# Note de service

| | |
|---|---|
| **DATE :** | 15 février 2002 |
| **À / PARA / TO :** | Jon Plaut, président du CCPM |
| **CC :** | Membres du CCPM, membres suppléants, présidents des CCN/CCG, Janine Ferretti, Manon Pepin |
| **DE / FROM :** | Geoffrey Garver<br>Directeur, Unité des communications sur les questions d'application |
| **OBJET / ASUNTO /RE :** | Demande d'information relative aux questions traitées dans l'avis du CCPM au Conseil n° 01-09 |

---

La présente note de service fait suite à la lettre que vous avez adressée à Janine Ferretti le 1er février 2002, dans laquelle vous demandez de l'information en vue de la session régulière que tiendra le CCPM le 8 mars prochain. Vous demandez plus précisément de l'information au sujet des mesures concrètes qui ont été prises relativement : 1) à la restriction de la portée des communications; 2) à la possibilité pour les Parties de commenter les plans de travail, y compris les renseignements fournis par les Parties au sujet des plans de travail relatifs aux dossiers factuels que le Secrétariat est en train de préparer. Nous espérons que les renseignements fournis dans la présente note vous seront utiles. Étant donné que le Conseil a autorisé, récemment, des examens publics en réponse à l'avis du CCPM au Conseil n° 01-09, nous serons heureux de vous fournir, en temps opportun, tous les renseignements qui pourraient être utiles dans le cadre de ces examens.

## 1. Portée des communications

Depuis qu'il a commencé à mettre en œuvre les articles 14 et 15, le Secrétariat a recommandé la constitution de dossiers factuels relativement à onze communications. Le Conseil a demandé au Secrétariat de préparer des dossiers factuels relativement à huit de ces communications et, à l'issue d'un vote, s'est prononcé contre la préparation d'un tel dossier dans un cas. On attend les décisions relativement aux communications SEM-97-002 (Rio Magdalena) et SEM-00-005 (Molymex II). Vous trouverez ci-après des exemples du libellé des résolutions du Conseil donnant instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel, en ce qui a trait précisément à la portée de ce dossier.

### 1.1 Application rétroactive de l'ANACDE

Lorsqu'il donne pour instruction au Secrétariat de préparer un dossier factuel, le Conseil utilise systématiquement le libellé suivant : « *DE PRESCRIRE également que le Secrétariat vérifie, en constituant le dossier factuel, si la Partie visée "omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement" depuis que l'ANACDE est entré en vigueur le 1er janvier 1994. Au cours de l'examen de la prétendue omission d'appliquer efficacement la législation de l'environnement, les faits pertinents qui se sont produits avant ladite date d'entrée en vigueur de l'Accord pourront être versés au dossier factuel.* » Cette instruction est vraisemblablement donnée en réponse à certaines préoccupations relatives à l'application rétroactive de l'ANACDE.

### 1.2. Procédures en instance

Dans le cas de la communication concernant BC Hydro, le Conseil a ajouté ce qui suit :

> *DE PRESCRIRE DE PLUS que le Secrétariat n'examine pas, en constituant le dossier factuel, les questions que vise la poursuite judiciaire en instance devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, à savoir R.* c. *British Columbia Hydro and Power Authority, plus précisément les questions relatives aux installations de la société BC Hydro du complexe hydroélectrique de la rivière Bridge, comprenant les barrages Lajoie, Terzaghi et Seton ainsi que leurs réservoirs respectifs.*

Cette instruction découle de l'alinéa 14(3)*a*), en vertu duquel le Secrétariat n'ira pas plus avant si la question soulevée dans une communication fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance.

### 1.3. Libellé de l'instruction concernant la préparation de dossiers factuels sur des éléments précis, malgré la nature générale des allégations

Le Conseil a inclus des instructions dans ses résolutions 01-08 (SEM-97-006, Oldman River II), 01-10 (SEM-99-002, Oiseaux migrateurs), 01-11 (SEM-98-004, B.C. Mining) et 01-12 (SEM-00-004, B.C. Logging) relativement à la préparation d'un dossier factuel portant sur des éléments précis mentionnés dans les communications, mais n'a donné aucune instruction relativement aux allégations faites dans chacune de ces communications concernant l'omission généralisée d'assurer l'application efficace des lois de l'environnement. Dans chacun de ces quatre dossiers, le Secrétariat avait recommandé la préparation d'un dossier factuel relativement aux allégations d'omission généralisée d'assurer l'application efficace de la loi. Le Secrétariat s'attache actuellement à constituer des dossiers factuels selon les instructions du Conseil.

Les recommandations du Secrétariat relativement à ces quatre communications étaient d'abord fondées sur sa conclusion selon laquelle « les articles 14 et 15 s'appliquent tout autant aux communications faisant état de l'omission d'assurer l'application efficace de la loi dans le cas d'un incident particulier qu'à celles qui portent essentiellement sur des omissions alléguées d'assurer l'application efficace de la loi de manière générale et systématique » [SEM-00-004 (BC Logging), *Notification conformément au paragraphe 15(1)* (27 juillet 2001)]. Dans sa

notification au Conseil (en date du 15 décembre 2000) conformément au paragraphe 15(1) relativement à la communication SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), le Secrétariat fait l'analyse suivante de la portée de l'article 14 :

> *On pourrait affirmer que ce processus s'applique uniquement aux allégations dénonçant l'omission d'appliquer efficacement la loi dans des cas particuliers. Cela justifie alors la constitution d'un dossier factuel, mais seulement lorsque l'auteur de la communication affirme qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de la Loi dans le cadre d'un ou de plusieurs projets ou installations bien précis. De fait, cette interprétation du processus relatif aux communications des citoyens en vertu de l'article 14 considère que la première phrase du paragraphe 14(1) limite ledit processus aux allégations relatives à l'omission d'assurer l'application efficace de la législation dans le cadre d'installations ou de projets particuliers. De ce point de vue, les allégations dénonçant une omission généralisée d'appliquer efficacement la loi mais qui ne visent pas des installations ou des projets précis ne devraient pas être examinées dans le cadre du processus relatif aux communications des citoyens.*
>
> *Il ne semble pas que le libellé de l'article 14 limite de la sorte la portée du processus relatif aux communications des citoyens. La première phrase de cet article établit trois paramètres précis justifiant ce processus. Elle limite donc les allégations relatives à l'omission d'assurer une application efficace de la législation à celles qui répondent à ces trois critères. Premièrement, les allégations doivent porter sur la « législation de l'environnement ». Deuxièmement, elles doivent dénoncer l'omission d'« assurer l'application efficace » de cette législation (l'allégation ne porte pas nécessairement sur les lacunes de la législation elle-même). Troisièmement, les allégations doivent affirmer qu'il y a bel et bien omission d'assurer l'application efficace de la loi.*
>
> *En intégrant ces trois limites à l'article 14, les Parties ont indiqué qu'elles savaient comment limiter la portée du processus et qu'elles étaient décidées à le faire de façon bien précise. Elles auraient pu limiter les types d'omissions d'appliquer efficacement la loi soit à des incidents bien précis, soit à des omissions alléguées de portée plus globale, dans le même esprit que les limites susmentionnées. Mais elles ne l'ont pas fait. Le fait que les Parties n'aient limité les allégations ni à des incidents bien précis, ni à une omission généralisée d'assurer l'application efficace de la législation indique très clairement qu'elles souhaitaient que le processus relatif aux communications des citoyens couvre les deux types d'omissions alléguées. Ainsi, le libellé de la première phrase du paragraphe 14(1) confirme qu'une communication peut justifier la constitution d'un dossier factuel et ce, quelle que soit la portée de l'omission d'appliquer la législation qui est dénoncée, dans la mesure où cette communication porte sur l'omission d'assurer l'application efficace d'une législation de l'environnement.*
>
> *Les alinéas* a*) à* f*) du paragraphe 14(1), qui établissent d'autres limites quant aux types de communications qui doivent être soumises à un examen en vertu de*

*l'article 14, ne témoignent pas non plus d'une intention de limiter les communications admissibles à celles qui allèguent qu'une Partie a omis d'appliquer efficacement la loi et se concentrent exclusivement soit sur des incidents bien précis, soit sur des omissions de portée plus globale. Ces dispositions créent certaines exigences minimales qui semblent s'appliquer aux deux types d'allégation selon lesquelles une Partie a omis d'appliquer efficacement la loi (incident bien précis ou omissions généralisées). Par exemple, ces deux types de communications doivent être présentées par écrit dans une langue désignée par la Partie [alinéa 14(1)*a*)], identifier clairement les auteurs [alinéa 14(1)*b*)], et avoir été déposées par une entité admissible [alinéa 14(1)*f*)]. De la même façon, le fait que l'auteur d'une communication doive fournir suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication [alinéa 14(1)*c*)] et que la communication doive apparemment viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production [alinéa 14(1)*d*)] peuvent être pertinents aussi bien pour une allégation d'omission se rapportant à un cas particulier que pour une allégation d'omission généralisée d'application de la législation. Enfin, la communication doit indiquer que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie et, s'il y a lieu, faire état de la réponse de la Partie [alinéa 14(1)*e*)]. Aucune de ces exigences ne témoigne d'une intention, directe ou indirecte, d'exclure les communications dénonçant l'omission d'appliquer efficacement la législation dans le cas d'incidents particuliers ou celles qui dénoncent des omissions généralisées du même type.*

*En outre, le paragraphe 14(2) de l'ANACDE stipule que, pour décider s'il y a lieu de demander une réponse, le Secrétariat devra déterminer si la communication « soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs » de l'Accord. Les objectifs de l'ANACDE sont à la fois ambitieux et globaux. L'Accord vise par exemple à « encourager la protection et l'amélioration de l'environnement sur les territoires des Parties pour assurer le bien-être des générations présentes et futures », de même qu'à « favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales »*

*Les communications dont les auteurs allèguent qu'une Partie a omis d'appliquer la législation dans le cas d'un incident ou d'un projet unique peuvent soulever des questions dont l'examen plus approfondi permettrait d'atteindre plus facilement ces objectifs. De fait, le Secrétariat a conclu que de telles allégations justifiaient la constitution d'un dossier factuel dans plusieurs cas, ce que le Conseil a d'ailleurs confirmé. Par ailleurs, les communications dont les auteurs allèguent qu'une Partie a omis d'appliquer la législation au-delà d'un projet ou d'une installation unique soulèvent, du moins potentiellement, une question plus globale concernant l'efficacité des efforts déployés par ladite Partie pour appliquer ses lois et réglementations environnementales. En d'autres termes, plus la portée de l'omission alléguée est vaste, plus l'allégation risque de justifier la constitution d'un dossier factuel, toutes choses étant égales par ailleurs. Si l'on considérait que le processus relatif aux communications des citoyens ne permet pas l'examen*

*des allégations portant sur l'omission généralisée d'appliquer la législation, les omissions qui présentent le plus de risques pour la réalisation des objectifs de l'Accord et celles qui présentent la plus grave menace pour l'environnement ne seraient pas couvertes par ce processus. Cette limitation de la portée du processus semble être contraire à l'objet même de l'ANACDE. Le Secrétariat refuse de faire une interprétation de l'Accord qui produirait un tel résultat.*

Les recommandations concernant la constitution de dossiers factuels relativement aux communications Oldman River II, B.C. Mining, Oiseaux migrateurs et B.C. Logging tiennent également compte, entre autres facteurs, de la conclusion tirée par le Secrétariat dans chaque cas selon laquelle, conformément à l'alinéa 14(1)*c*), les auteurs ont fourni « suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication ».

## 2. <u>Occasion de commenter le plan global de travail</u>

Les résolutions du Conseil n$^{os}$ 01-08, 01-09, 01-10, 01-11 et 01-12, en date du 16 novembre 2001, contiennent toutes le texte suivant : « *DE PRESCRIRE que le Secrétariat fournisse aux Parties son plan global de travail qu'il utilisera pour réunir les faits pertinents et donne aux Parties l'occasion de commenter ce plan* ».

Aucune des trois résolutions antérieures du Conseil donnant instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel (relativement aux communications Cozumel, B.C. Hydro et Metales y Derivados) ne contient une telle instruction. Par contre, le préambule de la résolution du Conseil n$^{o}$ 00-03 (mai 2000), au sujet de la communication Metales y Derivados, contient le texte suivant : *« TENANT COMPTE que le Secrétariat notifiera préalablement les Parties de son plan général de collecte des informations pertinentes »*.

Ni l'ANACDE ni les *Lignes directrices relatives 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* ne traitent directement de la préparation de plans ou de la possibilité de commenter ces plans. Toutefois, dans le contexte de l'application des résolutions du 16 novembre 2001, le Secrétariat a tenu compte d'autres dispositions pertinentes de l'ANACDE. Par exemple, à une étape ultérieure du processus de constitution des dossiers factuels, en vertu du paragraphe 15(5), le Secrétariat doit soumettre un dossier factuel provisoire au Conseil pour permettre aux Parties de présenter leurs observations sur l'exactitude des faits qu'ils contiennent. Le paragraphe 15(4) stipule que : *« Lorsqu'il constituera un dossier factuel, le Secrétariat tiendra compte de toutes informations fournies par une Partie […] »*. Le paragraphe 11(4) est libellé comme suit : *« Dans l'exercice de leurs fonctions, le directeur exécutif et les membres de son personnel ne solliciteront ni ne recevront d'instructions d'aucun gouvernement ou d'aucun organisme extérieur au Conseil. Chacune des Parties respectera le caractère international des responsabilités du directeur exécutif et des membres de son personnel, et elle ne cherchera pas à les influencer dans l'exercice de leurs fonctions. »*

Par ailleurs, en réponse aux instructions du Conseil, le Secrétariat a tenu compte de son procédé habituel qui consiste à préparer des plans globaux de travail relativement aux dossiers factuels et,

dans le cas de Metales y Derivados, le Secrétariat a communiqué son plan de travail aux Parties avant de l'appliquer.

Enfin, le Secrétariat a tenu compte de la résolution du Conseil n° 01-06, aux termes de laquelle le Conseil « *S'ENGAGE à faire tout en son pouvoir, et à inciter le Secrétariat à agir de cette manière, afin de veiller à ce que les communications soient traitées le plus rapidement possible, de sorte que le processus de communication puisse être normalement parachevé dans un délai maximal de deux ans après de dépôt de la communication auprès du Secrétariat.* »

Par conséquent, conformément aux résolutions du 16 novembre 2001, le Secrétariat a élaboré un plan de travail relativement à chacun des cinq dossiers factuels, en prenant comme modèle le plan de travail établi pour le dossier factuel relatif à la communication Metales y Derivados. Les cinq plans de travail sont maintenant parachevés, ils ont été communiqués aux Parties et affichés sur le site Web de la CCE le 15 décembre 2001. Il est précisé dans chaque plan que la mise en application se fera au plus tôt le 15 janvier 2002, ce qui a donné aux Parties et à d'autres intéressés l'occasion de commenter les plans avant leur exécution.

Le Secrétariat a reçu les commentaires du Canada le 14 janvier 2002 et ceux des États-Unis, le 28 janvier 2002. Comme suite à votre demande, ces commentaires sont annexés à la présente note. Conformément au paragraphe 15(4) et à l'article 11.1 des *Lignes directrices*, le Secrétariat a examiné ces commentaires et en tiendra compte dans le cadre du processus de constitution des dossiers factuels.