



AVIS AU CONSEIL N° 03-05

Objet : 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

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 »;

RECONNAISSANT que le processus relatif aux communications des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE joue un rôle unique, voire indispensable, dans la promotion de l'application stricte des lois de l'environnement;

RAPPELANT la recommandation formulée au Conseil par le CCPM dans son rapport intitulé *Les enseignements tirés de l'examen de l'historique des communications des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*, selon laquelle il importe que ce processus soit plus opportun, plus ouvert, plus équitable et plus efficace et qu'il soit assorti d'une plus grande responsabilisation;

SE PRÉOCCUPANT du fait que le processus relatif aux communications des citoyens continue de perdre de sa pertinence et menace ainsi la crédibilité de la CCE;

RAPPELANT les avis du CCPM au Conseil n°s 01-07 et 01-09, respectivement datés du 23 octobre 2001 et du 30 novembre 2001, dans lesquels le CCPM demandait au Conseil d'autoriser, conformément à la résolution du Conseil n° 00-09, la tenue d'une consultation publique sur la restriction de la portée des dossiers factuels et la nécessité pour le Secrétariat de fournir aux Parties son plan de travail et de donner au public l'occasion de commenter ce plan;

RAPPELANT EN OUTRE qu'en réponse à ces avis, le Conseil a reporté toute consultation publique sur la restriction de la portée des dossiers factuels jusqu'au parachèvement des dossiers factuels en cause (SEM-99-002/ Oiseaux migrateurs, SEM-97-006/ Oldman River II, SEM-98-004/ BC Mining, et SEM-00-004/ BC Logging);

CONSCIENT que le Conseil n'a pas annulé sa décision concernant ce report, malgré que le CCPM lui ait recommandé de le faire dans son avis n° 02-03;

RAPPELANT qu'après le parachèvement des dossiers factuels en cause, le CCPM a signifié au Conseil son intention de procéder à une consultation publique;

RAPPELANT EN OUTRE que, par la résolution n° 00-09, le Conseil s'engageait à examiner l'application de la résolution deux ans après son adoption;

NOTANT qu'en vue de cet examen, le CCPM a commandé à l'*Environmental Law Institute* (ELI, Institut des lois de l'environnement) un rapport sur les deux questions suivantes :

1. la restriction de la portée des dossiers factuels et, en outre, l'interprétation, par suite de la décision rendue par le Conseil au sujet de la communication SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario), 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.

NOTANT EN OUTRE que le CCPM a sollicité des commentaires écrits sur ces questions le 21 juillet 2003 et tenu une réunion publique le 2 octobre 2003, à Montréal (les observations formulées pendant cette dernière réunion, de même que l'analyse qu'en a fait le CCPM, ont servi de fondement au rapport final préparé par l'ELI, lequel est joint au présent avis, de même que le compte rendu de discussion de la réunion);

EN CONSÉQUENCE, au sujet de la restriction de la portée des dossiers factuels, le CCPM recommande fortement que le Conseil s'abstienne à l'avenir de restreindre la portée des dossiers factuels que le Secrétariat recommande de constituer.

Le CCPM fonde sa recommandation sur 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.
- Lorsque le Conseil modifie la portée d'une communication, il s'ensuit que les dossiers factuels ne traitent plus des questions faisant l'objet des communications, ce qui amoindrit la pertinence du processus.
- Lorsque leur portée est restreinte, les dossiers factuels peuvent ne présenter que certains aspects des controverses à leur origine.
- Il n'était pas possible d'exposer dans les dossiers factuels les faits démontrant les omissions généralisées d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement, les effets cumulatifs de telles omissions ou les préoccupations plus générales des auteurs des communications relativement à la mise en œuvre des politiques d'application de la loi.
- 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 — notamment le paragraphe 14(3), qui exclut toute question faisant l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance — qu'il ne le serait dans le cas d'allégations d'omission généralisée et systématique d'assurer l'application efficace de la loi.

- Lorsque la portée des dossiers factuels est définie de façon à exiger des groupes de citoyens qu'ils fournissent des détails sur chacune des infractions sur lesquelles le Secrétariat fera porter son enquête, cela risque d'accroître indûment les ressources humaines et financières que ces groupes devront consacrer à l'élaboration de leur communication.

L'exhaustivité de l'information à l'appui d'une allégation d'omission d'assurer l'application efficace de la législation est corrélée à ce qui précède. Dans sa résolution n° 03-05 portant sur la communication SEM-02-001/ Exploitation forestière en Ontario, le Conseil constate que cette communication « ne renferme pas toutes les informations voulues pour justifier la constitution d'un dossier factuel ». Après avoir pris connaissance des observations du public et du rapport préparé par l'ELI, le CCPM en arrive aux conclusions suivantes :

- 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 à fournir, le Conseil risque d'empêcher tout simplement les citoyens de participer au processus.

La nouvelle perception selon laquelle le Conseil est en situation de conflit d'intérêt est également connexe à la question précédente. Elle a été exprimée clairement au cours de la réunion publique dans les termes suivants : « Les membres du Conseil ont de la difficulté à faire la différence entre leur rôle collectif en tant que Conseil et leur rôle individuel en que Partie ». Le public a expressément demandé au CCPM d'aborder cette question avec le Conseil.

Au cours de leur session ordinaire du 4 décembre 2003, les membres du CCPM ont discuté de ce sujet complexe. Bien qu'il puisse refléter, à vrai dire, un enjeu structurel à l'intérieur même de l'ANACDE, le CCPM s'inquiète de ce que l'influence des Parties puisse transparaître dans les décisions du Conseil portant spécifiquement sur le processus relatif aux communications des citoyens. Le CCPM est d'avis que la question est suffisamment préoccupante pour justifier une analyse plus poussée. À l'issue de cette analyse, le CCPM déterminera quelle sera la meilleure façon d'aborder la question et en avisera le Conseil en conséquence.

En ce qui a trait à la résolution du Conseil n° 00-09, le CCPM est d'avis que 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 la définition de la portée des dossiers factuels et les retards survenus dans l'examen de l'application de la résolution n° 00-09 :

- 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 durement arraché destiné à assurer la continuité du processus et à rétablir la confiance du public.

En outre, le CCPM souhaite que l'on prenne clairement acte de son affirmation selon laquelle il est habilité, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 16 de l'ANACDE, à procéder à une consultation publique sur toute question relative à l'application des articles 14 et 15 de l'Accord. Il ne renonce pas à ces pouvoirs en acceptant de suivre les règles établies par le Conseil dans sa résolution n° 00-09.

Le CCPM attend du Conseil une réponse et des explications écrites, diffusées publiquement, selon les termes de la résolution du Conseil n° 00-09. Il brossera l'historique de la mise en œuvre des articles 14 et 15 de l'ANACDE dans le cadre de l'examen décennal de l'Accord. La réponse du Conseil au présent avis sera un élément essentiel de son intervention.

Adopté par le CCPM.
Le 17 décembre 2003