



AVIS AU CONSEIL N° 99-06

Objet : Ébauche du cadre de participation du public aux activités de la Commission de coopération environnementale

Le Comité consultatif public mixte (CCPM) de la Commission de coopération environnementale (CCE);

EN CONFORMITÉ avec son mandat l'habilitant à formuler des avis au Conseil;

RAPPELANT que le Conseil a donné suite à son avis n° 98-06 à ce sujet en chargeant le Secrétariat de rédiger un nouveau texte, avec l'aide du CCPM, selon un échéancier et un processus approuvés par le Conseil qui prévoyaient une période d'examen public de trente jours;

A INTÉGRÉ les commentaires du public;

A PROCÉDÉ à un dernier examen de l'ébauche du cadre de participation du public aux activités de la CCE au cours de sa session ordinaire n° 99-02 et en a ensuite fait parvenir une version finale au Secrétariat;

RECOMMANDE respectueusement au Conseil d'adopter immédiatement cette ébauche, étant donné qu'il s'agit d'un document appelé à évoluer et à être amélioré à mesure que la CCE acquerra de l'expérience en matière de participation du public.

APPROUVÉ PAR LES MEMBRES DU CCPM

Le 18 mai 1999

Ébauche d'un cadre de participation du public aux activités de la Commission de coopération environnementale

Énoncé de mission de la CCE

La Commission de coopération environnementale (CCE) encourage la coopération et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens économiques, commerciaux et sociaux de plus en plus nombreux qui unissent le Canada, le Mexique et les États-Unis.

1. Introduction

La Commission de coopération environnementale (CCE) a été créée en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), reconfirmant ainsi l'importance des buts et objectifs de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) en matière d'environnement, tout en reconnaissant les liens économiques et sociaux de plus en plus nombreux que cet accord a tissés entre les Parties à l'ALÉNA. Le préambule de l'ANACDE accorde une large place à la participation du public pour assurer la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement.

Pour relever ce défi, chaque organe de la CCE, à savoir le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM), doit élaborer des mécanismes permettant de diffuser l'information, de sensibiliser le public nord-américain et de le consulter adéquatement dans le contexte de ses activités. Le présent cadre jette les bases qui permettront d'orienter et de mettre en place ce processus; il s'applique à toutes les activités de la CCE auxquelles le public participe. Il tient compte des commentaires que le public a formulés en réponse à une invitation à cette fin.

1.1 Objet

La décision qu'a prise le Conseil, en 1998, d'élaborer une approche plus stratégique et à long terme relativement aux travaux de la CCE se fonde sur la nécessité d'optimiser la participation du public afin d'assurer la tenue d'un dialogue ouvert et efficace avec tous ses éléments constitutifs ainsi que leur engagement. Il est également important de viser la création d'un réseau trinational constitué d'intervenants divers qui s'intéressent à la mission de la CCE.

Ce cadre est axé sur les buts, les principes et les mécanismes fondamentaux visant à optimiser la participation du public aux travaux de la CCE. Il n'est pas destiné à instaurer des principes rigides qui entraveraient, restreindraient ou limiteraient cette participation, mais plutôt à

l'encourager et à la faciliter en fonction des besoins des différents organes de la CCE, des comités consultatifs, des groupes de travail et des groupes d'experts.

La participation du public est régie par d'autres documents de la CCE, notamment les Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE, les Lignes directrices relatives aux consultations publiques du CCPM et les Lignes directrices relatives à l'administration et au financement du Fonds nord-américain pour la coopération environnementale.

Aux fins du présent cadre, la participation du public doit être perçue dans son sens le plus large, ce qui comprend, par exemple, la diffusion d'information, la sensibilisation, la sollicitation d'opinions, la distribution de documents à commenter, des échanges sur Internet et la participation officielle du public à des réunions structurées de la CCE, comme la session annuelle du Conseil et les sessions ordinaires du CCPM.

Les mécanismes de base qui serviront à appliquer ce cadre doivent être souples et favoriser l'universalité, de manière à s'adapter aux caractéristiques culturelles propres à chacun des trois pays et à la nature des diverses activités de la CCE.

Ce cadre tient également compte de l'avis exprimé par un comité consultatif national voulant que « la stratégie de la CCE relative à la participation du public doit accorder une attention particulière à l'information transmise au public, de même qu'aux démarches qui permettront de déterminer de quelle manière celui-ci pourra transmettre de l'information à la CCE et lui exprimer ses vues ».

Le terme « public » est défini de manière inclusive et vise à englober tous les particuliers ou groupes nord-américains intéressés.

Il est prévu que ce cadre ait un caractère évolutif, c'est-à-dire qu'il se développe et se perfectionne en même temps que la CCE.

2. Buts

Partant du principe que la participation du public est un processus interactif, la CCE devrait poursuivre les buts suivants :

- a) renforcer et favoriser la participation du public;
- b) veiller à ce que l'information sur les travaux de la CCE soit fiable, opportune et utile et qu'elle soit largement diffusée à l'aide d'une variété de mécanismes;
- c) contribuer au renforcement des moyens d'action et à la sensibilisation du public, en reconnaissant qu'il s'agit d'éléments essentiels pour résoudre les problèmes environnementaux;
- d) avoir une solide notion des préoccupations, des priorités et des aspirations du public à l'égard des travaux de la Commission;

- e) recueillir de l'information, des points de vue et des optiques qui aideront à élaborer les politiques, les programmes et le budget, ainsi que tout processus d'orientation stratégique de la CCE;
- f) offrir au public la possibilité d'interagir de façon constructive avec la CCE;
- g) s'efforcer de trouver des possibilités de faire participer la population des trois pays.

3. Principes directeurs

Le cadre se fonde sur les principes qui suivent et ceux-ci ont le même degré d'importance.

3.1 Équité

Pour favoriser l'équité, les stratégies de la CCE relatives à la participation du public doivent viser ses divers constituants et accorder une place toute particulière aux intervenants qui n'ont que peu ou pas du tout participé et à qui on n'accorde pas l'importance qu'ils méritent. On devrait reconnaître et soutenir activement les besoins et les exigences des divers groupes et diverses cultures. Une participation large et équitable exige l'application de méthodes dynamiques et novatrices qui offrent aux trois pays les mêmes possibilités en matière de sensibilisation, d'information et de consultation des divers intervenants.

3.2 Efficacité et opportunité

Les processus de participation publique devraient faire partie intégrante du processus décisionnel de la CCE, pour que l'on puisse tenir compte de l'opinion de la population; ces processus devraient être engagés dès l'étape de la planification. Les possibilités de participation devraient être clairement mentionnées et adéquatement planifiées dans le cadre des activités de la CCE. Par exemple, il faudrait planifier l'examen public des programmes et budget annuels de manière à ce que le Secrétariat puisse évaluer et intégrer les commentaires du public.

Les processus de participation publique devraient également se dérouler de manière à pouvoir présenter et transmettre aux participants les circonstances et les faits qui leur permettront de prendre les meilleures décisions qui soient. Aucun ensemble de formules de participation ne pouvant vraisemblablement satisfaire tous les besoins, il est impératif de s'ajuster aux nécessités de chaque situation. Par exemple, dans certains cas, il pourrait être efficace et rentable de consulter des spécialistes sur un sujet donné plutôt que l'ensemble du public.

Il faudrait exposer clairement le contexte de chaque décision en mentionnant aux participants les décisions sur lesquelles un processus de participation publique déterminé peut avoir des incidences et à quels égards. Il faudrait également indiquer les liens avec d'autres activités connexes [p. ex., celles des gouvernements, des organisations non gouvernementales (ONG) ou du secteur privé].

On devrait définir clairement et diffuser les buts et objectifs de tout processus de participation publique. Les avis publics et les documents à examiner au cours des réunions ouvertes au

public devraient être transmis aux participants en temps opportun afin qu'ils disposent de suffisamment de temps pour les étudier et formuler des commentaires ou des observations.

3.3 Transparence et accessibilité

La CCE devrait mener ses activités de façon ouverte et transparente afin de favoriser une participation spontanée du public et l'établissement d'une confiance mutuelle.

Le public devrait disposer de tous les documents de la CCE dont il a besoin si l'on veut qu'il participe avec efficacité.

L'ANACDE stipulant que le français, l'anglais et l'espagnol sont les trois langues officielles de la CCE, tous les documents officiels devraient être disponibles dans ces trois langues au moment de leur publication. Le public devrait également pouvoir accéder électroniquement à ces documents ainsi qu'à d'autres renseignements dans les trois langues sur le site Web de la CCE, et obtenir des exemplaires imprimés sur demande auprès du Secrétariat.

Il faudrait également distribuer l'ébauche des programme et budget et l'afficher sur le site Web de la CCE, ou obtenir un exemplaire imprimé sur demande auprès du Secrétariat, avant de tenir toute réunion publique à ce sujet. Les descriptions ou les détails de programme devraient indiquer de quelle manière le public peut participer à chaque projet, et celui-ci devrait avoir la possibilité de formuler des commentaires sur les ébauches de programme.

Il faudrait s'efforcer de traduire les documents de référence les plus importants afin qu'ils soient disponibles dans les trois langues officielles de la CCE.

Malgré le préjugé favorable au principe d'ouverture des réunions au public, il est entendu que, dans certaines circonstances, l'accès peut y être restreint ou refusé.

Les organes de la CCE devraient envisager quatre types de réunion :

- a) Les réunions ouvertes au public : Celles-ci seraient ouvertes à tout intéressé, sans restriction, mais sous réserve de l'espace disponible et de considérations relatives à la sécurité des participants. L'avis public annonçant la réunion doit faire mention de cette condition.
- b) Les réunions ouvertes au public à titre d'observateur : L'organe compétent peut décider à quel moment les représentants du public peuvent assister, à titre d'observateurs, à une partie ou à toute la réunion, sous réserve de l'espace disponible et de considérations relatives à la sécurité des participants. L'avis public annonçant la réunion doit faire mention de cette condition.
- c) Les réunions ouvertes à un nombre restreint de représentants du public : Dans certaines circonstances, l'organe compétent peut décider qu'une réunion ou une partie de cette réunion soit restreinte à des personnes ou à des groupes déterminés. Si la participation est restreinte, on doit en faire mention.
- d) Les réunions fermées au public : L'organe compétent peut décider que le public n'est pas admis à une réunion. Si c'est le cas, il faut qu'il l'avise de cette condition.

Les documents à examiner au cours d'une réunion doivent être mis à la disposition des intéressés avant le début d'une consultation publique, et ce, durant une période minimale de trente (30) jours civils au cours de laquelle les intéressés peuvent formuler des commentaires avant qu'une décision soit prise.

Toutes les réunions des représentants officiels de la CCE devaient également offrir un service d'interprétation dans les trois langues de la Commission. Toutefois, dans certains cas, les participants peuvent décider, deux (2) semaines avant une réunion, qu'il n'est pas nécessaire d'assurer l'interprétation dans une ou dans deux autres langues officielles.

La CCE devrait diffuser à grande échelle les avis annonçant les activités officielles reliées à son programme de travail, en recourant à tous les moyens disponibles, y compris son site Web, ou en communiquant directement avec les organisations des trois pays qui s'intéressent à ses activités. En ce qui concerne les activités qui donnent lieu à la participation du public, il faudrait qu'elle explique en quoi consiste le processus d'inscription.

La CCE devrait aussi tenir un registre des réunions publiques contenant les comptes rendus de discussion. Ceux-ci devraient comprendre les recommandations qui sont formulées au cours des réunions et être distribués à tous les participants par n'importe quel moyen que la CCE estime approprié.

3.4 Portée

La CCE est une institution qui représente trois pays et une diversité d'intérêts culturels, sociaux et économiques, et, à ce titre, elle doit s'efforcer de communiquer avec l'ensemble de la population nord-américaine. Il lui faut recourir à tous les moyens de communication dont elle dispose pour faire participer la population de chaque collectivité rurale, urbaine ou éloignée, qu'elle soit ou non associée à des ONG, de manière à ce que les citoyens puissent exprimer leur opinion sur les activités de la CCE, particulièrement lorsqu'elles les concernent.

3.5 Soutien financier

Si la CCE veut réussir à favoriser la participation active du public, elle devra considérer les ressources humaines et financières comme des facteurs restrictifs et en user avec efficacité pour pouvoir atteindre ses objectifs.

L'exécution de nouveaux programmes, destinés à la fois à communiquer avec le public le plus large possible et à le faire participer, a forcément des incidences financières.

La description de chaque activité et de chaque projet de la CCE devrait exposer la manière dont on communiquera avec le public et on le fera participer, ainsi que le budget affecté à cette fin. Les décisions de financer l'accès aux représentants du public devraient relever des organes compétents de la CCE ou d'un comité désigné.

L'aide financière de la CCE ne devrait être versée qu'à un seul participant d'une organisation par réunion.

Le choix des participants admissibles à une aide financière devrait se faire sur la base des critères qui suivent. Ainsi, tout demandeur devrait :

- a) posséder de l'expérience dans le ou les domaines à examiner au cours de la réunion publique, présenter des propositions précises et concrètes, et soulever de nouvelles questions;
- b) être un particulier ou représenter un groupe qui, sans l'aide financière de la CCE, aurait des moyens limités de participer à ses réunions publiques.

La demande d'aide financière devrait inclure une description succincte (d'au plus une page) des compétences du demandeur ou de l'organisation qu'il représente.

Le financement des participants doit être conforme à la *Directive sur les voyages d'affaires* de la CCE et être suffisant pour couvrir au moins leurs frais de déplacement et d'hébergement. Tout participant devrait assumer le reste de ses dépenses.

3.6 Reddition de comptes et évaluation

Au cours des réunions publiques, il est essentiel d'attribuer des tâches et des responsabilités et de disposer d'un processus d'évaluation, tout comme il est indispensable d'effectuer un suivi auprès du public. Au terme des consultations, les participants devraient être informés des décisions qu'a prises la CCE. Ce principe devrait s'appliquer à toutes les activités de la Commission, de celles du Conseil à celles de chaque projet, afin de favoriser des réactions à l'information publiée par la CCE.

Il faudrait, par conséquent, mettre au point des mécanismes fondés sur les principes suivants :

- a) déterminer à l'avance les besoins à évaluer et les techniques applicables;
- b) réviser l'élaboration du processus et déterminer les étapes qui doivent être améliorées;
- c) analyser le processus sur la base de l'expérience acquise;
- d) intégrer les décisions prises et les communiquer aux participants;
- e) appliquer les décisions relatives aux projets.

4. Mécanismes de participation du public

En fonction des buts et principes énoncés précédemment, la participation du public pourrait donner lieu à un ou plusieurs mécanismes. Il s'agirait par exemple :

- a) de renseigner le public sur les activités courantes de la CCE à l'aide de ses publications, à savoir les programme et budget annuels, le rapport annuel de la CCE, le bulletin *ÉcoRégion* et les communiqués, ainsi qu'au cours des conférences et sur le site Web de la CCE;
- b) de recueillir l'opinion du public sur une question particulière en recourant à des sondages, des questionnaires, des entrevues, des tribunes, des réunions, des séminaires,

- des visites de collectivité et de site, des groupes de discussion et des échanges sur Internet;
- c) de mener des consultations sur une question particulière en sollicitant des commentaires écrits, en organisant des ateliers, des tables rondes, des audiences et des groupes de discussion électronique, et en exécutant des programmes de sensibilisation;
 - d) de collaborer avec le CCPM, qui représente un moyen de participation du public, et de faire participer ce comité aux efforts en cours pour favoriser une telle participation;
 - e) d'établir et de distribuer des rapports sur toutes les activités de la CCE ouvertes au public, et d'aider celui-ci à évaluer les décisions prises ultérieurement par un organe compétent de la CCE;
 - f) de solliciter l'avis des Comités consultatifs nationaux et gouvernementaux en ce qui concerne l'incitation du public à participer aux activités de la CCE.

4.1 Directives

Le Secrétariat coordonnera la logistique des processus de participation publique à toutes les activités de la CCE.

Certaines directives de base devraient orienter l'application de ces mécanismes.

4.1.2 Réunions publiques

- a) Sauf dans des circonstances extraordinaires, les avis de réunion publique ne devraient pas être diffusés moins de trente jours civils avant la tenue d'une réunion. Il faudrait afficher sur le site Web de la CCE et sur d'autres sites électroniques appropriés (comme le CECNet) le but, les objectifs, l'ordre du jour, la date et le lieu des réunions publiques. Le Secrétariat devrait publier un calendrier des principales réunions de la CCE et le mettre à jour chaque semaine. Il devrait aussi coordonner l'administration et la logistique des processus de participation publique à toutes les activités de la CCE. On peut utiliser d'autres outils pour s'assurer que l'information soit diffusée le plus largement possible, en recourant, par exemple, au courrier postal, à la télécopie et à des annonces dans les journaux ou dans d'autres publications.
- b) Il faudrait envisager la nomination d'un président ou d'un facilitateur pour certaines réunions.
- c) Tout participant peut faire des exposés oraux au moment prévu à l'ordre du jour.
- d) Les particuliers ou les organisations peuvent présenter des commentaires écrits à l'organe compétent de la CCE même s'ils n'ont pu assister à une réunion. Les commentaires écrits reçus dans les cinq jours civils suivant la tenue d'une réunion publique auront la même valeur que les commentaires exprimés oralement durant cette réunion. Il faudrait transmettre un compte rendu de discussion des réunions publiques aux participants, le mettre à la disposition du public sur le site Web de la CCE et le faire parvenir à ceux qui n'ont pas accès à Internet.

- e) Le nombre d'inscriptions aux réunions publiques devra se limiter au nombre de places permis dans la salle de réunion, et ces inscriptions se feront sur la base du premier arrivé, premier servi.

4.1.3 Invitation publique à formuler des commentaires

- a) Toute invitation faite au public de formuler des commentaires sur des documents devrait prévoir un délai minimum de trente jours civils pour l'examen de ces documents. Il faudrait afficher sur le site Web de la CCE et sur d'autres sites électroniques appropriés (comme le CECNet) le but et les objectifs d'une telle invitation ainsi que toute ébauche de document sur la question à l'étude. Il faudrait aussi les faire parvenir aux organisations et aux particuliers intéressés qui n'ont pas accès au réseau Internet.
- b) Le public devrait être informé du fait que tous les commentaires qu'il transmet au Secrétariat peuvent être divulgués sur demande, à moins qu'ils ne soient considérés confidentiels aux termes du paragraphe 11(8) de l'ANACDE.

4.1.4 Liste des personnes-ressources de la CCE

Le Secrétariat dresse et maintient une liste de personnes-ressources compétentes. Il s'en sert pour diffuser de l'information sur des questions et des activités particulières.

5. Coordonnées de la CCE

Le public peut communiquer avec la CCE à l'adresse suivante :

Commission de coopération environnementale
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Québec)
Canada H2Y 1N9
Téléphone : (514) 350-4300
Télécopieur : (514) 350-4314
Courriel : info@cecmtl.org
Site Web : www.cec.org

6. Liste de vérification en vue d'élaborer un processus de participation publique

La liste de vérification qui suit a été adaptée de la norme Z764-96, intitulée *Guide pour la participation du public*, mise au point par l'Association canadienne de normalisation (CSA). Elle est destinée à aider les responsables de la participation publique à la CCE à déterminer si une activité doit donner lieu à une telle participation, de quelle manière cette activité doit être structurée et quels éléments du processus ils devraient retenir.

1.	Le public a-t-il besoin de participer? <ul style="list-style-type: none">• Exposer la situation• Relever les avantages éventuels• Évaluer la pertinence de la contribution• Analyser et évaluer les conséquences que peut avoir le fait de ne pas faire appel à la participation du public• Cerner les intérêts et les positions• Étudier et évaluer l'incidence du fait de ne pas donner suite au projet
2.	A-t-on jeté les bases d'un processus bien structuré? <ul style="list-style-type: none">• Déterminer la nature et la portée des décisions• Énoncer l'objet• Estimer le délai d'exécution• Dresser une liste des participants éventuels• Examiner et choisir des mécanismes fructueux• Estimer les ressources humaines et financières nécessaires• Justifier le budget
3.	Les éléments en place permettent-ils au processus de se dérouler de façon satisfaisante? <ul style="list-style-type: none">• Fixer des buts et des limites• Élaborer un plan de travail et le programme d'activités• Vérifier la disponibilité des ressources allouées• Faire parvenir une invitation aux participants et obtenir confirmation de leur présence• Effectuer un suivi des plans d'action• Mobiliser des ressources• Établir des règles de base
4.	Le processus a-t-il fonctionné correctement? <ul style="list-style-type: none">• Déterminer les éléments à évaluer et comment le faire• Réviser l'élaboration du processus et déterminer les étapes qui doivent être améliorées• Analyser le processus sur la base de l'expérience acquise• Intégrer les décisions prises et les communiquer aux participants• Appliquer les décisions relatives au projet