instruction au Secrétariat de ne pas constituer de dossier factuel, et 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, soit dans un délai maximal de deux ans après le dépôt de la communication. En outre, le Conseil convenait d'examiner d'autres questions soulevées dans le rapport.

Deuxièmement, le Conseil a envoyé une lettre, le **6 mars 2002**, en réponse au rapport. Dans cette lettre, le Conseil mentionne que l'ouverture et la transparence du processus nécessiteraient peut-être des compromis sur le plan de l'efficacité. Selon le Conseil, la mise en œuvre des recommandations concernant l'ouverture et la transparence du processus ne permettrait pas d'atteindre l'équilibre voulu, surtout si on tient compte du temps qu'il faut pour parachever le processus. Le Conseil craignait également que les échanges que cela pourrait entraîner entre le Secrétariat, une Partie visée et les auteurs d'une communication créent un processus encore plus accusatoire.

Pour ce qui est de la recommandation relative à la responsabilité des Parties, le Conseil a fait remarquer à maintes occasions¹⁰ que, conformément à l'ANACDE, le processus prend fin « avec la constitution et, éventuellement, la publication du dossier factuel final. » Par ailleurs, le Conseil a mentionné que chaque pays a accès à des mécanismes visant à favoriser le respect des engagements, et que toute mesure prise en réponse à un dossier factuel « relève de sa politique intérieure ». Le Conseil n'a pas répondu à la quatrième recommandation (confidentialité des renseignements) parce qu'il croyait que cette question avait été réglée par le CCPM. Cependant, lors d'une réunion des représentants suppléants et des membres du CCPM qui s'est déroulée en mars 2002, le CCPM a fait savoir au Conseil que la confidentialité des renseignements demeurait une question préoccupante.

¹⁰ Lettres au CCPM datées le 6 mars 2002, le 14 juin 2002 et le 6 décembre 2002.

Dans une lettre datée le **22 avril 2002**, le CCPM reformulait la recommandation qu'il avait faite au sujet d'un mécanisme de suivi des dossiers factuels. Selon la nouvelle recommandation, il faudrait inciter une Partie visée par une communication qui a donné lieu à la constitution d'un rapport factuel à fournir des explications par écrit dans un délai raisonnable (p. ex., 12 mois) à la suite de la publication du dossier factuel, document dans lequel elle exposerait les changements, s'il en est, relatifs aux faits énumérés dans le dossier factuel et toute mesure connexe que la Partie aurait prise. Le CCPM recommandait également que ces explications soient rendues publiques.

Le **14 juin 2002**, le Conseil envoyait une nouvelle lettre au CCPM au sujet du suivi des dossiers factuels et de la confidentialité des renseignements.

Dans cette lettre, le Conseil réaffirmait que le processus d'examen des communications prend fin avec la constitution et, éventuellement, la publication du dossier factuel et que toute mesure de suivi entreprise par une Partie relève de sa politique intérieure. Dans le cas de dossiers factuels qui peuvent renfermer des faits demandant l'attention d'une Partie, le Conseil appuie la décision voulant que la Partie visée fournisse d'autres renseignements « conformément à ses pratiques internes habituelles. »

En ce qui a trait à la question de la confidentialité des renseignements, le Conseil mentionnait que, selon le rapport du CCPM, seul l'article 39 s'applique à cette question; or, les articles 21 (Information) et 42 (Sécurité nationale) sont également pertinents à cet égard. Le Conseil soulignait également l'importance de la transparence et ajoutait que, selon lui, une Partie doit fournir les renseignements demandés par le Secrétariat conformément aux dispositions de l'ANACDE. Dans sa réponse, le Conseil parlait également d'un rapport sommaire que le Secrétariat s'attachait alors à préparer sur les lois et règlements des trois Parties. Ces renseignements visaient à faciliter le traitement de toute question qui pourrait être soulevée au sujet des renseignements confidentiels. Ce rapport a été rendu public le 7 février 2003.

Le **23 octobre 2001**, le CCPM adoptait son **avis au Conseil n° 01-07** concernant les communications des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE. Dans cet avis, le CCPM exprimait sa frustration à l'idée d'être encore une fois forcé de rendre des avis à propos de questions liées aux articles 14 et 15 « parce qu'on ignore ou qu'on contourne des procédures pourtant acceptées par le passé. »

Le **30 novembre 2001**, le Conseil recevait l'**Avis au Conseil n° 01-09**, en vertu duquel le CCPM demandait la tenue d'un examen public de deux questions, à savoir :

1. la question de la restriction de la portée des dossiers factuels;

2. la nécessité pour le Secrétariat de fournir aux Parties l'occasion de commenter son plan de travail.

Dans une lettre au Conseil datée le **21 janvier 2002**, le CCPM disait qu'il avait bon espoir d'obtenir une réponse positive à son avis n° 01-09, mais ne fournissait aucun autre argument à l'appui de sa demande. Le **11 février 2002**, le Conseil autorisait le CCPM à mener un examen public des deux questions mentionnées dans l'avis au Conseil n° 01-09 une fois que le Secrétariat aurait achevé la constitution des quatre dossiers factuels en cours de préparation à ce moment-là¹¹. Le Conseil demandait également qu'on modifie le libellé de la première question comme suit : « la question de la restriction de la portée d'un dossier factuel ».

Le **8 mars 2002**, le CCPM adoptait son **avis au Conseil n° 02-03**, dans lequel il recommandait au Conseil d'annuler sa décision de reporter l'examen public de la question que soulève la restriction de la portée des dossiers factuels jusqu'à ce que les quatre dossiers factuels soient dûment constitués.

Également le 8 mars 2002, le CCPM adoptait son **avis au Conseil n° 02-07** sur 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 Conseil a examiné l'avis au Conseil n° 02-07 et y a répondu le **14 juin 2002**. Dans sa lettre au CCPM, le Conseil précisait ses intentions relativement aux plans de travail. Il expliquait que le fait de fournir les plans de travail aux Parties permettait à celles-ci d'obtenir les renseignements nécessaires et d'accélérer le processus de collecte d'informations. En outre, les plans de travail fournissent aux Parties des renseignements sur la nature des informations demandées dans le cadre de l'examen d'une communication donnée, et ils leur donnent l'occasion d'identifier les personnes-ressources pertinentes. Le Conseil s'engageait à rendre publiquement accessible tout commentaire formulé par les Parties dans le cadre de ce processus. Il donnait par ailleurs instruction au Secrétariat de communiquer les commentaires du public au CCPM et au Conseil, de manière que le CCPM puisse en tenir compte lors de la préparation d'avis ultérieurs.

Le **6 décembre 2002**, après avoir réexaminé les nombreuses demandes du CCPM¹², le Conseil a maintenu son soutien à l'égard de la réalisation d'un examen une fois les quatre dossiers factuels pertinents dûment constitués, tel qu'il le mentionnait dans sa lettre du 11 février 2002 et conformément à ce qu'il avait indiqué à l'occasion de la session du Conseil de juin 2002. Le Conseil estimait que cette démarche était la plus indiquée et apporterait la plus grande valeur ajoutée. Dans sa lettre, le Conseil informait également le CCPM que,

¹¹ BC Logging (SEM-00-004), BC Mining (SEM-98-004), Oiseaux migrateurs (SEM-99-002) et Oldman River II (SEM-97-006).

¹² Avis du CCPM n°s 01-09 et 02-03 et lettres au Conseil datées le 21 janvier 2002 et le 4 juillet 2002.

selon les renseignements fournis par le Secrétariat, les quatre dossiers factuels seraient terminés en 2003.

Dans la même lettre, le Conseil revenait sur les questions relatives à la surveillance et au suivi des dossiers factuels. Le Conseil convenait avec le CCPM que certains dossiers factuels peuvent contenir de l'information à laquelle une Partie devrait donner suite. Or, en vertu de l'ANACDE, le processus de communications prend fin avec la constitution et, éventuellement, la publication d'un dossier factuel; dans un tel contexte, toute mesure qu'une Partie pourrait prendre relève de sa politique intérieure.

Le 17 décembre 2003, après avoir mené un examen public de la question relative à la restriction de la portée des dossiers factuels, le CCPM adoptait son **avis au Conseil n° 03-05**. Dans sa réponse datée le 3 juin 2004, le Conseil examinait les trois questions soulevées par le CCPM, à savoir :

- la façon de définir la portée d'un dossier factuel;
- ce qui est considéré comme « suffisamment d'information »;
- l'examen de la résolution du Conseil n° 00-09.

En ce qui a trait à la façon de définir la portée d'un dossier factuel, le Conseil expliquait qu'il s'en remet souvent au Secrétariat dans le contexte du processus de communications, mais que, dans certains cas, il avait jugé nécessaire de rendre une décision qui allait à l'encontre de la recommandation du Secrétariat au sujet de la constitution d'un dossier factuel. Dans de tels cas, le Conseil s'est attaché à expliquer clairement ses motifs dans la résolution du Conseil pertinente ou dans un compte rendu sommaire.

Pour ce qui est de la question de savoir ce qui constitue « suffisamment d'information », le Conseil a rappelé au CCPM que, même si, en vertu du paragraphe 14(1), le Secrétariat doit déterminer si une communication satisfait aux critères mentionnés à ce paragraphe, c'est le Conseil, en tant qu'organe directeur de la CCE, qui doit trancher lorsqu'il s'agit d'interpréter les dispositions de l'ANACDE (voir l'alinéa 10(1)d)).

Enfin, en ce qui a trait à l'examen public du CCPM, le Conseil a maintenu que, selon lui, il était indiqué d'attendre que les quatre dossiers factuels soient dûment constitués, car ce n'est qu'à ce moment-là qu'on disposera des informations supplémentaires nécessaires à l'examen de la résolution du Conseil n° 00-09.

Paragraphe 8

« [Q]ue le Conseil examine l'application de cette résolution dans deux ans. »

Conformément au paragraphe 8 de la résolution, le Conseil doit examiner l'application de la résolution deux ans après son adoption. Le Conseil convient

que, selon l'échéancier, l'examen devait concorder avec la session du Conseil de 2002, mais il estimait toutefois que le CCPM devait mener un examen public des questions soulevées dans la résolution du Conseil n° 00-09 avant que le Conseil entreprenne son propre examen de cette résolution.

Le Conseil a donc achevé son processus en mars 2004 et a entrepris son examen de l'application de la résolution du Conseil n° 00-09.