

LE PROCESSUS DE COMMUNICATION DES CITOYENS DE LA COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE : NOUVEL OUTIL DE PARTICIPATION PUBLIQUE DES CITOYENS NORD-AMÉRICAINS?

Florence Fitoussi

Janvier 2003

Suite à l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA), les relations économiques, sociales, politiques et environnementales du Canada, du Mexique et des États-Unis ont subi de profondes mutations. L'accroissement des échanges commerciaux, encouragés par la ratification de cet accord favorisant le libre-échange des biens et services, a provoqué de profonds bouleversements, notamment dans le domaine de l'environnement. Ainsi l'augmentation des échanges sur le continent nord-américain a entraîné un accroissement de la production de biens et services et une multiplication des échanges par voies terrestre, maritime et aérienne qui ont favorisé l'apparition et l'aggravation de problèmes environnementaux existants, tels que les polluants atmosphériques, la pollution de l'eau, les transports de déchets dangereux. Ainsi, d'après des données du Ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international, les échanges commerciaux bilatéraux de marchandises entre le Mexique et le Canada ont doublé depuis 1994 et le volume total de commerce et d'investissements entre les trois pays a augmenté régulièrement chaque année. De plus, ces trois pays ayant atteint des stades de développement variés, ils ne disposent pas de ressources et de moyens identiques pour résoudre les problèmes (le Mexique disposant de ressources humaines, financières et budgétaires bien inférieures à celles des États-Unis ou du Canada). La croissance économique, la multiplication des problèmes transfrontaliers et continentaux de même que la protection de l'environnement ne pouvant être résolues que par la coopération multilatérale, les Parties ont ratifié l'Accord nord-américain

de coopération dans le domaine de l'environnement (ci-après l'ANACDE ou l'Accord) qui reprend et complète les dispositions de l'ALÉNA consacrées à l'environnement. L'ANACDE vise à protéger l'environnement nord-américain en favorisant la coopération accrue entre les trois pays et à promouvoir le développement durable, grâce à l'instauration de politiques communes favorables à l'environnement et à l'économie et n'entravant pas les échanges commerciaux. Le renforcement de la coopération dans le domaine de l'élaboration et de l'application de nouvelles lois environnementales ainsi que l'amélioration des législations et des réglementations en matière d'environnement sont espérés. Enfin, la transparence et la participation publique sont vivement privilégiées.

Organisation trinationale dont les membres sont le Canada, les États-Unis et le Mexique (ci-après les Parties), la Commission de coopération environnementale a été créée en 1994 à la suite de la ratification de l'ANACDE. Elle a pour mandat de s'occuper de questions environnementales en Amérique du Nord, d'aider à prévenir tout différend relatif à l'environnement et au commerce et de promouvoir l'application efficace de la législation de l'environnement. Elle est composée d'un Conseil, organe gouvernemental représenté par les Ministres de l'Environnement des trois pays (ou leurs ministres suppléants), d'un Secrétariat, organe administratif et technique responsable de la mise en place du programme de travail et de la procédure des communications des citoyens et d'un Comité consultatif public mixte (CCPM), un groupe de quinze personnes bénévoles chargé de conseiller le Conseil sur tout sujet entrant dans le champ d'application de l'ANACDE et de



favoriser, dans une certaine mesure, la transparence et la participation du public, car il représente les citoyens nord-américains. La Commission a donc un rôle non négligeable à jouer pour la préservation et la durabilité de l'environnement, l'application efficace de la législation environnementale des trois pays et la mise en place de politiques de coopération entre ces trois partenaires nord-américains.

Organisation novatrice favorisant une participation accrue des citoyens, elle vise également à mettre en place un vaste réseau formé des milieux scientifiques, universitaires, industriels, gouvernementaux et non-gouvernementaux afin d'améliorer et de renforcer les capacités institutionnelles en Amérique du Nord. La Commission et son processus de communication des citoyens unique permettent aux citoyens nord-américains d'alléguer qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement (article 14 de l'ANACDE). Une fois le processus enclenché, le Secrétariat de la Commission est chargé d'enquêter sur ces allégations et de préparer un dossier factuel si elles se révèlent exactes. Cette structure institutionnelle novatrice, relativement ouverte, transparente et favorisant, à une certaine échelle, la participation publique, est considérée par de nombreux observateurs comme caractérisant une «organisation de nouvelle génération», qui pourrait constituer un modèle dont les organisations existantes plus formelles, rigides et moins ouvertes, pourraient s'inspirer pour mettre en œuvre certaines réformes.

Une pression publique sans précédent

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) et l'Accord parallèle de coopération environnementale (ANACDE) sont entrés en vigueur le 1er janvier 1994. Tous deux ont fait l'objet de pressions et d'un lobbying sans précédent, que ce soit sur les membres du Congrès américain, les fonctionnaires des différentes administrations ou les hommes politiques.

En effet, dès le début de 1990 et l'annonce par George Bush d'un projet de libre-échange entre le Mexique et les États-Unis, de nombreuses voix se sont élevées afin que les négociations n'oublient pas l'environnement et le travail. En mars 1993, alors que débutent les pourparlers officiels, certains membres du Congrès américain indiquent qu'ils n'apporteront pas leur soutien à l'ALÉNA si des accords parallèles sur l'environnement et le travail ne sont pas négociés. Des craintes étaient apparues, reliées notamment par de puissantes ONG américaines, selon lesquelles la perspective de libéralisation des échanges entraînerait une concurrence accrue et une augmentation de l'activité industrielle, provoquant ainsi un affaiblissement des normes environnementales, l'augmentation de la pollution et l'exploitation abusive des ressources naturelles. En septembre 1993, le Mexique, le Canada et les États-Unis parviennent à un accord sur un nouveau cycle de négociations concernant les questions environnementales, et l'accord parallèle à l'ALÉNA sur l'environnement (l'ANACDE ou Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement) entre en vigueur le 1er janvier 1994.

Des circonstances historiques couplées à de nouvelles règles procédurales ont donc donné l'occasion à des groupes

environnementaux de devancer les négociations et d'y inclure leurs préoccupations. Mais ces pressions de la société civile ont permis d'aller au-delà d'un simple rejet en bloc puisqu'elles ont mené à l'adoption d'une structure politique additionnelle chargée d'examiner les effets de l'intégration économique sur l'environnement. Les institutions ont été présentées au public comme une partie de la solution pour résoudre les problèmes causés par la libéralisation des échanges, ce qui a suscité beaucoup d'attentes. Un mandat clair a été donné à la CCE d'établir des liens étroits avec la société civile et on peut noter qu'en dépit de son caractère novateur, cette institution trinationale a réussi en peu de temps à élaborer un nombre concret de réalisations tout en apportant une attention particulière à la transparence de la prise de décision et à une meilleure participation. Cependant elle reste fragile et soumise à certaines pressions.

Une organisation novatrice mais soumise à de nombreuses pressions

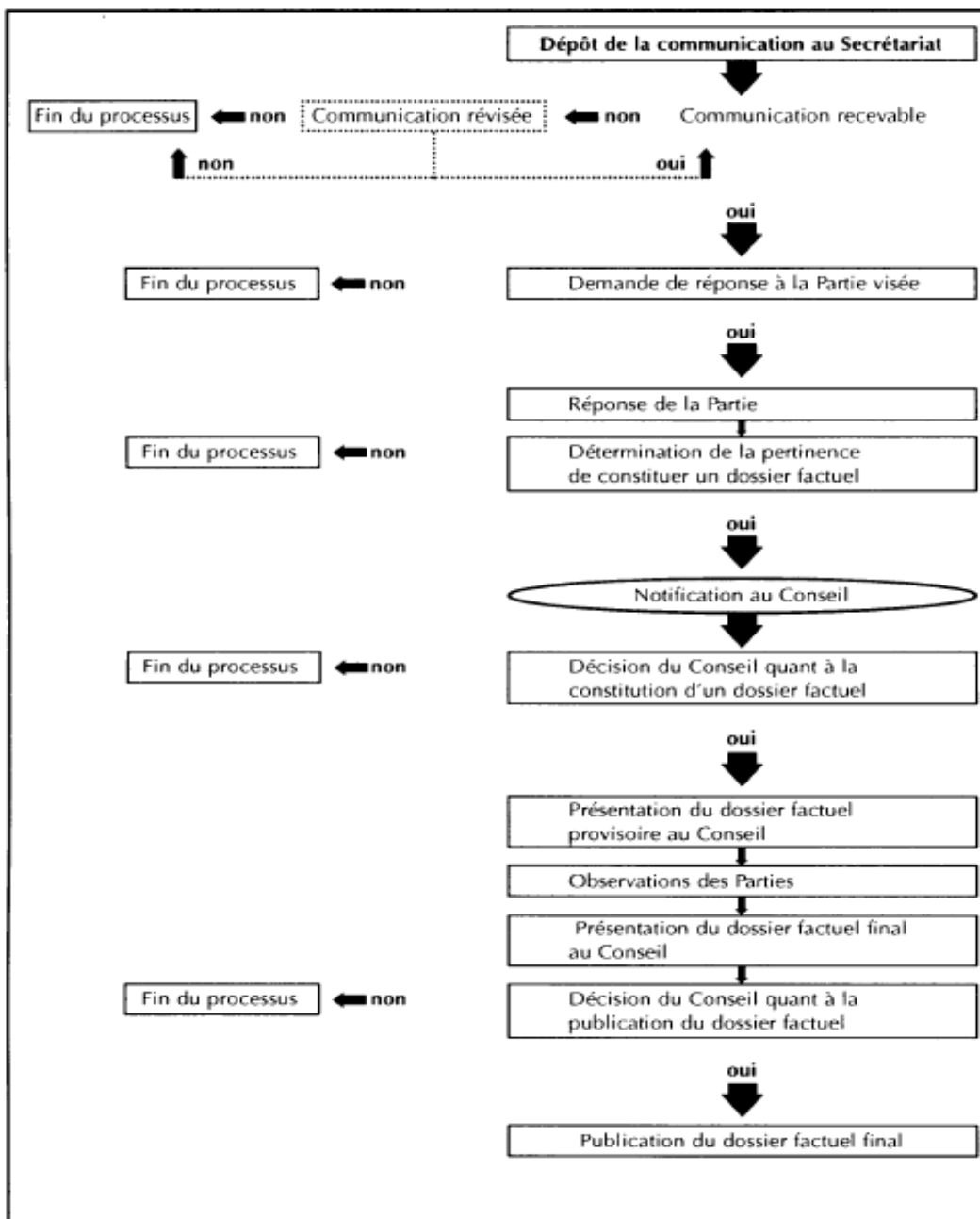
En effet, dans le contexte actuel de globalisation et de mondialisation, la Commission a un rôle certain à jouer, comme celui de servir de soutien aux trois gouvernements. Mais surtout, si elle veut pleinement remplir ses objectifs premiers qui sont de favoriser la coopération et la participation publique, elle doit se rendre utile au niveau local (alors qu'actuellement elle opère au niveau régional). L'un des principaux défis que la Commission devra donc relever ces prochaines années sera de parvenir à concilier une participation publique plus ciblée (ce qui pourrait paradoxalement limiter l'accès de certaines organisations non gouvernementales (ONG)) à une mise en œuvre de l'Accord plus efficace. Elle doit donc mettre en place dès aujourd'hui des outils qui lui permettront de relever ce défi et de corriger les problèmes existants. Ainsi, concernant le fonctionnement de cette institution, les objectifs premiers ont été partiellement atteints puisque la Commission a élaboré des instruments de mesure en matière de contrôle de produits dangereux et polluants, d'enquêtes, d'application de la législation environnementale, de participation publique et de liens entre le commerce et l'environnement. Elle diffuse de plus en plus ses connaissances concernant l'environnement des trois pays par le biais d'un site Internet mis à jour quasi-quotidiennement comprenant une base de données juridiques, des bulletins et des publications (www.cec.org). Elle recueille également les avis et les propositions des nord-américains concernant l'état de l'environnement et leur permet surtout de déposer des plaintes alléguant qu'un pays a omis d'assurer l'application de sa législation environnementale. Cependant, malgré ces résultats prometteurs, elle reste fragile et soumise à de nombreuses contraintes.

Des outils de participation publique innovateurs...

Accord pionnier dans le domaine de la participation du public, l'ANACDE a mis en place plusieurs outils innovateurs censés favoriser la participation du public. Elle est encouragée à plusieurs niveaux et sous de nombreuses formes. Ainsi, au niveau du Conseil, en vertu de l'article 9 (3) de l'Accord, le Conseil doit se réunir au moins une fois par an et une partie de la session doit être ouverte au public. Toutefois, c'est la création du Comité consultatif public

mixte (CCPM), groupe de 15 membres et chargé de conseiller le Conseil, qui doit être soulignée. Au niveau du Secrétariat, la transparence et la participation sont soutenues grâce à la publication de rapports (en vertu de l'article 13 de l'accord), à la création d'un centre de ressources et d'une base de données informatisée et à la diffusion de documents par le site Internet de la Commission. Au niveau communautaire, le Conseil a établi, en 1995, le Fonds nord-américain pour la coopération environnementale (FNACE) chargé de financer les projets communautaires au Canada, au Mexique et aux États-Unis reliés aux objectifs et aux buts de la CCE. Au niveau individuel, les articles 14 et 15 de l'ANACDE permettent à

des citoyens ou à des ONG de l'un ou l'autre des trois pays de transmettre une communication au Secrétariat en soutenant qu'une Partie a omis d'appliquer efficacement un ou plusieurs aspects de sa législation environnementale. Enfin, au niveau national, chaque Partie peut créer des organismes consultatifs nationaux et gouvernementaux, chargés de lui fournir des avis sur des questions relevant du mandat de la Commission. D'autres groupes, comités de travail et groupe d'experts peuvent également être constitués lors de circonstances particulières.



Source : «La mise en évidence des faits». CCE. 2000.

...Mais un processus de communications des citoyens complexe

Cependant, ce sont les articles 14 et 15 de l'ANACDE qui permettent à des citoyens ou à des ONG de l'un ou l'autre des trois pays de transmettre une communication au Secrétariat en soutenant qu'une Partie a omis d'appliquer efficacement un ou plusieurs aspects de sa législation environnementale. Cette participation du public concernant les questions d'application est unique parmi les organismes internationaux. Le déroulement est clairement défini et il peut mener à l'établissement d'un dossier factuel par le Secrétariat qui exposera ce que le gouvernement a fait ou a omis de faire concernant l'application de ses lois environnementales. Il habilite donc de simples citoyens ou des groupes à initier un processus international. Ce sont donc 350 millions de citoyens qui peuvent prévenir la Commission de toute situation abusive causée par une application peu efficace de la législation sur l'environnement. Des lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE ont été élaborées afin de fournir des indications additionnelles sur le processus de communication prévu aux articles 14 et 15 de l'accord.

De nombreux problèmes ont été soulevés concernant la procédure unique de communications des citoyens, qui se révèle un outil d'une remarquable exigence concernant, notamment, les conditions imposées aux demandeurs. Les délais d'exécution du processus sont longs, la bureaucratie imposée aux auteurs des communications est considérable et de nombreux obstacles se dressent tout au long du parcours des demandeurs. Il est donc pertinent de se questionner sur l'efficacité de ce processus qui, quoique innovateur, n'a permis que la constitution et la publication de trois dossiers factuels sur un ensemble de trente-quatre communications déposées depuis 1995. L'étude du processus de communications des citoyens permet de constater que les États-Unis semblent être les bénéficiaires de la procédure des articles 14 et 15 puisqu'ils font peu l'objet de poursuites. Ainsi, seulement 19% des communications visent les États-Unis contre respectivement 36% pour le Canada et 45% pour le Mexique. Le processus reste donc largement tributaire de l'application effective de la législation environnementale par les autorités fédérales, provinciales et locales des trois Parties. Les craintes des environnementalistes, qui redoutaient une harmonisation des législations environnementales par le bas, ne se sont donc pas réalisées. Au contraire, les citoyens et les ONG mexicaines semblent être particulièrement vigilantes et soucieuses de faire appliquer la législation environnementale déjà existante du Mexique.

Des résultats encourageants malgré de nombreux obstacles....

Toutefois, peu de communications sont arrivées au terme du processus: sur les 36 communications reçues depuis 1995, seuls trois dossiers factuels ont été constitués et rendus publics. La complexité de la procédure, la lourdeur bureaucratique et le manque de moyens alloués à la Commission pourraient être en cause. De plus, elle reste encore relativement vulnérable dans le débat politique. Elle

est encore trop faible pour influencer les décisions au niveau national. Elle est fortement sujette aux pressions internes politiques et les ONG ont encore beaucoup d'influence sur la définition de son agenda. Cette efficacité peut être analysée à travers la mise en oeuvre de principes de transparence et de participation, tant dans l'organisation institutionnelle que dans les mécanismes de contrôle de la Commission, les objectifs étant la mise en place de mécanismes favorisant une participation effective, équitable et représentative des citoyens, pour la protection de l'environnement et pour le renforcement et la transparence des institutions chargées de leur gestion. L'efficacité sera donc évaluée en se basant sur les critères de participation et de transparence mis en place dans le régime de l'ANACDE.

Les limites structurelles du processus de participation et de transparence

Des problèmes de délais ont été maintes fois soulevés par les observateurs du processus et les auteurs des communications. En effet, aucune limite de temps n'est imposée au Secrétariat lors de l'examen préalable des exigences relatives aux conditions imposées aux auteurs des communications conformément aux articles 14(1) et 14(2). Cette absence de délais imposés au Secrétariat se manifeste à d'autres stades lors de l'examen de la réponse fournie par la Partie visée dans la communication ou lors de la constitution du dossier factuel provisoire ou final. Ainsi si l'on se réfère aux trois dossiers factuels, soit Cozumel, BC Hydro et Metales y Derivados, les délais ont été très différents entre le moment où le Conseil a donné instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel (par un vote) et la soumission, par le Secrétariat, d'un dossier factuel provisoire au Conseil (toute Partie ayant ensuite 45 jours pour présenter des observations sur l'exactitude des faits qu'il contient). Dans le cas de la communication Cozumel, le délai a été de moins d'un an, pour Metales y Derivados, il a été d'un peu plus d'un an, alors que pour la communication BC Hydro, le délai d'attente a grimpé à environ 21 mois, soit presque deux ans.

Il faut toutefois noter que jusqu'en août 1998, le Secrétariat n'était pas doté de personnel spécifique se consacrant à l'examen des communications. Le Secrétariat remédia à cette lacune en créant une unité «Communications» ayant pour objectif d'accélérer l'examen des communications. Cependant, les premiers mois de cette unité furent consacrés à la négociation des révisions des Lignes Directrices, ce qui a provoqué un certain retard dans l'examen des communications. Les délais accumulés ont depuis été comblés.

Les exigences imposées aux auteurs des communications sont sévères. La multiplication des conditions initiales pour soumettre une communication fait échouer une partie des demandes car elles ne parviennent pas à franchir le stade préliminaire d'examen des articles 14(1) et 14(2). Toutefois, une meilleure connaissance du processus semble expliquer pourquoi les communications soumises les dernières années ne sont plus rejetées systématiquement dès l'examen initial. En effet, entre 1995 et 1997, neuf communications ont été rejetées en vertu des articles 14(1) et 14(2), alors que trois l'ont été entre 1998 et 2002. Les quatre communications classées en vertu de l'article 15(1) l'ont toutes été entre 1996 et 1998. En date du

17 décembre 2002, douze dossiers sont encore à l'étude et ont pour la plupart dépassé le stade de l'examen des articles 14(1) et 14(2). Sur ces douze dossiers encore à l'étude, six communications ont dépassé le stade préliminaire d'examen et le Secrétariat a mis à la disposition du public ses plans de travail et des registres de documents pertinents en vue de constituer éventuellement les dossiers factuels correspondants.

Les ONG, disposant de moyens et de ressources limités, ne possèdent toujours pas l'expertise et l'expérience pour initier le processus des communications de citoyens (le demandeur ayant la charge de la preuve). En effet, en matière de participation lors des consultations et réunions publiques organisées par le Conseil ou le CCPM, la multiplication de ces rencontres aux quatre coins de l'Amérique du Nord, de même que le peu de temps de parole accordé à chaque organisation (parfois limité à quelques minutes) nécessitent du personnel et des budgets importants. On assiste donc, de plus en plus, à une alliance entre des ONG importantes qui disposent de certaines ressources humaines et financières, et d'autres ONG, plus petites mais implantées localement qui profiteront ainsi de l'ensemble des ressources mises à leur disposition.

On note d'ailleurs une augmentation significative du nombre de particuliers ayant entamé le processus de communications des citoyens. Pour la plupart mexicains, ces citoyens ont ainsi allégué que leur Gouvernement avait omis d'appliquer la législation environnementale : Communication dite de l'Aéroport de Mexico (dans ce cas particulier, il s'agit d'un groupe de riverains de l'aéroport qui se sont unis pour dénoncer les nuisances causées par l'aéroport), communication dite d'Alca-Iztapalapa ou encore communication dite du Projet El Bolubo. Un citoyen canadien (Aage Tottrup) a également entamé une procédure de communication des citoyens à l'encontre du Gouvernement du Canada. On assiste aussi à des alliances entre les ONG et les citoyens, ces derniers profitant de l'expérience, de l'expertise et des ressources de ces organisations (Communication dite de Fort Huachuca, ou dite de Cytrar II).

Une des préoccupations des ONG concerne les limites du Secrétariat dans ses pouvoirs d'application, puisqu'il agit de façon plus réactive que proactive, en attendant la soumission de communications par les citoyens. Cependant, cette situation se modifie peu à peu grâce aux rapports établis en vertu de l'article 13 qui permettent désormais au Secrétariat d'initier le processus et de bénéficier de l'assistance et de la coopération de nombreux groupes d'experts et de groupes de travail. Une autre limite concerne son champ d'action limité puisque le Secrétariat ne peut se pencher que sur la non-application des lois environnementales et non pas sur l'incidence que peuvent avoir sur l'environnement et sur l'exploitation des ressources naturelles certaines lois commerciales. L'autorité et l'indépendance de la Commission sont enfin limitées par un budget restreint et par les gouvernements membres du Conseil, qui craignent de perdre une part de leur souveraineté.

L'ensemble des ONG concernées par le processus des communications des citoyens regrette que les dossiers factuels provisoires ne soient pas publiés par le Secrétariat. Les informations fournies par la Partie visée, en réponse à

la demande formulée par le Secrétariat, ne sont pas accessibles. En effet, le demandeur, une fois qu'il a déposé sa communication, n'a plus de droit de regard sur sa cause et ne pourra répondre aux commentaires fournis par la Partie visée, l'auteur de la communication déléguant, en quelque sorte, la poursuite au Secrétariat, ce qui, théoriquement, devrait lui donner le droit de répondre à l'argumentation de la Partie. De plus, le dossier factuel une fois constitué et rendu public ne comporte ni recommandations, ni conclusions. L'ANACDE attribue donc au Secrétariat un double rôle concernant les communications des citoyens. Le Secrétariat tient, tout d'abord, un rôle procédural semblable à celui d'un greffier de tribunal puisqu'il est chargé de l'ensemble du processus d'examen des conditions imposées par les articles 14 et 15. Ensuite, l'Accord prévoit que le Secrétariat rende certains jugements discrétionnaires essentiels sur les communications, comme celui de déterminer et d'examiner la pertinence d'établir un dossier factuel (art 15(1)). Le Secrétariat se doit donc d'agir en toute indépendance, impartialité et transparence pour ne subir aucune influence de la part des parties en présence soit, les auteurs des communications, le Conseil et la Partie visée. Enfin, le Secrétariat n'est contraint par aucune limite de temps lors de l'examen des communications des citoyens.

Il faut également souligner que les États sont également dans une position délicate. Lorsque l'un d'eux est visé par une communication déposée en vertu des articles 14 et 15, il est défendeur dans la cause. Cependant, dès que le Conseil intervient dans le processus, l'État visé se transforme en juge et il peut faire valoir son droit auprès des deux autres pays puisque le Conseil, disposant d'un pouvoir discrétionnaire, peut, par un vote de 2/3 (et non pas à l'unanimité), décider de ne pas constituer de dossier factuel tout comme il peut décider de le rendre public ou non.

L'efficacité du processus remise en question?

Seules trois communications ont mené à la constitution et à la publication de dossiers factuels (sur trente-quatre communications déposées au Secrétariat). Il est donc encore relativement difficile d'évaluer l'efficacité et l'utilité de ce processus. Toutefois, si l'on se réfère aux deux premiers dossiers factuels de la Commission, relatifs à la jetée du port de Cozumel (au Mexique) et aux barrages hydroélectriques en Colombie-Britannique, le processus s'est révélé relativement efficace.

En 1996, le Centre mexicain du droit de l'environnement (CEMDA, *Centro Mexicano de Derecho Ambiental*) et le Comité pour la protection des Ressources Naturelles (*Comite para la Protección de los Recursos Naturales, AC*) ont mis en cause les autorités compétentes de l'État de Quintana Roo. Ils affirmaient que dans le cadre de l'évaluation du projet de construction et d'exploitation d'un terminal portuaire public pour les navires de croisières touristiques sur l'île de Cozumel, les autorités avaient omis d'assurer l'application efficace de la législation de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement, de son Règlement en matière d'impacts environnementaux, de même que des Lignes Directrices pour l'élaboration et la présentation d'une déclaration générale d'impacts environnementaux. Le bulletin de la

Commission «Trio» de l'Été 2001 cite les propos de Gustavo Alanis Ortega, Président du CEMDA (et aujourd'hui membre du CCPM), qui estime que «le dossier factuel a été utile dans l'affaire de la jetée de Cozumel» et qu'«une bonne part des travaux d'aménagement dénoncés par les auteurs de la communication a été exclue du projet de jetée de Cozumel qui a, en fin de compte, été approuvé et réalisé». De plus ce dossier factuel a permis «de protéger davantage les récifs coralliens de la région, d'améliorer la législation mexicaine sur l'évaluation des incidences environnementales et de créer un fonds de fiducie pour la protection des récifs».

Concernant le deuxième dossier factuel constitué et rendu public (BC Hydro), un article paru dans le bulletin de la Commission «Trio» de l'Automne 2001 indique que «le processus d'examen des communications a porté ses fruits (...)». En 1997, un groupe d'organisations de protection de l'environnement et d'associations de pêcheurs ont mis en cause le gouvernement du Canada, selon lequel il ne respectait pas les dispositions de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* en ne prenant pas les mesures adéquates pour protéger la faune des dommages environnementaux causés par les barrages hydroélectriques de BC Hydro. Trois ans plus tard, le dossier factuel a été constitué et rendu public, et les gouvernements du Canada et de Colombie-Britannique «ont pris des engagements importants dans leurs réponses aux allégations des auteurs». En effet, BC Hydro, en collaboration avec les deux paliers de gouvernements, a établi un plan d'utilisation de l'eau (PUE) complet concernant l'ensemble de ses installations électriques et vise à réduire les impacts environnementaux des barrages construits sur les rivières. M. Green, Directeur général de la *British Columbia Inter-Tribal Fisheries Commission* (Commission intertribale des pêches de la Colombie-Britannique), estime qu'en l'absence de dossier factuel, le PUE (qui devait être quand même établi) aurait été moins efficace. Il constate également que «sans lui, les choses n'évolueraient pas de la même façon et que ce dossier a amené le gouvernement à prendre conscience de l'intérêt que porte la population à la question».

Les dossiers factuels, tout comme l'établissement de rapports en vertu de l'article 13, permettent également d'attirer l'attention des médias et du public qui se sentent de plus en plus concernés par les problèmes d'environnement. Désormais, le dossier factuel agit comme une épée de Damoclès au-dessus des États. Les ONG commencent d'ailleurs à brandir l'exemple du dossier factuel de BC Hydro afin de faire réagir le gouvernement et d'exercer une forte pression publique. Tel que le rapporte l'article du bulletin Trio d'Automne 2001, citant les propos de Randy Christensen, avocat au service du Sierra Legal Defence Fund (SLDF): «les médias ont porté une plus grande attention à la question (des barrages) et les citoyens se sont intéressés en plus grand nombre aux dommages environnementaux causés par BC Hydro, de même qu'au laxisme du gouvernement en matière d'application des lois, deux questions étroitement liées. Peu après il est devenu apparent que le gouvernement tenait compte de cet intérêt public accru». Malheureusement, il n'existe encore à peu près pas d'études démontrant le niveau d'influence du troisième dossier factuel, Metales y Derivados.

Certaines ONG dénoncent l'absence de sanctions à la suite de la constitution d'un dossier factuel. En effet, la sanctions découlant de la constitution d'un dossier factuel est sa publication. Aucune sanction pécuniaire ou de plainte officielle, reconnaissant la responsabilité de l'État mis en cause, ne sont prévues. Toutefois, cette position est discutable. Certes, il est vrai qu'avec trois dossiers factuels constitués et publiés sur trente-six communications déposées, le pourcentage de réussite n'est pas très élevé (environ 9%). Cependant, il ne faut pas oublier que sur les douze communications qui sont toujours à l'étude (en décembre 2002), six communications ont vu le Conseil décider par un vote de donner instruction au Secréariat de constituer un dossier factuel. Le Secréariat, par le biais de son site Internet ou par tout autre moyen, a donc mis à la disposition du public et des intervenants son plan de travail et un registre de documents pertinents afin de constituer un dossier factuel. Dans le cas de quatre communications, le Secréariat a reçu une réponse de la Partie visée et a commencé à déterminer s'il recommanderait au Conseil la constitution d'un dossier factuel. Il est donc prévisible que plusieurs dossiers factuels seront constitués et publiés au cours de l'année 2003 et inciteront d'autres ONG à suivre l'exemple et à dénoncer les manquements à la législation environnementale des trois pays. Ainsi comme le souligne l'article de Trio (Automne 2001) concernant le dossier factuel BC Hydro : «les résultats positifs découlant de la communication relative à BC Hydro ont amené d'autres groupes à solliciter l'aide du Sierra Legal Defence Fund (SLDF) dans leur démarche. Dans deux autres cas, BC Mining et BC Logging, une communication a été déposée et le Secréariat de la CCE a recommandé au Conseil de constituer un dossier factuel. Le dépôt des communications BC Mining et BC Logging est le résultat direct de l'issue de la communication relative à BC Hydro, note M. Christensen, avocat du SLDF».

Il est à espérer que cette formidable opportunité donnée à l'ensemble des citoyens et des ONG d'Amérique du Nord, de poursuivre les manquements des États en matière d'application efficace de la législation environnementale, se renforcera au cours des prochaines années. Elle devrait permettre aux ONG, notamment mexicaines, de faire appliquer les lois environnementales qui couvrent en théorie l'ensemble des questions environnementales mais qui, en pratique, sont peu appliquées, à cause notamment de manque de ressources matérielles, financières et humaines.

Une institution désormais incontournable

La Commission s'impose, de plus en plus, comme une institution unique et avant-gardiste qui pourrait servir de modèle pour la création d'organisations ou la refonte d'institutions déjà existantes. Elle catalyse aujourd'hui les efforts des trois pays dans leur lutte contre la pollution atmosphérique et contre les polluants, et elle a réussi à imposer son expertise concernant les liens entre le commerce et l'environnement. Elle a également créé un Sommaire complet du droit de l'environnement et elle offre une véritable base de données sur l'environnement en Amérique du Nord. Représentant les intérêts nord-américains, la Commission devrait parvenir à s'imposer comme l'organisation environnementale régionale de

référence, du fait de ses résultats et du développement de son expertise. Elle pourrait éventuellement intervenir lors des rencontres internationales de haut niveau aux côtés des trois États, en ayant un rôle de soutien, de représentation et de défense des intérêts régionaux et pour partager son expérience. La Commission reste toutefois encore soumise à la volonté des trois gouvernements, qui peuvent, par le biais du Conseil des Ministres, limiter l'action du Secrétariat et du CCPM. Par ailleurs, le manque de ressources financières et humaines restreint son influence et freine son efficacité. Enfin, il faut souligner le rôle essentiel joué par le CCPM qui a réussi à s'imposer comme une source d'expertise indéniable pour les questions d'environnement. Ses membres bénévoles devraient rester aussi indépendants et continuer à se poser en défenseurs du processus de communications des citoyens tel qu'ils l'ont fait lorsque le Conseil avait décidé de le modifier. Ils devront également conserver leur vigilance et un œil critique puisqu'ils sont les représentants directs de la société civile nord-américaine.

Vers l'élargissement de l'Accord de libre-échange nord-américain

Concernant l'établissement de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA), le processus devrait être adapté à l'élargissement et la Commission devra être dotée de moyens financiers et humains supplémentaires afin de faire face à l'éventuelle explosion du processus de communications des citoyens. Déjà, lors des négociations initiales de l'ALÉNA et de l'ANACDE, le Canada avait demandé l'insertion d'une clause permettant aux pays tiers de devenir membres des accords. Toutefois, le Congrès américain refusa d'accorder au Président Clinton la *procédure législative rapide* (*Fast Track Authority*) qui lui permettait de négocier l'accession du Chili, ce qui remit à plus tard l'arrivée du Chili dans cette zone de libre-échange. Le Canada négocia donc, en novembre 1996, un accord de libre-échange bilatéral avec le Chili, compatible avec le régime de l'ALÉNA. L'Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili et ses accords auxiliaires sont entrés en vigueur au mois de juillet 1997. Ils ont été élaborés à partir du modèle de l'ALÉNA, de l'ANACDE et de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT). Visant à renforcer les relations existantes entre le Canada et le Chili, ces accords préparent l'éventuelle adhésion de ce pays à l'ALENA et à ses accords parallèles sur l'environnement et le travail. En vertu de l'Accord de coopération environnementale Canada – Chili (ACECC ou l'Accord), le Canada et le Chili conviennent d'améliorer la coopération environnementale et de faire appliquer efficacement les lois environnementales, comme celles qui concernent l'eau, l'atmosphère, les substances toxiques et la faune sauvage. L'Accord a pour but de garantir que les lois et les règlements environnementaux des deux pays offrent un niveau élevé de protection de l'environnement. Créée sur le modèle de la CCE, la Commission de coopération environnementale entre le Canada et le Chili est formée d'un Conseil, d'un Comité mixte d'examen des communications ainsi qu'un Comité consultatif public mixte. Les travaux du Conseil sont appuyés par deux Secrétariats nationaux (canadien et chilien) mis en place dans chacun des pays et les activités conjointes sont mises

en oeuvre selon le programme de travail et le budget annuels de la Commission. Chaque pays a le droit d'établir le niveau de protection, les politiques et les priorités qui lui conviennent en matière d'environnement. Toutefois, l'Accord ne permet pas à une partie d'entreprendre des actions d'application des lois et des règlements environnementaux sur le territoire de l'autre partie. Enfin, cet accord contient des dispositions permettant aux citoyens et aux organisations non gouvernementales des deux pays de présenter une communication alléguant le défaut d'une des parties à l'Accord d'assurer efficacement l'application de ses lois environnementales. En date du 15 décembre 2002, quatre communications visant le Chili ont été déposées. Il est à noter qu'une communication a été présentée conjointement par des ONG chiliennes et une ONG québécoise (le Centre québécois du droit de l'environnement est familier du processus de communications des citoyens puisqu'il a présenté une communication à la CCE en 1997 – SEM-97-003, dite Fermes porcines du Québec qui avait été classée en vertu de l'article 15(2)). L'Accord contient également des mécanismes de résolution de conflits en cas de manquements répétés à l'application des lois environnementales.

Toutefois, dans l'hypothèse où la Zone de libre-échange des Amériques se mette en place, des mécanismes complémentaires devront être mis en place. L'agrandissement à plus de trente États membres multipliera le nombre de communications des citoyens et, sans une augmentation substantielle du budget de la Commission, le processus sera voué à l'échec.

Dans tous les cas, l'accès à une information de qualité, mise à jour et pertinente demeure un véritable défi pour les années à venir, notamment au Mexique. En effet, l'accès à l'information environnementale, qu'elle soit fédérale, provinciale et surtout locale, permet de contrôler le système législatif d'un gouvernement et de s'assurer que le gouvernement n'omet pas d'appliquer sa législation environnementale. Ce moyen de contrôle permet donc d'évaluer la transparence du processus législatif et vise la mise en place de la participation du public lors des processus de consultation et de participation. Toutefois, l'information doit rester de qualité, une information non pertinente n'étant d'aucune utilité. Il à noter que l'arrivée de M. Victor Lichtinger, ex-Directeur de la Commission de coopération environnementale, au poste de Secrétaire à l'Environnement et aux Ressources naturelles du Mexique, devrait permettre un accès quelque peu amélioré à l'information gouvernementale malgré les pesanteurs bureaucratiques et politiques de l'Administration mexicaine.

Enfin, si la Commission poursuit son travail satisfaisant et que les Parties la dotent d'un budget plus conséquent, elle devrait s'imposer comme un acteur incontournable des questions liées à l'environnement en Amérique du Nord, et plus globalement dans les Amériques, en développant des partenariats plus poussés avec des réseaux constitués d'universitaires, d'ONG, d'experts et de représentants du secteur privé.