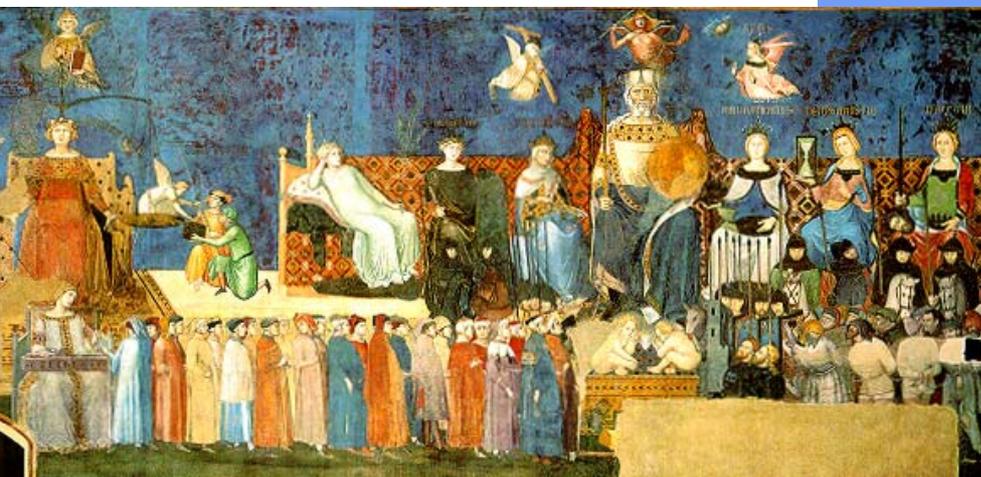


CHAIRE

**C.-A. Poissant de recherche
sur la gouvernance
et l'aide au développement**

UQÀM



**La mise en oeuvre de
la Loi C-293
Quelques pistes de réflexion**

Gabriel C. Goyette

**LES CAHIERS DE LA CHAIRE C.-A. POISSANT
COLLECTION RECHERCHE
No 2009-01**

Les Cahiers de la Chaire C.-A. Poissant
Collection Recherche — no 2009-01

La mise en œuvre de la Loi C-293
Quelques pistes de réflexion
Gabriel C. Goyette

ISSN : 1912-5658
Bibliothèque nationale du Québec

Chaire C.-A. Poissant de recherche sur la gouvernance et l'aide
Département de science politique
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Case postale 8888, succursale Centre-ville
Montréal, Québec, Canada
H3C 3P8

www.poissant.uqam.ca
poissant@uqam.ca

Résumé

Le 16 octobre 2007, la trente-neuvième législature adoptait à l'unanimité le projet de loi C-293 intitulé Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger pour encadrer la fourniture de l'aide publique au développement canadienne. Cette législation est exemplaire en ce qu'elle constitue une initiative multipartite à laquelle se sont associés tous les partis politiques et de nombreuses organisations de la société civile grâce à la direction du Conseil canadien pour la coopération internationale. Cette législation novatrice comprend trois axes principaux : un axe substantif exigeant que l'APD canadienne contribue à la réduction de la pauvreté, prenne en compte le point de vue des pauvres et soit compatible avec les droits humains, un axe définissant les conditions de diffusion de l'information sur les actions en matière de développement par le Canada et un axe sur la consultation publique en matière d'aide publique au développement. Ce cahier de recherche se veut une contribution à la nécessaire réflexion sur les modes de mise en œuvre optimaux des trois volets de cette législation. En se basant sur des mécanismes internationaux, des initiatives de l'ACDI dans d'autres secteurs et sur des mécanismes novateurs, nous souhaitons contribuer à la mise en œuvre optimale de cette législation et à l'amélioration des pratiques en matière d'APD au Canada afin d'en accroître l'efficacité et, in fine, l'atteinte des objectifs de développement.

Table des matières

Introduction	4
Optimisation de l'impact de la Loi C-293	5
<i>L'axe substantif : les objectifs de la politique d'aide canadienne</i>	<i>6</i>
<i>L'axe consultatif.....</i>	<i>7</i>
<i>L'axe relatif à la publicisation des informations en matière de développement</i>	<i>8</i>
L'exemple britannique.....	10
<i>Les instruments juridiques pertinents</i>	<i>10</i>
<i>Enjeux soulevés par la législation britannique</i>	<i>10</i>
Information et participation du public.....	10
La place des droits humains	11
La notion de réduction de la pauvreté	12
La notion de conditionnalité.....	12
<i>Les critiques adressées à la législation britannique</i>	<i>13</i>
La trop grande discrétion accordée au ministre.....	13
Les critères de l'OCDE.....	15
Mécanismes novateurs	18
Ombudsman des droits humains (ACDI).....	18
<i>Les fonctionnaires de l'ACDI.....</i>	<i>20</i>
<i>Les ONG canadiennes</i>	<i>20</i>
<i>Les organisations dans les pays partenaires.....</i>	<i>21</i>
<i>Considérations sur la mise en place d'un ombudsman des droits humains.....</i>	<i>22</i>
Évaluation stratégique en termes de droits humains	25
<i>Qu'est-ce que évaluation environnementale stratégique?</i>	<i>26</i>
<i>Processus de fonctionnement de l'EES</i>	<i>27</i>
<i>Opérationnalisation en termes de droits humains</i>	<i>29</i>
Consultation : l'exemple de la Convention Aarhus	30
<i>Les piliers de la Convention.....</i>	<i>31</i>
<i>Application dans le cas de l'APD canadienne</i>	<i>33</i>
Conclusion.....	35
Bibliographie.....	37
Annexe I : Loi C-293	38
Annexe II : Législation britannique sur l'APD ; <i>International Development Act of 2002</i>	41
Annexe III : Législation danoise sur l'APD. <i>Act on International Development Co-operation as published in Act no. 541 of 10 July 1998</i>	51
Annexe IV: Législation japonaise de l'APD. <i>Japan's Official Development Assistance Charter</i>	55
Annexe V : Résumé du processus de l'EES à l'ACDI.....	56

Liste des figures

Tableau 1 : Critères de l'OCDE et conformité des législations canadienne et britannique	15
Tableau 2 : Quelques éléments à considérer dans le développement d'un poste d'ombudsman	24
Encadré 1 : Principes directeurs de l'EES	27
Encadré 2 : Principaux piliers de la Convention Aarhus	33
Tableau 3 : Éléments à considérer en matière de consultation publique	34

Liste des sigles et acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement internationale
APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement, Direction de la coopération pour le développement
DFID	Department for International Development, Royaume Uni
EES	Évaluation environnementale stratégique
GAR	Gestion axée sur les résultats
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme (Organisation des Nations unies)
IDE	Investissement direct étranger
IFI	Institutions financières internationales (Fonds monétaire international et groupe de la Banque mondiale)
LCEE	Loi canadienne sur l'évaluation environnementale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisation de la société civile
SWAP	Sector Wide Approach (Programme d'investissement sectoriel)
UK	United Kingdom (Royaume Uni)

Introduction

L'importance des législations sur l'aide est de plus en plus largement reconnue comme étant une composante centrale de l'efficacité de l'aide, une responsabilité incombant aux bailleurs de fonds tant envers les personnes et pays aidés que leurs propres populations. Lors de l'évaluation des leçons à retenir du mécanisme d'*examen par les pairs* effectué par l'OCDE, la première des recommandations était d'établir une législation sur la fourniture de l'aide contenant notamment¹ :

1. une définition claire de l'objectif général de la politique qui l'immunise contre les intérêts à court terme;
2. une clarification des responsabilités des différentes agences liées à l'aide au développement et de leurs interactions;
3. un niveau de précision suffisant pour assurer une mise en œuvre conforme à l'esprit de la loi tout en étant suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution des conditions d'exercice de l'APD ou aux situations exceptionnelles.

Dans le même rapport, l'OCDE explicite douze (12) critères auxquels devraient satisfaire les politiques d'aide des États membres. Une évaluation de la loi C-293 en fonction de ces critères pourrait permettre d'identifier des pistes d'amélioration de la législation, et ce, davantage que la comparaison de la législation canadienne en matière d'APD avec celles d'autres membres du CAD puisque seul le tiers des membres disposent d'une telle législation et que plusieurs de celles-ci sont relativement anciennes.

Dans ce cahier de recherche, nous explorerons différentes stratégies de bonification de la législation actuelle via trois axes systématiques principaux à savoir :

1. L'avancement et l'approfondissement des éléments actuellement contenus dans la législation dans les trois volets de la législation :
 - i. L'objectif et les moyens au service du développement ;
 - ii. La consultation publique et sa prise en compte par les administrations concernées ;
 - iii. La diffusion proactive concernant les projets et programmes de développement, de même que les décaissements associés.
2. La bonification de la législation canadienne par l'étude et la comparaison à l'*International Development Act 2002* du Royaume-Uni puisque le Royaume-Uni dispose d'une législation fréquemment citée comme exemplaire et que son système

¹ Organisation pour la coopération et le développement économiques. 2008. « Pour une gestion efficace de l'aide ; Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD » Paris : Éditions de l'OCDE. p. 5.

politique est très analogue au système politique canadien. Nous souhaitons l'analyser notamment pour s'inspirer de ses mécanismes de mise en œuvre.

3. L'amélioration de la législation canadienne via la prise en considération des principales recommandations du CAD issues de l'évaluation du mécanisme d'examen par les pairs (Peer Review).

Ensuite, nous ajouterons d'autres pistes de solution novatrices inspirées soit des pratiques de l'ACDI dans d'autres secteurs ou encore d'autres initiatives internationales. Enfin, puisqu'il est souhaitable d'opérer une synthèse de l'ensemble de ces recommandations qui, *in fine* se complètent et concourent toutes à l'amélioration de l'efficacité du développement, nous tenterons une telle synthèse en conclusion.

Optimisation de l'impact de la Loi C-293

La loi C-293 comprend trois axes principaux évoqués en introduction, mais demeure relativement générale quant aux obligations en découlant. Au demeurant, il apparaît improbable que cette législation soit invoquée en cour pour poursuivre un des ministres responsables de l'APD ou le gouvernement canadien. Elle se veut plutôt un instrument encadrant la fourniture de l'aide canadienne et tire davantage de force politique de son adoption à l'unanimité que de force juridique de ses articles². Ainsi, ses caractères général et politique font qu'elle pourrait être appliquée de façon à respecter sa lettre et non pleinement son esprit. Cependant, ces caractéristiques font également qu'elle offre une opportunité pour réformer de manière majeure le régime canadien de l'aide au développement. Dans cette section, nous analyserons comment tirer un maximum de cette législation selon deux stratégies distinctes, mais compatibles. D'abord, nous examinerons ce que peut apporter pour chacun des axes cette loi et ensuite, les portes que chacun de ces axes peuvent ouvrir sur des enjeux actuellement ignorés ou mal servis de la politique d'aide canadienne. Bref, il s'agit d'approfondir les impacts de cette législation et d'en élargir le champ à d'autres aspects des pratiques et politiques canadiennes en matière d'APD.

² Cette interprétation personnelle se base sur de nombreuses discussions avec des juristes canadiens, sur les analyses juridiques produites par la Chambre des Communes de même que sur les analyses juridiques de la législation britannique de l'aide avec laquelle la Loi C-293 partage certaines formulations et finalement sur l'analyse légale présentée dans le cadre du Colloque « L'avenir de l'aide au développement : Application de la Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle » organisé par le CCCI à Gatineau les 29 et 30 septembre 2009.

L'axe substantif : les objectifs de la politique d'aide canadienne

La loi exige que l'APD soit (i) axée sur la réduction de la pauvreté, (2) soit compatible avec les valeurs canadiennes, la politique étrangère canadienne et les notions de développement durable et de démocratie, et finalement, (3) qu'elle fasse soit compatible droits humains, ce qui permet mais n'oblige par l'adoption d'une approche par les droits humains au développement.

Les objectifs sont certes valables, mais demeurent très généraux. D'abord, quand nous parlons de réduction de la pauvreté, s'agit-il de pauvreté dans une perspective individuelle ou collective? On peut en effet soutenir que des politiques de développement du secteur industriel, en accroissant la production nationale, contribuent à la réduction de la pauvreté (calculée alors en PIB/habitants par exemple) même si leurs impacts peuvent être minimes sur les conditions de vie de la population générale du pays³, et plus encore sur les franges marginalisées de ladite population. Pensons également au développement du secteur extractif qui peut avoir un impact macro-économique important (accroissement des investissements directs étrangers (IDE), amélioration des soldes extérieurs, croissance de la productivité marginale, ...) mais dont les impacts réels en termes de développement sont questionnés⁴, notamment en raison de la faible prise en compte des externalités de cette activité économique et du peu de redevances que touchent souvent les États exportateurs. Ensuite, la formulation concernant les droits humains est également équivoque. On utilise la terminologie « [...] est compatible avec les droits humains ». Être compatible ne revient pas à assurer le respect ou mieux encore, favoriser la réalisation effective des droits humains. En effet, les analyses légales entendues à ce jour laissent entendre que la seule obligation découlant de cette formulation est de ne pas nuire aux dits droits. Bref, on le voit clairement, bien que les principes soient positifs, ils demeurent vagues et donc, ouvrent la porte à des pratiques qui, sans violer la lettre de la loi, ne contribuent pas à la pleine réalisation de son esprit.

³ Dans le cas d'industries visant les marchés extérieurs par exemple puisqu'ils n'ont alors que d'impact sur les travailleurs de l'industrie en question et entraînent peut d'effet multiplicateurs et/ou peu d'impact sur les marchés intérieurs.

⁴ À ce sujet, voir notamment : Bonnie Campbell. 2009. *Mining in Africa*. Londres : Pluto Press, 276 p.

Cependant, la loi contient également en elle-même les germes de sa propre bonification. En effet, à ces principes généraux, il serait souhaitable d'adjoindre un énoncé administratif sur l'application de ceux-ci à l'intention des structures gouvernementales. Nous serions alors en mesure d'explicitier davantage les objectifs précis de la politique d'aide, de même que la place accordée aux différents principes que doit respecter le Canada en vertu de cette politique, voir même la hiérarchie entre ceux-ci en cas de conflit. Or, la Loi C-293 prévoit un processus de consultation des acteurs de l'aide, sans préciser lesquels. De telles consultations pourraient donc être menées, dans un premier temps, sur les enjeux substantifs soulevés par cette loi. Ces réflexions sur les objectifs et les méthodes de l'aide canadienne pourraient également contribuer à régler un problème fréquemment identifié concernant la politique d'aide canadienne : l'absence de législation propre à l'ACDI. Rappelons que l'ACDI a été fondée par décret gouvernemental et que cette situation n'a pas encore été régularisée par le législateur. De surcroît, cette démarche de consultation serait sans nul doute à même de renforcer la cohérence dans les actions canadiennes en matière d'aide au développement contribuant ainsi à en accroître l'efficacité par l'application du principe d'harmonisation, principe auquel souscrit le Canada en vertu de sa participation à la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*⁵.

L'axe consultatif

La seconde problématique abordée par la Loi C-293 est celle de la consultation du public, notamment les organisations de la société civile. Encore une fois, cet aspect de la législation laisse place à différentes interprétations. On peut consulter sans prendre en compte les points de vue exprimés par l'ensemble ou certaines des organisations prenant part à ses consultations. De même, n'est pas explicité de quelles OSC il s'agit ; parle-t-on des OSC canadiennes uniquement ou sont également incluses celles d'autres pays (les pays receveurs de l'aide ou ceux des partenaires du Canada au CAD par exemple)? Enfin, le ou les thèmes, de même que l'étendue de la consultation (sectorielle, générale, au niveau des politiques...), ne sont pas explicités. Cependant, elle ouvre des opportunités très intéressantes pour l'appropriation de la politique d'aide canadienne par les Canadiens, de même que pour l'accroissement de l'harmonisation des pratiques au Canada et donc, l'accroissement de

⁵ Notons qu'il s'agirait alors d'harmonisation des pratiques canadiennes en matière d'APD alors que dans la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* ce principe s'applique à l'harmonisation des pratiques entre les bailleurs d'APD.

l'efficacité de l'aide canadienne et le renforcement de sa conformité avec les engagements internationaux du Canada en matière d'APD.

Le législateur a donc avantage à préciser ses intentions en matière de consultation sinon, il y a fort à parier que les ministères et agences cherchent à limiter ces consultations comme l'a démontré le ministère des Finances en décembre 2008⁶. De surcroît, les OSC canadiennes, et celles des pays partenaires au demeurant, ont avantage à favoriser l'élargissement du processus de consultation et d'établir des méthodes pour favoriser la prise en compte des résultats de ces consultations. Nous proposerons un exemple d'encadrement de consultation publique dans la dernière section de ce cahier de recherche inspiré de la Convention Aarhus. Cependant, il nous apparaît important de soulever que cette problématique de la consultation et de sa prise en compte soulève des questionnements en plus d'offrir des opportunités intéressantes, notamment en termes de débouchés pour la recherche sur l'aide au Canada et la capacité de cette dernière à contribuer de façon positive et proactive à l'amélioration des pratiques en matière d'APD. Enfin, notons que les OSC canadiennes engagées dans les activités liées à l'aide au développement se sont prononcées en faveur de consultations sectorielles (thématiques) via leur regroupement, le CCCI.

L'axe relatif à la publicisation des informations en matière de développement

Le troisième axe de la législation est relatif aux exigences en matière de publication des informations sur les projets et programmes, de même que les sommes encourues pour ceux-ci. Cette section est davantage explicite en matière de délais et de contenu des cinq rapports exigés. Toutefois, il serait très manifestement à l'avantage de ceux souhaitant utiliser ces rapports, pour des études ou des plaidoyers politiques, d'être proactifs et d'explicitier ce qu'ils attendent de ces rapports plutôt que d'attendre de voir ce qu'auront décidés de publier les ministères et agences concernés et alors se retrouver dans une position défensive ou de critique, moins susceptible d'apporter les résultats attendus⁷.

⁶ La consultation électronique de courte durée, annoncée peu de temps à l'avance et dans le cadre de laquelle les intervenants n'avaient pas accès aux mémoires des autres déposants a été grandement critiquée. Nous revenons sur cette problématique dans la seconde partie de ce cahier de recherche dans le cadre des considérations sur la consultation publique.

⁷ Notons qu'à la veille de la publication de cette note de recherche l'ACDI vient de soumettre son premier rapport intérimaire devant le Parlement canadien. La première réaction du CCCI laisse entendre que les OSC sont effectivement insatisfaites de la portée du dit rapport. Vous pouvez le consulter sur le site internet de l'ACDI à l'adresse suivante : <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/fra/NAT-9288209-GGP>.

Bref, on le constate, tous les principaux aspects de cette législation laissent une certaine place à l'interprétation. Cette situation, couplée au caractère politique de cette législation, ouvre grande la porte à une stratégie de plaidoyer politique afin de favoriser soit l'approfondissement des problématiques soulevées, soit l'élargissement de ses impacts sur celles-ci, soit les deux. N'empêche, cette législation a le mérite de faire face à de nombreux problèmes souvent identifiés dans la politique d'aide canadienne et de mettre cette dernière à l'avant-scène, et ce, non seulement maintenant, mais de façon récurrente à cause des exigences des axes deux et trois. De surcroît, elle a également le mérite de favoriser un dialogue, pancanadien et au parlement canadien quand les rapports seront déposés, sur les enjeux, notamment substantifs, liés à l'aide au développement canadienne, problématique trop souvent absente des débats de politiques publiques au Canada. Enfin, elle est a même de renforcer la cohérence dans l'action canadienne en matière d'APD, aspect qui réjouira certainement les observateurs de la politique d'aide canadienne.

L'exemple britannique

Les instruments juridiques pertinents

Dans le cas britannique, on ne saurait parler de la législation de l'aide seule puisque les instruments relatifs à l'APD sont multiples et se complètent. D'abord, la pièce maîtresse de cette construction politico-juridique est l'*International Development Act 2002* adopté le 26 février 2002. Cette dernière définit les objectifs, les moyens généraux et les responsabilités des agences concernées dans la fourniture de l'APD. Cependant, la législation demeure relativement vague à de nombreux égards, notamment aux niveaux technique et politique, et doit donc être comprise en conjonction avec d'autres instruments. Au niveau technique, le Livre Bleu du Department for International Development (DFID) explicite, entre autres, les façons de faire et les critères spécifiques aux projets et programmes. Plus spécifiquement : « It explains the rules governing key corporate activities including programme management, finance, people management, security, IT and propriety. » Enfin, pour l'interprétation précise en termes de stratégie de développement, il nous faut attendre la fin du processus mis en place par le Livre Blanc de 2006 qui bien qu'il explicite davantage la vision du développement laisse beaucoup de questions sans réponses, c'est d'ailleurs la raison pour laquelle des consultations publiques sont actuellement en préparation. D'ailleurs, cette complémentarité entre les différents instruments juridiques, politiques et administratifs contribue à favoriser la cohérence dans l'action gouvernementale en matière d'APD, à assurer que l'intention du législateur soit effectivement réalisée et donc, *in fine* contribue à l'accroissement de l'efficacité de l'aide.

Enjeux soulevés par la législation britannique

Information et participation du public

Une des différences majeures entre les législations canadienne et britannique est leur rapport au public et à ses représentants élus, le parlement. Ces différences sont multiples et à de nombreux niveaux dénotant des approches radicalement différentes. D'abord, la législation britannique stipule explicitement parmi les activités susceptibles d'être financées par les pouvoirs publics l'éducation du public par rapport aux causes de la pauvreté dans le monde et les moyens de la combattre (article 4, section (2), paragraphe (c)). Cette éducation du public vise à renforcer la place de DFID dans le système gouvernemental et à faire de l'APD une problématique connue, discutée et perçue comme importante par les électeurs. Ce faisant, elle permet aux budgets de l'aide d'être davantage protégés contre les coupures conjoncturelles ou

structurelles. De plus, les processus liés au développement du Livre blanc, étant largement publics, ils favorisent une exposition politique et médiatique de la politique d'aide et participent donc au même mouvement.

Le Canada adopte quant à lui une approche différente. L'information du public est explicitement située en aval des processus politiques et des actions en matière d'APD puisqu'elle se limite aux rapports. En effet, la législation canadienne ne mentionne pas l'importance de l'éducation du public en matière de développement et sur les causes de la pauvreté dans le monde. D'ailleurs, on pourrait même craindre que de telles activités soient largement illégales en ce qu'elles ne contribuent pas à la réduction de la pauvreté comme l'exige la législation⁸.

La place des droits humains

Selon la vision explicitée par le gouvernement britannique dans le Livre blanc de 2006 sur l'APD, la réduction de la pauvreté et la réalisation des droits passent par les gouvernements locaux, et donc, la promotion de la bonne gouvernance. En ce qui concerne les droits, DFID en fait la promotion explicite et prend en compte certains droits choisis comme étant porteurs (éducation, santé).

D'ailleurs, dans le Livre blanc de 2006, le Gouvernement s'engage à :

1. *Decide how to provide UK aid based on partner countries' commitment to reduce poverty, uphold human rights and international obligations, improve financial management, promote good governance and transparency, and fight corruption.*
2. *Promote political reforms including support for inclusive, accountable and representative systems of government which also respect the human rights of the poor.*
3. *Work to promote effective systems of government and efficient markets in the developing countries.*

Le Canada fait lui aussi des droits humains un élément central de sa législation. Cependant, celle-ci ne mentionne pas explicitement de droits porteurs, ou considérés comme plus importants⁹. Toutefois, le libellé de la Loi C-293 est clair quant à la nécessité de

⁸ Cela dit, elles pourraient tout de même être soutenues par l'ACDI sans que celle-ci ne puisse les inclure dans l'APD, mais elles réduiraient alors l'APD totale canadienne et nuirait à l'atteinte des engagements quantitatifs canadiens.

⁹ Notez qu'au printemps 2009, Beverly Oda, alors Ministre de la Coopération internationale, a annoncé l'adoption de thèmes de concentration qui pourraient jouer ce rôle. Cependant, puisqu'il s'agit de direction

respecter les droits humains et constitue une avancée importante dans le régime canadien de l'aide. De surcroît, elle favorise le développement d'une approche par les droits humains (Rights based approach) au Canada qui pourrait faire de ce dernier un chef de file dans un champ en émergence du développement international¹⁰ sans pour autant l'exiger.

La notion de réduction de la pauvreté

Lors des discussions entourant la seconde lecture de la législation à la chambre basse, des questions ont émergé quant au caractère illégal de tout décaissement ne visant pas directement la réduction de la pauvreté, mais constituant tout de même du développement.¹¹ Il est à noter que cette mention a disparu de la législation au moment de son adoption.

Au Canada, cette même idée a été soulevée par certains opposants à cette législation au Sénat. Cependant, la notion de réduction de la pauvreté demeure au centre de la législation canadienne, ce qui est conforme à la stratégie adoptée par les institutions financières internationales (IFI) qui demandent l'adoption d'un « cadre stratégique pour la réduction de la pauvreté » pour bénéficier de leurs apports financiers.

La notion de conditionnalité

Loin de se lier les mains en s'engageant à réduire ou éliminer les formes de conditionnalité, la législation britannique laisse toute la latitude pour l'adoption de conditionnalités liées à l'aide britannique. Ainsi, la législation prévoit que : « The Secretary of State may provide assistance under this Act on such terms and conditions (if any) as he may determine. » Interprétant cette clause, un juriste britannique écrivait en 2003 dans *The Modern Law Review*:

The absence of any substantive provisions on conditions in the Act is a clear indication that conditions will continue to be regarded as part of the political

politique, qui n'est pas enchâssée dans la législation, ces derniers sont plus sujets à changements et se situent hors du champ de cette étude. Notons aussi qu'en droit international public, il n'existe pas de hiérarchie des droits.

¹⁰ On constate que les approches par les droits prennent de plus en plus de place dans les débats sur le développement, notamment en raison des travaux du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies (HCDH) dont Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, Nations unies. 2006. *Principles and Guidelines for Rights Based Approach to Poverty Reduction Strategies*. Genève, HR/PUB/06/12. 50 p.

¹¹ Le critique officiel en matière de développement international a alors souligné en chambre que les courts pourraient être appelées à se pencher sur des activités utiles au développement mais qui sont sans liens directs avec la réduction de la pauvreté, notamment les initiatives en matière de bonne gouvernance, réduction de la corruption et renforcement des droits humains.

*bargaining process over both the provision of the development assistance and its continuance.*¹²

Dans le cas de la législation canadienne, la problématique de la conditionnalité n'est pas soulevée par la Loi C-293. Il n'est cependant pas exclu que l'une des consultations publiques puisse traiter de cette problématique directement ou qu'elle soit abordée de manière transversale ou comme une problématique connexe dans le cadre d'une consultation sur un autre thème.

Les critiques adressées à la législation britannique

La trop grande discrétion accordée au ministre

Nombreux sont ceux qui croient que la législation aurait dû être plus précise par rapport à ce qu'il est approprié de faire plutôt que de rester vague dans les objectifs¹³ et d'interdire certaines actions i.e. avoir une approche prescriptive et positive plutôt que négative¹⁴. Ceux-ci soulignent les dangers de perpétuer les anciens schèmes hérités du colonialisme plutôt que d'orienter les projets et programmes de développement vers les pays et secteurs dans lesquels ils sont les plus efficaces et nécessaires. « Rather than a legal framework for development assistance, we have to rely on the 'benign imperialism' of a secretary of State. »¹⁵ En effet, en adoptant une approche dite négative, on ouvre la porte à la mise en place de programmes et projets qui, sans violer la loi, en violent l'esprit en contournant le libellé de certaines des dispositions incluses dans celle-ci.

L'absence de définition de l'« aide humanitaire »

Le milieu humanitaire en Angleterre s'est opposé au fait que la législation ne définisse pas ce qu'est l'aide humanitaire, officiellement pour ne pas nuire à la rapidité de réaction en cas de catastrophe. Plusieurs intervenants dans ce secteur croient plutôt que cette absence de définition vise plutôt à permettre de contourner certaines dispositions de la loi en présentant certaines activités au service de la politique étrangère, militaire ou commerciale comme

¹² McAuslan, Patrick. « The International Development Act, 2002: Benign Imperialism or a Missed Opportunity? » in *Modern Law Review*, Vol. 66, pp. 563-603, July 2003.

¹³ Le critère substantif pour l'objectifs de l'aide se lit comme suit : « [... for the purpose of] - »

¹⁴ Ces termes, 'positive' et 'négative' sont entendus dans leur sens en science juridique. Une loi négative interdit une action, par exemple de lier l'APD, alors qu'une loi positive prescrit à son sujet un comportement, par exemple la loi C-293 oblige l'ACDI à publier un rapport statistique au maximum un an après la fin de l'exercice financier.

¹⁵ McAuslan, Patrick. *Op. Cit.*

de l'aide humanitaire. Cette vision est notamment celle du Humanitarian Practice Network du Overseas Development Institute dont deux analystes écrivaient :

*The lack of a clear definition of what constitutes humanitarian aid leaves humanitarian activity open to manipulation for other objectives. In this context, there are a number of reasons why it would be useful (and logical) if domestic law on international development incorporated such a definition. It would establish in law a country's commitment to uphold international humanitarian law, and the principles of impartiality and humanity which are the cornerstones of international humanitarian law and human rights law.*¹⁶

¹⁶ F. Stevenson et J. Macrae. « Legislation for Humanitarian Aid » in *Humanitarian Exchange Magazine*, No. 21, Vol. juillet 2002. [En ligne]. Adresse URL : < <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2462> > (page consultée le 23 février 2009)

Les critères de l'OCDE

À l'été 2008, le CAD a publié une étude sur les leçons apprises de l'examen par les pairs (Peer Review). Ce document synthétise les enseignements retenus de plusieurs dizaines de telles évaluations et formule 12 recommandations visant à accroître l'efficacité de l'aide. Ces dernières sont explicitées dans le tableau ci-après dans lequel nous évaluerons aussi la conformité de la *Loi canadienne sur la fourniture de l'aide* (loi C-293).

Tableau 1 : Critères de l'OCDE et conformité des législations canadienne et britannique

Thème	Critères	C-293
Stratégie		
Définir les assises politiques et juridiques	Un ensemble d'instruments juridiques définit les finalités dans un cadre largement approprié (Nord) et pertinent à long terme	<i>Finalité</i> : Oui, mais demeure imprécis <i>Approprié</i> : Non, mais dispose des instruments pour le devenir. <i>Pertinent à long terme</i> : N - A (oui ¹⁷ et non ¹⁸)
Gérer les intérêts nationaux concurrents	Mécanisme évitant de sacrifier l'objectif à long terme aux impératifs actuels et d'arbitrer les différends entre ministères associés à l'aide	<i>Mécanisme pour protéger objectif</i> : Non ¹⁹ (dépend du processus de consultation et sa prise en compte) <i>Différents ministères</i> : Non
Renforcer la cohérence des politiques au service du développement	Définir un mandat clair et établir des mécanismes pour garantir l'efficacité des politiques et leurs impacts sur les pauvres	<i>Mandat clair</i> : Oui <i>Évaluation de l'impact sur les pauvres</i> : Non (conviction du ministre) mais, elle doit prendre en compte leur « point de vue »
Sensibilisation de l'opinion publique	Investir dans la production, la mesure et la diffusion des résultats des activités financées par l'aide	<i>Information et mesure</i> : Oui <i>Production de l'information/information du public</i> : Non <i>Soutiens aux initiatives d'information du public des OSC/ONG</i> : Non
Gestion en matière organisationnelle		
Définir une structure de gestion efficace	Confier la responsabilité ultime de l'efficacité des projets de développement à une personnalité de haut rang redevable au public	Non, au Canada la responsabilité est fragmentée et le ministre responsable de l'ACDI est un poste secondaire
Adopter des structures fonctionnelles favorisant la cohérence de l'action (aide bilatérale et multi)	Répartition claire des responsabilités et coordination efficace	Pas de structure de coordination explicite, mais partage clair des prérogatives. Absence de structure de coordination hormis le Cabinet.
Décentraliser la gestion au profit du terrain	Favoriser l'autonomie sur le terrain tout en garantissant l'excellence des interventions et assurer la cohérence	<i>Favoriser l'autonomie sur le terrain</i> : Non ²⁰ <i>Évaluation terrain</i> : Non <i>Cohérence des actions</i> : Pas de mécanisme explicite

¹⁷ L'article sur la consultation publique permet d'entrevoir une bonification qualitative de la législation

¹⁸ La législation est muette sur de nombreux points centraux et demeure vague. Elle nécessite d'être complétée par d'autres instruments juridiques ou quasi-juridiques, notamment quant à son application au quotidien.

¹⁹ Particulièrement depuis que le gouvernement a annoncé que les pays de concentration seraient désormais choisis par le cabinet, ouvrant la porte à davantage d'arbitraire dans le choix de ceux-ci.

Gestion de la mise en œuvre		
Gérer l'augmentation de l'aide au développement	Développer une stratégie de gestion maximisant la mise en œuvre par unité de ressource humaine	Non
Suivre une approche ciblée sur un certain nombre de pays et de secteurs	Axer l'aide sur un nombre restreint de pays, secteurs et d'activités	Fait, mais pas dans la législation tant pour les pays de concentration que les secteurs (qui eux, demeurent vagues)
GAR, évaluation et contrôle de qualité	Assurer une mise en œuvre de la GAR qui ne nuit pas à l'appropriation	Non

Propos d'étape

L'analyse de la législation britannique sur l'APD, de même que des critères proposés par l'OCDE dans le cadre de la révision de l'examen par les pairs, mais également d'autres législations qui ne furent pas directement présentées ici, à savoir la législation danoise de 1998 et de la législation japonaise de 2003, nous permettent de dégager certaines recommandations pour l'amélioration des pratiques canadiennes en matière d'aide publique au développement. Elle permet également de mettre en évidence certaines lacunes de la Loi C-293 qui mériteraient d'être comblées.

Renforcer le rôle de l'Agence canadienne de développement internationale au sein du gouvernement canadien et valoriser son expertise.

- Il est fondamental d'assurer que le ministre responsable de l'ACDI soit présent et entendu dans toutes les discussions de politique étrangère concernant des pays en développement, qu'ils reçoivent de l'APD canadienne ou non, et qu'il s'agisse d'une discussion concernant la politique d'aide ou non.
- Afin de favoriser un renforcement de la place de l'ACDI et de son ministre responsable dans les affaires gouvernementale, il est dans l'intérêt de l'ACDI de financer des initiatives de recherche et d'information du public sur le développement internationale et les actions canadiennes en ce sens pour renforcer la compréhension et l'appui du public envers l'ACDI et ses actions.

Définir et baliser les rapports entre les différents ministères et agences du Gouvernement en matière d'aide publique au développement.

- Officialiser la primauté du ministre de la Coopération internationale en matière de coopération internationale et d'aide publique au développement.

²⁰ Cependant, le Gouvernement Harper a pris des engagements en ce sens récemment. Toutefois, ces engagements étant hors du corps de la Loi C-293, rien ne garantit leurs mises en œuvre ou leurs pérennités en cas de mise en œuvre.

- Définir les modalités régissant les rapports entre les différents ministères et agences œuvrant en développement international pour les harmoniser les politiques, notamment entre les approches multilatérales et bilatérales.
- Assurer une cohérence entre la politique d'aide canadienne et les autres aspects de la politique étrangère canadienne envers les pays en développement, notamment au niveau commercial, financier, diplomatique et sécuritaire.

Reconnaître et appuyer le rôle de la recherche en matière de développement international.

- Favoriser la connaissance du public et son appui aux initiatives en matière de développement.
- Favoriser le renforcement de l'efficacité de l'action de l'ACDI et du Canada en matière d'aide publique au développement.

Assurer la mise en œuvre intégrale de la législation C-293 et la réalisation de ses objectifs par le développement d'outils complémentaires.

- Produire un manuel à l'intention des fonctionnaires de l'ACDI afin de préciser les modalités d'opérationnalisation, au niveau de la programmation et des projets, des principes et exigences de la législation canadienne sur l'aide (à l'instar du livre bleu développé par le gouvernement britannique à l'attention des fonctionnaires de DFID).
- Établir un document cadre, basé sur les principes de la loi canadienne sur l'aide au développement, avec des priorités et objectifs à moyen terme. Un tel document²¹ devrait notamment définir les priorités géographiques et thématiques et devrait être le produit d'une réflexion politique, administrative et d'un processus de consultations publiques.
- Assurer que les actions en matière d'APD soient conformes avec les engagements internationaux du Canada et notamment que la GAR soit complémentaire, et non en contradiction, avec le principe d'appropriation qui constitue la base du régime de l'aide tel que défini par la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*.

²¹ À l'instar de la Charte japonaise de l'aide publique au développement (Annexe IV)

Mécanismes novateurs

Bien que certains pays soient à l'avant-garde en matière de législation sur l'APD et que leurs expériences puissent éclairer la situation canadienne, il est pertinent de s'intéresser à d'autres sources d'innovations législatives, organisationnelles ou programationnelles pour assurer que la politique d'aide canadienne ne soit pas continuellement en réaction aux avancées des partenaires du Canada et puisse servir à améliorer leurs propres pratiques. Ainsi, dans cette section, nous présenterons trois autres voies novatrices d'opérationnalisation de la Loi C-293. Ces éléments seront : (i) un ombudsman des droits humains dans la structure de l'ACDI, (ii) la mise en place d'un système analogue à l'évaluation environnementale stratégique (Strategic Environmental Assessment) pour les droits humains et (iii) un mécanisme inspiré de la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* aussi connue sous l'appellation de Convention de Aarhus pour la problématique de la consultation publique. Ces mécanismes auraient pour objectif de contribuer à la réalisation des objectifs de la législation canadienne sur l'aide au développement fournie à l'étranger et de contribuer à l'efficacité de l'aide.

Ombudsman des droits humains (ACDI)

La majorité des mécanismes présentés dans cette note de recherche sont mis en place en amont des processus politiques et administratifs liés à l'APD et ses impacts sur les droits humains. Cependant, même si le législateur prenait toutes les dispositions appropriées pour éviter les violations des droits humains, voire même pour favoriser la réalisation effective de ces droits, nous ne serions pas à l'abri d'erreurs, d'externalités ou d'abus²². Conséquemment, il serait logique et souhaitable d'assister à la mise en place un processus quelconque en aval des actions liées à l'APD qui permettrait de palier à d'éventuels problèmes ou, à tout le moins, d'identifier les problèmes pour assurer un ajustement des façons de faire. Une méthode éprouvée et peu dispendieuse pour assumer ce genre de fonction par rapport aux structures publiques est la mise en place d'un ombudsman²³.

Un ombudsman est une personne indépendante et objective qui enquête sur les plaintes des gens contre les organismes gouvernementaux et autres organisations, tant du secteur public que privé. Après un examen approfondi et impartial, il détermine si

²² D'ailleurs, les approches par les droits humains imposent l'évaluation des externalités, car elles reposent sur le principe de non-discrimination, même involontaire.

²³ Notons que le projet de loi initial comportait justement une section créant un poste d'ombudsman, cependant les projets de lois privées ne pouvant pas impliquer d'engagements financiers.

*la plainte est fondée et formule des recommandations à l'intention de l'organisation afin de régler le problème.*²⁴

On distingue généralement deux types d'ombudsman en fonction du mode de mise en place de son poste (législative ou administrative) et de l'organe auquel il fait rapport. Généralement, au Canada on retrouve des ombudsmans dits 'législatifs' ou 'administratifs'. Les premiers sont créés par une législation et ils font part de leurs conclusions et recommandations au ministre responsable du ministère sur lequel ils ont juridiction, au conseil des ministres ou à l'assemblée législative selon les prescriptions de leur loi constitutive. Notons également qu'au Canada, un ombudsman législatif peut être nommé par décret du premier ministre comme ce fut le cas pour l'ombudsman des vétérans.²⁵ Quant à lui, l'ombudsman administratif est créé par une organisation et fait rapport au chef de ladite organisation. Son efficacité est, potentiellement plus limitée, dans la mesure où, faisant rapport au chef de l'organisation, ce dernier peut décider de ne pas agir sur les recommandations de l'ombudsman, voire même de garder secrètes ses conclusions et recommandations. De plus, il dispose d'un mandat moins fort d'un point de vue symbolique et politique que l'ombudsman législatif, ce qui n'est pas anodin dans le cas d'une fonction sans pouvoirs exécutoires directs et autonomes.

La mise en place d'une telle structure pourrait-être une addition importante au processus de fourniture de l'APD par le Canada et ouvrir la porte à une amélioration sensible de son impact et donc, de son efficacité en plus de la rendre plus durable et respectueuse de ses partenaires en développement. Cependant, pour être effectif, l'ombudsman doit pouvoir recevoir des plaintes de la part de tous les intervenants impliqués dans le processus. Ainsi, on se doit dans un premier temps de protéger les principaux intervenants et, dans un deuxième temps, d'encourager la participation de certaines parties structurellement désavantagées.

Bien que toutes les parties doivent être également traitées, il est important de distinguer les différentes catégories d'intervenants intéressés pour s'assurer de prendre en compte leurs spécificités dans l'élaboration des mécanismes de fonctionnement de l'ombudsman. Trois groupes d'intervenants seront traités ici à savoir les fonctionnaires de l'ACDI, les ONG

²⁴ Définition du Forum Canadien des Ombudsman. *Qu'est-ce qu'un ombudsman?* [En ligne]. Adresse URL : <http://www.ombudsmanforum.ca/whatis_f.asp> (page consultée le 5 mars 2009)

²⁵ Il s'agit d'une disposition prévue à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* nommément son alinéa 127.1(1)c).

canadiennes ayant une entente avec l'ACDI et les organisations des pays partenaires où travaille l'ACDI ou les ONG canadiennes sous contrat avec elle. Par la suite, nous préciserons certains éléments à considérer pour s'assurer qu'un éventuel ombudsman soit efficace, notamment la question de la définition de son mandat et de ses conditions d'exercice.

Les fonctionnaires de l'ACDI

Ces derniers sont déjà protégés en vertu de dispositions législatives canadiennes. En effet, en décembre 2006 le projet de loi C-2 recevait la sanction royale et devenait la *Loi prévoyant des règles sur les conflits d'intérêts et des restrictions en matière de financement électoral, ainsi que des mesures en matière de transparence administrative, de supervision et de responsabilisation* modifiant notamment la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Cependant, pour renforcer cette protection et favoriser le dévoilement des mauvaises pratiques, il serait souhaitable que l'identité des dénonciateurs (terme retenu par l'Office de la langue française pour la traduction du terme anglais mieux connu de *whistleblower*) soit gardée secrète dans la mesure du possible. Or, actuellement la loi n'exige pas cela, se contentant de garantir les droits des dénonciateurs.

Une telle pratique permettrait également d'encourager les fonctionnaires à adopter une attitude proactive envers l'ombudsman en plus de renforcer la protection dont ils bénéficieraient. On doit cependant avoir un mécanisme identifiant les plaintes abusives pour éviter que cette protection ne soit utilisée à mauvais escient, pour nuire à l'avancement d'un rival par exemple; cet aspect sera d'ailleurs élaboré ici-bas dans une section subséquente.

Les ONG canadiennes

Ces organisations sont dans une position cruciale pour favoriser l'effectivité d'un ombudsman des droits humains au sein de l'ACDI puisqu'elles peuvent représenter plus facilement, et à moindres coûts, leurs partenaires dans les pays récipiendaires de l'aide canadienne. Cependant, elles sont également dans une situation potentiellement délicate puisque l'ACDI est, pour une grande proportion d'entre elles, le principal bailleur de fonds. De même, leur position d'intermédiaire, et la difficulté potentielle pour des organisations partenaires de se représenter elles-mêmes, font en sorte qu'il faille trouver une façon de s'assurer qu'elles ne tuent pas dans l'œuf (en ne les transmettant tout simplement pas) les

plaintes pouvant porter ombrage à leurs propres actions²⁶. Enfin, la difficulté de plusieurs d'entre elles à obtenir des fonds structurels, qui ne sont pas directement liés à la réalisation d'un projet, fait en sorte que le mécanisme doit être peu onéreux, particulièrement en termes de temps impliqué. En effet, il n'est pas acquis que si le processus devait prendre plusieurs jours de représentation, toutes les ONG puissent dégager des ressources humaines appropriées.

Ainsi, il semble que pour favoriser la participation de ce type d'intervenant, deux éléments soient cruciaux. D'abord, les ONG doivent être convaincues que leur dénonciation ne leur vaudra pas de représailles, notamment en ce qui a trait au financement et aux appels d'offres futurs de l'ACDI. Ensuite, le processus doit être suffisamment léger pour ne pas nécessiter l'allocation de ressources humaines à cette tâche spécifique au-delà de quelques heures.

Les organisations dans les pays partenaires

Cette catégorie d'intervenant est certainement celle qui soulève le plus de problèmes. En effet, en raison de leur éloignement et des capacités limitées de ces intervenants en termes de ressources financières et humaines, il est impensable d'exiger d'eux qu'ils se rendent au Canada²⁷ pour porter plainte ou être interviewés dans le cadre d'un processus d'enquête. Dans le même ordre d'idée, il ne sera pas chose aisée de faire connaître l'ombudsman de l'ACDI dans tous les pays partenaires et d'expliquer son rôle dans des pays où ce type de structure est rare²⁸, voire inexistante. Se pose également la question de savoir qui, dans les pays partenaires, peut déposer une plainte. Accepte-t-on les plaintes de tous les résidents de pays dans lesquels l'ACDI est active, seulement celles de membres des communautés touchées par des projets/programmes de l'ACDI²⁹, seulement les membres d'organisations partenaires de l'ACDI ou d'ONG canadiennes gérant des projets de l'ACDI ?

²⁶ Particulièrement dans le cas des ONG qui disposent de forts appuis financiers du public car ces organisations pourraient, pour protéger leur image et les revenus autonomes [i.e. non-gouvernementaux] associés, taire certaines plaintes ou constatations les concernant ou les impliquant.

²⁷ S'ajoute également l'épineuse question des visas, toujours particulièrement difficiles à obtenir pour les africains.

²⁸ Dans les différentes sources consultées, y compris l'Association internationale des ombudsmans, nous n'avons pu identifier qu'un seul pays africain en disposant (l'Afrique du Sud) et fort peu dans les autres continents en développement (Sri Lanka, RPC, Colombie, Inde, ...)

²⁹ Avec toutes les questions et problématiques que le terme de « communauté affectée » peut soulever.

Beaucoup de ces considérations sont complexes et demandent réflexion. Or, la Loi C-293 fournit justement une opportunité pour analyser et discuter ces enjeux dans le cadre des consultations prévues par la loi. Cependant, certains éléments apparaissent comme essentiels compte tenu des considérations présentées sur ce type d'intervenant. D'abord, elles renforcent la nécessité d'avoir un processus simple et peu intensif au niveau des ressources nécessaires pour y participer. Ensuite, elles soulignent l'importance de pouvoir déléguer un mandataire pour la gestion de la plainte. Il serait en effet souhaitable que des OSC canadiennes puissent agir comme mandataires d'association du Sud. On doit aussi prévoir un mécanisme par lequel des employés terrain de l'ACDI ou des représentations diplomatiques canadiennes à l'étranger puissent agir de façon temporaire au nom de l'ombudsman s'ils ne sont pas directement impliqués dans la plainte en cours. Dans un autre ordre d'idée, le fait d'ouvrir le plus largement possible le droit d'avoir recours à l'ombudsman ouvre la porte à d'éventuels abus et renforce également la nécessité d'avoir un mécanisme d'identification des plaintes abusives pour ne pas nuire à la crédibilité de l'ombudsman, de l'ACDI ou de ses partenaires et pour éviter un engorgement des structures qui engendrerait des délais importants dans la gestion des plaintes.

Considérations sur la mise en place d'un ombudsman des droits humains

Débutons par souligner le fait que les premières versions du projet de loi ayant mené à l'adoption de la Loi C-293 mentionnaient la mise en place d'un ombudsman. Cet élément a été retiré du texte du projet de loi pour des raisons procédurales. En effet, un projet de loi privé (c'est le cas de C-293) ne peut engager de sommes d'argent. Or, il est impensable de créer un poste, quel qu'il soit, sans une allocation minimale de ressource. De surcroît, si on souhaite que l'ombudsman soit efficace, il est essentiel de lui attribuer un budget permettant l'embauche et la rétention d'un personnel qualifié et suffisant en fonction du mandat qui lui est donné. À ce moment-ci, deux options principales sont ouvertes pour la création de ce poste dépendant de la volonté politique de le faire et de la portée du mandat que l'on souhaite attribuer à l'ombudsman. Dans le cas où le gouvernement serait ouvert à l'idée d'un ombudsman législatif, ce processus pourrait se faire soit par décret comme pour l'ombudsman des vétérans, soit par un processus législatif qui offrirait l'avantage de bénéficier de l'apport de différents membres de la législature pour bonifier la législation constitutive de l'ombudsman. Si le gouvernement devait être opposé à l'idée d'un ombudsman législatif, resterait alors la voie administrative. L'ombudsman serait alors créé par la direction de

l'ACDI, financé par celle-ci à même son budget et serait redevable devant celle-ci plutôt que devant le Parlement canadien.

Cette situation, plus facile à gérer et mise en œuvre par des gens près des dossiers potentiellement étudiés, est pourtant sous optimale et ce, pour plusieurs raisons :

- La principale est que la responsabilité de l'aide au développement est fragmentée au Canada. Or, si l'ombudsman devait être mis en place par l'ACDI, son mandat serait structurellement limité aux activités de l'ACDI et il serait donc incapable d'enquêter sur certains aspects, pourtant importants, de la politique d'aide canadienne, notamment les sommes passants par le ministère des Finances, et exclurait donc une partie importante de l'action multilatérale du Canada. De plus, cette situation poserait problème dans les situations où l'ACDI collabore avec une autre institution ou d'un ministère qui serait hors du mandat de l'ombudsman.
- Étant mis en place par l'ACDI, les ressources pour le bureau de l'ombudsman seraient ponctionnées sur les ressources de l'ACDI. Or, dans ce cas, cette retenue serait inévitablement détournée des décaissements d'APD. Bien qu'on puisse espérer des gains d'efficacité de la mise en place d'un ombudsman, il n'est pas évident que ceux-ci compenseraient les coûts d'une telle structure. On court donc le risque que, pour des raisons budgétaires, l'ombudsman ne reçoive pas toutes les ressources nécessaires à la pleine réalisation de ses prérogatives, notamment au niveau des enquêtes autonomes³⁰.
- Enfin, une des conséquences inévitables de la constitution de ce poste via la direction de l'ACDI est que le maintien de ce poste demeure entre les mains de ses créateurs. Or, si l'ombudsman devait s'avérer trop critique des pratiques de l'ACDI ou si la direction de l'organisation cessait d'adhérer à ce mécanisme d'évaluation, on pourrait assister à une dégradation des conditions d'exercice de l'ombudsman, voire à l'abolition de cette fonction.

³⁰ Il n'est pas impensable que, sachant que les ressources financières sont limitées et ne permettraient pas une enquête dans les meilleures conditions, un ombudsman décide de taire une situation sur laquelle il aurait enquêté s'il avait les ressources nécessaires pour ne pas nuire à sa réputation, au demeurant importante pour l'effectivité de son action.

Au-delà du type d'ombudsman et de la manière dont son poste pourrait être créé, plusieurs autres éléments influenceront l'efficacité potentielle de cette structure. C'est notamment le cas des conditions de nomination de l'ombudsman, son mandat, des ressources et pouvoirs dont dispose son bureau et du mécanisme retenu pour les plaintes. Un résumé succinct des principales problématiques soulevées et des différents éléments à considérer dans chaque cas est disponible dans le tableau à la page suivante.

Tableau 2 : Quelques éléments à considérer dans le développement d'un poste d'ombudsman

Nomination	<ul style="list-style-type: none"> • Le processus de nomination doit être transparent, libre d'ingérence politique et exhaustif. • Il est important que la nomination soit de longue durée pour favoriser l'impartialité de la fonction. • L'ombudsman doit avoir une position protégée contre les représailles et pressions de l'employeur.
Personnel	<ul style="list-style-type: none"> • L'ombudsman doit pouvoir compter sur des ressources humaines suffisantes pour traiter les plaintes et faire enquête dans des délais raisonnables. • Le personnel de l'ombudsman doit être libre de toute pression et influence de l'administration y compris de représailles lors de leur retour dans une autre unité administrative (dans le cas des employés déjà à l'emploi de l'ACDI et transférés à l'ombudsman).
Mandat	<ul style="list-style-type: none"> • Le mandat de l'ombudsman doit être assez large pour lui permettre de mener à terme toutes les enquêtes pertinentes. • Son mandat doit lui permettre de disposer d'un pouvoir d'initiative, i.e. de lancer une enquête sans qu'une plainte ne soit officiellement déposée. • Son mandat doit avoir une portée internationale, par essence même. • Le mandat doit s'étendre aux actions et activités des organisations financées par l'ACDI, y compris les entreprises privées sous contrat avec cette dernière, notamment dans le cas du Programme de coopération industrielle.
Limites au mandat	<ul style="list-style-type: none"> • Les limites doivent être explicites et les plus limitées possible (notamment les dossiers ayant été traités par les tribunaux, devant ceux-ci ou en voie de l'être).
Mécanisme de plainte	<ul style="list-style-type: none"> • Le processus doit être simple, rapide et peu onéreux pour les plaignants. • Un mécanisme doit être mis en place pour identifier et retirer les plaintes abusives pour ne pas engorger le

Mécanisme de plainte (suite)	processus. Doit définir qui peut déposer une plainte (notamment en ce qui a trait aux partenaires du Sud ³¹) <ul style="list-style-type: none">• Doit également clarifier quels cas peuvent faire l'objet d'une plainte, notamment en ce qui a trait aux SWAP et aux groupes (<i>pool</i>) de bailleurs.
Droit d'enquête autonome	<ul style="list-style-type: none">• L'ombudsman doit disposer d'un pouvoir d'initiative sur les enquêtes.
Rapports et recommandations	<ul style="list-style-type: none">• Il est impératif que les rapports, conclusions et recommandations de l'ombudsman soient publics dans la mesure du possible et que les exceptions à cette règle soient explicites et les plus limitées possible.• Il est également important que dans les situations où un service, une personne ou un programme soit critiqué, il (ou son responsable dans le cas d'un programme) en soit averti avant la publication de l'enquête pour qu'il dispose d'un droit de réponse et d'un temps raisonnable pour préparer celle-ci.

Bref, on le voit, la mise en place d'un ombudsman soulève de nombreuses questions et préoccupations qui doivent être prises en compte pour s'assurer de l'effectivité de ce dernier. Cependant, elle offre une opportunité pour identifier les abus ou les externalités en aval des actions de l'ACDI et contient un potentiel important pour encadrer les pratiques de l'agence, la rendre davantage imputable et efficace.

Évaluation stratégique en termes de droits humains

L'intégration de considérations en termes de droits humains dans la politique d'aide impose, pour être efficace, de les intégrer à toutes les étapes d'un projet ou d'un programme de sa conception, à son évaluation, en passant par sa mise en œuvre. En effet, il est impensable d'avoir une approche véritablement conforme avec les engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne en ne faisant que voir ces derniers comme un test à passer avant la mise en œuvre. Il importe de réformer les pratiques actuelles afin de prendre en compte les droits humains comme une problématique transversale qui doit informer toutes les étapes de l'action gouvernementale en matière d'APD. Pour ce faire, nous pouvons éclairer notre réflexion grâce aux stratégies utilisées pour prendre en compte d'autres problématiques transversales comme l'égalité homme-femme ou les préoccupations environnementales. C'est l'une des stratégies employées pour prendre en

³¹ En effet, qui pourra déposer une plainte ou une demande d'enquête? L'État partenaire, les organisations partenaires sur le terrain, les populations directement visées par les interventions canadiennes ou toutes les organisations de la société civile locale, voire nationale, un individu, ... Des ressortissants de pays voisins affectés par un projet peuvent-ils en faire de même?

compte cette dernière question que nous adapterons ici à la question des droits humains, l'évaluation environnementale stratégique (EES).

La reconnaissance de l'importance de la prise en compte des problématiques environnementales dans le cadre des interventions de l'ACDI et des autres agences et ministères fédéraux pour s'assurer quelles soient durables a amené l'organisation à adopter un mécanisme d'évaluation environnementale stratégique. Dans la section qui suit, nous présenterons ce mécanisme pour évaluer si son principe de fonctionnement pourrait être adapté à la problématique des droits humains.

Qu'est-ce que l'évaluation environnementale stratégique?

Dans les propres termes de l'ACDI, l'EES se définit comme :

*[...] un outil proactif qui offre aux décideurs et aux parties intéressées de l'information sur les répercussions environnementales d'une politique, d'un plan ou d'un programme avant que les principaux choix et orientations n'aient été arrêtés. L'EES est l'évaluation systématique et complète des effets sur l'environnement, mais la plupart des EES font également état des répercussions importantes sur les plans économique et social. Bref, le but consiste à promouvoir une prise de décisions intégrée.*³²

Toujours selon l'ACDI³³, la mise en œuvre de cette façon de faire apporte plusieurs gains importants pour l'organisation à savoir :

- *Servir les objectifs du développement durable.*
- *Renforcer les processus de prise de décisions sur les politiques, plans et programmes.*
- *Prendre en considération les effets cumulatifs et synergiques.*
- *Faciliter la réalisation de projets plus durables du point de vue écologique.*

Enfin, cet instrument est encadré par huit principes directeurs qui éclairent la pensée constitutive derrière l'EES et contribue à identifier ce qui est essentiel de considérer si nous souhaitons appliquer ce principe aux droits humains dans les actions canadiennes en matière d'APD.

³² Agence canadienne de développement international. *Évaluation environnementale stratégique*. [En ligne]. Adresse URL : < <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-4713514-N2T> > (page consultée le 30 mars 2009).

³³ Idem

Encadré 1 : Principes directeurs de l'EES

1. Les projets réalisés à l'extérieur du Canada qui bénéficient de l'appui financier du gouvernement du Canada sont soumis à la LCEE.
2. Une évaluation environnementale est entreprise dès le début du processus décisionnel.
3. L'ACDI jouit de la latitude nécessaire pour évaluer des projets mis en œuvre dans des pays étrangers et dans diverses circonstances.
4. Les évaluations réalisées à l'extérieur du Canada le sont dans le respect de la souveraineté du pays étranger, du droit international, et des ententes et accords internationaux auxquels le Canada est partie.
5. L'ACDI peut se conformer aux procédures environnementales des États étrangers et des institutions multilatérales ou internationales lorsqu'elles satisfont aux exigences de la LCEE.
6. L'ACDI encourage les pays tiers à développer, améliorer et utiliser leur propre capacité en matière d'évaluation environnementale.
7. Les modalités de participation du public respectent la souveraineté des pays étrangers et la situation locale.
8. Les dossiers des évaluations environnementales de projets financés par l'ACDI dans des pays étrangers sont mis à la disposition du public.

Source : Agence canadienne de développement international. *Les huit principes de l'évaluation environnementale stratégique*. [En ligne]. Adresse URL : <<http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/En/JUD-4713514-N2T>> (page consultée le 31 mars 2008).

Processus de fonctionnement de l'EES

L'EES est un outil très développé dont le processus est régi par des directives claires, explicitées à l'attention des employés impliqués dans un manuel complet définissant les raisons d'être de l'EES, sa préparation, sa réalisation, ses principes, des exemples d'application. De même, le processus en lui-même comporte une réflexion sur le sens de cette évaluation dans les différents projets spécifiques. Vous trouverez en Annexe V un résumé du processus complet de l'EES, mais nous aborderons ici sommairement ses principales étapes, leurs moyens et objectifs pour enrichir la réflexion sur l'opérationnalisation potentielle de cet instrument dans le cadre des droits humains.

L'EES se déploie en quatre étapes à savoir l'exploration préliminaire, la réalisation de l'EES, la rédaction du rapport et l'approbation.

1. Exploration préliminaire

Cette phase constitue une analyse préliminaire des enjeux à étudier dans le cadre d'une étude approfondie. Elle inclut notamment une analyse des conditions

environnementales préalables et des enjeux actuels pour la zone de réalisation où l'objet de l'étude doit être mis en œuvre. Cette étape vise à identifier les éléments à être considérés pour une évaluation complète et efficace, mais aussi à éviter des études inutiles.

En effet, la principale détermination à cette étape concerne les effets environnementaux attendus. Si tout porte à croire qu'ils seront minimes, alors le processus passe outre les phases de réalisation de l'étude et de rédaction du rapport pour aller directement à l'approbation. On produit alors un document de synthèse expliquant la décision de passer outre à l'analyse approfondie des implications environnementales. Ce faisant, les ressources de l'ACDI ne sont pas inutilement investies dans des évaluations superflues ce qui permet de traiter de façon plus rapide les autres analyses et fait en sorte que l'évaluation environnementale est systématique³⁴. D'un autre côté, si l'évaluation préliminaire identifie des effets environnementaux potentiels importants, qu'ils soient positifs ou négatifs d'ailleurs, alors on passe à la phase de réalisation de l'EES.

2. Réalisation de l'EES

Cette phase comprend deux aspects : la consultation et le traitement des problématiques. Dans un premier temps, avec les éléments identifiés dans l'exploration préliminaire, des consultations sont menées auprès des spécialistes des problématiques soulevées et les acteurs impliqués y compris à l'externe, notamment les ONG responsables des projets. Dans un second temps, l'analyse elle-même est effectuée en prenant soins d'évaluer les impacts potentiels et d'en contrôler les effets dans le contexte d'application spécifique du projet, du programme ou de la politique.

Cette analyse s'efforce également d'identifier des méthodes de suivi et des indicateurs pour assurer qu'une évaluation d'impacts puisse être faite suite à la réalisation de l'élément concerné.

³⁴ En effet, si les délais devaient être longs et si des études devaient être réalisées dans des cadres où il n'y a manifestement pas de besoin pour le faire, on pourrait alors assister à un discrédit du processus alors perçu comme réduisant l'efficacité de l'aide, une considération centrale à l'heure actuelle dans le milieu de l'APD.

3. Rédaction du rapport EES

Le rapport est par la suite réalisé par les fonctionnaires responsables de l'EES et soumis à un expert de la direction générale pour approbation. Il doit s'assurer de l'exhaustivité de l'étude, notamment grâce aux éléments identifiés comme importants ou problématiques dans la phase d'exploration préliminaire et de sa qualité de réalisation.

4. Approbation de la politique du plan ou du programme

Le rapport est par la suite approuvé la Direction de l'environnement de la Direction générale des politiques de l'ACDI.

Opérationnalisation en termes de droits humains

Puisque les problématiques environnementales et des droits humains sont toutes deux des problématiques transversales, il est raisonnable de penser qu'une méthode éprouvée pour l'une de ces problématiques pourrait être appliquée à l'autre sans trop de problèmes. De surcroît, puisque l'ACDI³⁵ applique déjà l'EES, on peut présumer que l'organisation dispose déjà d'une certaine mémoire institutionnelle sur le sujet, expertise qui pourrait être transférée pour l'évaluation stratégique en termes de droits humains. Enfin, puisque l'organisation et sa direction travaillent déjà avec l'EES, on peut également présumer que les réticences à l'application de cette nouvelle exigence seraient moindres que si on devait opérationnaliser une nouvelle méthode inconnue de l'organisation et de ses administrateurs et fonctionnaires.

De surcroît, notons qu'il s'agit d'un outil construit pour s'adapter à des conjonctures différentes et qui est conséquemment suffisamment souple pour être applicable dans différentes situations où interviennent l'ACDI et ses partenaires. De même, la phase d'évaluation préliminaire permet d'éliminer les dossiers pour lesquels peu ou pas d'effets en termes de droits humains sont attendus et ainsi d'éviter l'engorgement dans le système d'évaluation et donc, de maintenir des délais d'approbation acceptables. Enfin, notons que cette méthode, l'EES, n'est pas employée uniquement par l'ACDI, mais également par les autres ministères et agences fédéraux. Ainsi, cette méthode pourrait également être appliquée par les autres entités fédérales impliquées dans la fourniture d'APD comme l'exige la loi.

³⁵ Notons que dans ce cas, comme dans celui de la Convention Aarhus traité plus loin, lorsque nous parlons des obligations incombant à l'ACDI, nous incluons également les obligations incombant aux autres structures gouvernementales dans les limites établies par la Loi C-293.

Du côté des éléments pouvant potentiellement poser problème, mentionnons le manque d'expertise actuelle à l'ACDI à l'évaluation en matière de droits humains. Or, la Loi C-293 exige la prise en compte de cette problématique et l'ACDI devra donc, de toute façon, renforcer ses capacités internes en la matière. L'utilisation d'une méthode connue de l'organisation facilitera la tâche des responsables de ressources humaines quand viendra le temps de déterminer les besoins de l'organisation.

Consultation : l'exemple de la Convention Aarhus

La majorité des éléments discutés dans cette note ont trait à la problématique des droits humains et aux mécanismes qui permettraient de s'assurer de leur respect dans le cadre des activités d'APD du Canada. Cependant, il ne faut pas oublier que la loi C-293 instaure aussi des obligations en égard à la divulgation de l'information et à la consultation publique. Or, comme nous l'ont démontré les consultations menées par le ministère des Finances dans le cadre de cette législation³⁶, il est important de discuter les mécanismes permettant l'effectivité de ces consultations de façon à s'assurer qu'il ne s'agisse pas simplement d'un processus dans lequel les intervenants peuvent s'exprimer, mais bien d'un processus où leurs opinions et demandes sont prises en compte.

Des précédents existent en matière d'encadrement de la consultation publique pour assurer leur effectivité et des leçons peuvent être tirées de ces exemples. Dans cette section, nous nous pencherons sur l'une des initiatives les plus achevées en matière de consultation publique, l'exemple de la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU, mieux connue sous le nom de Convention Aarhus.

*The Aarhus Convention referred to by the UN Secretary-General as '... by far the most impressive elaboration of principle 10 of the Rio Declaration', is perhaps the most significant international innovation in this [public participation] area.*³⁷

³⁶ Il s'agissait d'une consultation électronique limitée dans le temps, tout comme la période de préparation de cette dernière qui a donné lieu à beaucoup de critiques, notamment de la société civile canadienne. À ce sujet, vous pouvez lire une critique de la société civile par rapport à ce processus de consultation effectuée conjointement par le CCCI et le Halifax Initiative à l'adresse suivante :

<http://www.halifaxinitiative.org/updir/LettertoFlahertyonODAAct-Final.pdf>

³⁷ M. Lee et C. Abbot. « The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention » *The Modern Law Review*, Vol. 66, No. 1, janvier, 2003. pp. 80-108

Les piliers de la Convention

La Convention s'articule autour de trois piliers qui représentent aussi les trois temps d'une politique, d'un programme ou d'un projet, sa préparation, sa mise en œuvre et son suivi. La Convention vise à garantir les droits des citoyens à tous ces moments par trois mécanismes à savoir (i) l'accès de l'information, (ii) la participation effective du public et (iii) l'accès à la justice comme mécanisme d'exécution. Nous analyserons d'abord le contenu de ces sections avant de voir comment un tel mécanisme pourrait être applicable au cas de l'APD canadienne.

Information

Le principe général est celui de la divulgation proactive. La Convention exige que les États rendent disponible le maximum d'information possible sur les projets, et ce, sans que les citoyens n'aient à en faire la demande. De surcroît, elle prévoit également l'égalité des demandeurs, qu'ils soient individuels ou représentent une organisation ou une entreprise.

En plus de prévoir les conditions de divulgation de l'information, la Convention encadre également les conditions sous lesquelles une demande d'accès à l'information peut être refusée avec comme objectifs explicites de limiter³⁸ ces cas au maximum soit à ceux impliquant la sécurité nationale, aux demandes manifestement abusives et aux cas interpellant directement la justice. De plus, dans ces situations, elle exige des États qu'ils dissocient les informations sensibles des informations pouvant être rendues publiques et diffusent les secondes sans délai. Enfin, pour assurer que les États disposent des informations nécessaires, la Convention demande aux parties de s'assurer d'avoir en tout temps les informations à jour sur les projets, notamment en instaurant une obligation d'informer l'État pour ses partenaires dans les projets (article 5).

Notons que cette exigence de transparence s'applique également aux entreprises et organisations associées à l'État dans ces projets via la responsabilité (légale) de l'État à disposer de ces informations.

³⁸ La liste des exceptions est plus longue, mais demeure limitée et précise.

Participation

La participation qualifiée d'« effective » est encouragée à toutes les étapes du processus i.e. de l'élaboration des politiques, au développement des projets, à leur réalisation et même le suivi de leurs opérations une fois les projets mis en place.³⁹ De surcroît, la Convention Aarhus établit des conditions pour une consultation de qualité et les éléments à prendre en compte pour une participation effective. Cela inclut notamment, mais non exclusivement, la durée des consultations, les conditions de leur publicisation (ils doivent être annoncés à l'avance y compris pour leur étendue), leur étendue et, fait important, leur prise en compte. En effet, à l'Article 8, affirme que « Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible ». Sans être une formulation très contraignante, le principe y est tout de même clairement établi et engage, minimalement une responsabilité politique, si ce n'est juridique. D'ailleurs, selon le guide d'interprétation de la Convention publié par la Commission économique pour l'Europe de l'ONU, cette formulation constitue « norme objectivement exigeante »⁴⁰.

Accès à la justice

Bien que la Convention ne prévoie pas de mécanismes exécutoires, en garantissant l'accès à la justice, elle favorise l'effectivité de la mise en œuvre des résultats des consultations. Cet accès à la justice est lui-même favorisé par une diffusion large des conclusions et recommandations du processus de consultation et renforcé par l'Article 8 évoqué ci-haut. Cet accès à un mécanisme exécutoire pour les conclusions et recommandations de la consultation fait en sorte de renforcer la perception du public et des acteurs intéressés que les processus de consultation sont des éléments significatifs et il favorise donc la participation de ces derniers. Se faisant, ce principe contribue également à accroître la représentativité des consultations et, *in fine*, il est possible de croire qu'il contribue à en accroître l'efficacité et l'utilité.

L'encadré 2 (voir page 33) explicite davantage le contenu des piliers de la Convention Aarhus et y associe les articles correspondants⁴¹.

³⁹ Cette composante fait en sorte de s'assurer de la prise en compte des consultations publiques. En effet, lorsque couplée avec le recours aux tribunaux, elle constitue un mécanisme exécutoire légalement contraignant.

⁴⁰ Commission économique pour l'Europe, Organisation des Nations unies. 2005. *La Convention d'Aarhus : Guide d'interprétation*. New York : Publication des Nations unies. p. 141.

⁴¹ Vous trouverez également le texte de la Convention en Annexe VI de ce document.

Encadré 2 : Piliers de la Convention Aarhus

1er pilier : Information du public (articles 4 et 5)

Ce premier pilier a pour but, en tant que préalable aux deux autres piliers, d'assurer l'information du public. Ainsi, l'article 4 de la convention exige que les autorités publiques mettent à la disposition du public les informations qu'il demande, sans que celui-ci n'ait à justifier d'un intérêt particulier. Ce même article fixe cependant des limites à la communicabilité de certains documents. Les principales raisons pour lesquelles la communication d'un document peut être refusée sont la sécurité publique, la défense nationale, la bonne marche de la justice, la propriété intellectuelle ainsi que le secret industriel et commercial.

Par ailleurs, l'article 5 prévoit les informations sur l'environnement doivent être rassemblées et diffusées au public. Cela peut passer par la création de centres d'information ou par le renforcement de la capacité de l'administration à informer le public. L'information électronique est elle aussi encouragée. Outre l'étiquetage des produits, ce même article prévoit aussi l'information du public en cas de crise.

2e pilier : Participation du public (articles 6 à 8)

Le 2e pilier de la convention vise à généraliser la participation du public et fixe un cadre à cela. Ainsi, l'annexe I de la convention précise la liste des activités qui doivent faire l'objet de participation du public. La convention s'applique par ailleurs aux plans et aux programmes et l'article 8 prévoit les conditions de participation du public pendant la phase d'élaboration des dispositions réglementaires. L'article 6 encadre le déroulement de la participation du public en prévoyant tout d'abord que le public est informé en amont des conditions de sa participation à la décision et qu'il doit participer « effectivement », « tout au long du processus décisionnel ». Le paragraphe 4 de l'article 6 est particulièrement important en ce qu'il fixe le moment de la participation, c'est-à-dire « au début de la procédure », « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ». En aval, les résultats de la participation du public doivent dûment être pris en considération au moment de prendre la décision.

3e pilier : Accès à la justice

Le 3e pilier de la convention garantit un large accès à la justice et permet au public de contester en justice les décisions qui ont un impact sur l'environnement, à la seule condition de pouvoir justifier d'un intérêt suffisant à agir, exigence qui varie fortement d'un État à un autre. De plus, la convention encadre cet accès à la justice en précisant que les recours doivent être « suffisants et effectifs ». Enfin, les procédures « doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif ». Au-delà de conditions strictement juridiques d'accès à la justice, la convention est soucieuse de garantir un accès « effectif » à la justice, notamment en éliminant les barrières financières qui limitent cet accès.

Source : ([http://www.goodplanet.info/goodplanet/index.php/fre/Outils-juridiques/Convention-d-Aarhus/Fiche-Thematique-convention-d-Aarhus/\(theme\)/2053](http://www.goodplanet.info/goodplanet/index.php/fre/Outils-juridiques/Convention-d-Aarhus/Fiche-Thematique-convention-d-Aarhus/(theme)/2053))

Application dans le cas de l'APD canadienne

Le but de cette section n'est pas de laisser entendre que le Canada doit nécessairement se doter d'une telle législation, quoique cela puisse être souhaitable, mais bien de mettre en lumière les principaux éléments que devrait comprendre un processus de consultation pour en assurer la qualité. Les implications pratiques de ces principes dans le cas des consultations relatives aux politiques, programmes et projets de développement de l'ACDI sont précisées dans le tableau ici-bas.

Tableau 3 : Éléments à considérer en matière de consultation publique

Information	<ul style="list-style-type: none"> - On doit rendre disponible, le plus rapidement possible et sans que quelque demande que ce soit n'ait été formulée, les informations sur les programmes et projets financés par l'ACDI notamment au niveau : des fonds disponibles et décaissés, des partenaires, des objectifs et des modalités de mise en œuvre, dans la mesure du possible. - Dans le cas de consultation, qu'elles soient ad hoc ou récurrentes, un effort particulier doit être porté à la collecte et la diffusion des informations pertinentes à la participation avant l'annonce de ces événements, de façon à ce que l'information soit disponible dès l'annonce du processus de consultation. De même, l'ACDI doit s'assurer que l'information soit à jour et le demeure. Notons que les mises à jour de l'information disponible doivent faire l'objet d'une diffusion large pour éviter que des individus ou groupes ne basent leurs interventions sur de l'information périmée. - Elle doit être disponible dans les deux langues officielles.
Participation	<ul style="list-style-type: none"> - Les conditions de la participation doivent permettre le maximum d'implication pour les parties intéressées. - La participation doit être suffisamment tôt dans le processus pour s'assurer que les participants puissent exercer une réelle influence (i.e. avant que les modalités finales ne soient décidées. - Le temps alloué à la préparation des consultations et celui alloué à la consultation comme telle doit être suffisamment long pour assurer que tous les intervenants soient prêts, soient entendus et disposent d'un temps suffisant pour exposer leurs points de vue et opinions.
Accès à la justice	<ul style="list-style-type: none"> - Il ne nous apparaît pas opportun de permettre une contestation judiciaire des politiques d'aide canadiennes, notamment parce qu'il s'agit de décisions politiques prises par les élus et qui relèvent de leurs prérogatives. - Cependant, il est nécessaire de prévoir un mécanisme de contestation administratif en cas de projets/programmes qui seraient contraires à la politique d'aide, notamment en ce qui a trait au respect des droits humains dont plusieurs ont été discutés ici.

Bien que la Convention d'Aarhus soit un instrument strictement européen auquel le Canada ne peut adhérer formellement, ses principes permettent d'éclairer la nécessaire réflexion sur les modalités des consultations prévues dans la Loi C-293. Cependant, resteront tout de même d'autres questions à être discutées notamment sur le type de consultation⁴² souhaitables. Les OSC canadiennes se sont prononcées pour des consultations thématiques plus à même d'aller au fond des choses selon celles-ci. Toutefois, le caractère intégré que requiert une approche par les droits humains pourrait être mieux servi par des consultations

⁴² Elles pourraient être soit sectorielles, thématiques, régionales ou globales.

plus transversales et/ou globales. Enfin, pour trancher cette question, il n'est pas à exclure de tenir des consultations spécifiques sur les modalités optimales d'opérationnalisation des exigences législatives en ce qui a trait aux consultations.

Conclusion

L'argumentaire principal de ce cahier de recherche visait à souligner l'importance de cette législation dans le renouvellement des pratiques d'APD au Canada pour accroître d'un côté l'efficacité de l'aide canadienne, mais aussi pour accroître les possibilités d'atteindre les objectifs du développement. L'adoption de cette législation crée une opportunité sans précédent au Canada dans les dernières années pour mettre en œuvre ce processus. Pour ce faire, il est essentiel de sortir d'une approche techniciste et économiste pour ancrer solidement la réflexion dans les processus et débats politiques⁴³. C'est là une des principales forces de cette législation. Par son caractère politique et les opportunités qu'elle ouvre en termes de consultation, de diffusion de l'information sur le développement et au niveau substantif, elle constitue une opportunité pour tous les Canadiens de se saisir de la politique d'aide canadienne pour en faire un véritable outil efficace au service d'un développement respectueux des droits humains et des aspirations des peuples que nous souhaitons appuyer, en plus de contribuer au respect de nos engagements en matière de développement.

Cependant, pour ce faire nous devons nous assurer que les consultations et les débats soient larges, inclusifs et que leurs conclusions soient prises en compte. De même, nous devons nous assurer que ces débats soient une occasion pour la population canadienne de s'exprimer et de se réappropriier la politique d'APD menée en son nom. Toutefois, pour être optimales, ces consultations doivent également impliquer les chercheurs, les praticiens de l'aide, de même que les responsables de l'ACDI. Ces derniers ont une expertise et une expérience que peu peuvent égaler et leur participation, libre de toute pression politique ou administrative, pourrait s'avérer d'une importance cruciale dans l'amélioration des pratiques.

Dans un autre ordre d'idée, les modifications apportées par la Loi C-293 permettent d'espérer que le Canada devienne un leader concernant l'APD et soit à l'avant-garde des

⁴³ Il est également important de chercher à immuniser les débats sur les politiques et pratiques en matière d'APD de la politique partisane au Nord comme au Sud pour remettre les sujets du développement au cœur de ce processus en accord avec le principe d'appropriation, largement accepté et promu par le régime international de l'aide, notamment mais non exclusivement, via le CAD de l'OCDE.

développements programmatiques et politiques en la matière, notamment au niveau de l'approche par les droits pour accroître l'efficacité de l'aide et du développement au-delà du cadre restrictif de la gestion axée sur les résultats (GAR).

Enfin, notons que les idées proposées ici le sont à titre exploratoire et indicatif seulement et que nous ne prenons aucunement position au-delà des recommandations faites en première partie. Au demeurant, plusieurs de ces idées sont complémentaires et pourraient être appliquées de manière concomitante. Nous souhaitons par la présente offrir des pistes de réflexion et contribuer aux débats permettant de tirer un maximum de la loi actuelle et, *in fine*, ainsi maintenir l'initiative autour des enjeux de l'APD canadienne créée par l'adoption de la Loi C-293.

Bibliographie

Agence canadienne de développement international. *Évaluation environnementale stratégique*. [En ligne]. Adresse URL : < <http://www.acdi-cida.gc.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-4713514-N2T> > (page consultée le 30 mars 2009).

Bonnie Campbell. 2009. *Mining in Africa*. Londres : Pluto Press, 276 p.

Commission économique pour l'Europe, Organisation des Nations unies. 2005. *La Convention d'Aarhus : Guide d'interprétation*. New York : Publication des Nations unies. p. 141.

Forum canadien des Ombudsmans. *Qu'est-ce qu'un ombudsman?* [En ligne]. Adresse URL : < http://www.ombudsmanforum.ca/whatis_f.asp > (page consultée le 5 mars 2009)

Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies (HCDH) dont HCDH.2006. *Principles and Guidelines for Rights Based Approach to Poverty Reduction Strategies*. Genève, HR/PUB/06/12. 50 p.

M. Lee et C. Abbot. « The Usual Suspects? Public Participation under the Aarhus Convention » *The Modern Law Review*, Vol. 66, No. 1, janvier 2003. pp. 80-108

P. McAuslan. « The International Development Act, 2002: Benign Imperialism or a Missed Opportunity? » in *Modern Law Review*, Vol. 66, pp. 563-603, July 2003. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=425643>

Organisation pour la coopération et le développement économiques. 2008. « Pour une gestion efficace de l'aide ; Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD » Paris : Éditions de l'OCDE. 31 p.

Parlement du Canada. 2008. *Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger*. C-293, Loi du Canada, Chapitre 17. Ottawa.

F. Stevenson et J. Macrae. « Legislation for Humanitarian Aid » in *Humanitarian Exchange Magazine*, No. 21, Vol. juillet 2002. [En ligne]. Adresse URL : < <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2462> > (page consultée le 23 février 2009)

Annexe I : Loi C-293

Deuxième session, trente-neuvième législature, 56-57 Elizabeth II, 2007-2008

LOIS DU CANADA (2008)

CHAPITRE 17

Loi concernant l'aide au développement officielle fournie à l'étranger

SANCTIONNÉE

LE 29 MAI 2008

PROJET DE LOI C-293

SOMMAIRE

Le texte énonce les critères régissant l'attribution des ressources aux agences de développement international et permet d'accroître la transparence et la surveillance des efforts déployés par le Canada dans le secteur du développement international.

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte :

TITRE ABRÉGÉ

1. *Loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle.*

OBJET

2. (1) La présente loi a pour objet de faire en sorte que toutes les activités canadiennes d'aide au développement officielle menées à l'étranger soient axées sur la réduction de la pauvreté et exercées d'une manière qui est compatible avec les valeurs canadiennes, la politique étrangère du Canada, les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, du 2 mars 2005, le développement durable et la promotion de la démocratie et qui fait la promotion des normes internationales en matière de droits de la personne.

(2) L'aide au développement officielle du Canada à l'étranger est définie exclusivement en tenant compte de ces valeurs.

DÉFINITIONS

3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« agence internationale » Tout organisme dont la mission comprend notamment la réduction de la pauvreté dans le monde ou l'aide humanitaire internationale.

« aide au développement officielle » S'entend de l'aide internationale :

a) soit qui est administrée dans le but premier de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en développement, qui est accordée à des conditions de faveur, qui comporte un élément de subvention d'au moins 25% et qui satisfait aux exigences énoncées à l'article 4;

b) soit qui est fournie en vue d'alléger les effets d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ou de toute autre situation d'urgence survenant à l'étranger.

« aide internationale » S'entend du financement fourni par le gouvernement dans les domaines suivants : développement international, institutions financières internationales, paix et sécurité mondiales, crises à l'étranger et recherche sur le développement international.

« démocratie » Notamment, les droits politiques et civiques définis dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

« ministre » Le ministre de la Coopération internationale ou tout autre ministre chargé par le gouverneur en conseil de l'application de la présente loi.

« ministre compétent » Le ministre de la Coopération internationale, le ministre des Affaires étrangères, le ministre des Finances ou tout autre ministre fournissant de l'aide au développement officielle.

« normes internationales en matière de droits de la personne » Normes fondées sur les conventions internationales en matière de droits de la personne auxquelles le Canada est partie et sur le droit coutumier international.

« organisme de la société civile » Organisme sans but lucratif ou de charité dont la structure dirigeante est indépendante des instructions d'un gouvernement, notamment les organismes de bienfaisance enregistrés, les organisations non gouvernementales pour le développement, les groupes communautaires, les organisations féministes, les organisations religieuses, les associations professionnelles, les syndicats, les groupes d'entraide, les mouvements sociaux, les associations de gens d'affaires, les coalitions, les organisations de défense des droits de la personne et les groupes de défense.

« valeurs canadiennes » Les valeurs, entre autres, de citoyenneté mondiale, d'équité et de respect de la viabilité de l'environnement.

AIDE AU DÉVELOPPEMENT OFFICIELLE

4. (1) L'aide au développement officielle ne peut être fournie que si le ministre compétent est d'avis qu'elle:

- a) contribue à la réduction de la pauvreté;
- b) tient compte des points de vue des pauvres;
- c) est compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne.

(1.1) Malgré le paragraphe (1), l'aide au développement officielle peut être fournie en vue d'alléger les effets d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ou de toute autre situation d'urgence survenant à l'étranger.

(2) Le ministre compétent consulte des gouvernements, des agences internationales et des organismes de la société civile canadienne au moins une fois tous les deux ans; il tient compte de leurs points de vue et de leurs recommandations pour prendre sa décision en application du paragraphe (1).

(3) Dans le calcul de l'aide au développement officielle du Canada dans les publications du gouvernement du Canada, le ministre compétent ou le gouverneur en conseil tient compte uniquement de l'aide au développement officielle telle qu'elle est définie dans la présente loi et qui satisfait aux critères énumérés aux paragraphes (1) et (1.1).

(4) La présente loi n'a pas pour effet de limiter le financement ou restreindre les activités du Centre de recherches pour le développement international.

RAPPORTS

5. (1) Le ministre ou le ministre compétent fait déposer devant chaque chambre du Parlement, dans les six mois suivant la fin de chaque exercice ou, si celle-ci ne siège pas, dans les cinq premiers jours de séance ultérieurs, un rapport contenant les éléments suivants :

- a) le montant total que le gouvernement du Canada a consacré à l'aide au développement officielle pendant l'exercice précédent;
- b) un résumé des activités ou des projets entrepris sous le régime de la présente loi;
- c) un résumé du rapport annuel présenté aux termes de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*;
- d) un résumé des observations faites par les représentants canadiens au sujet des priorités et des politiques des Institutions de Bretton Woods;
- e) un résumé du Rapport sur le rendement de l'Agence canadienne de développement international.

(2) Le ministre publie un rapport statistique sur l'octroi d'aide au développement officielle dans un délai d'un an suivant la fin de chaque exercice.

(3) En plus d'établir le rapport prévu à l'article 13 de la *Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes*, le ministre des Finances apporte les éléments suivants au rapport déposé au Parlement aux termes du paragraphe (1) :

- a) la prise de position du Canada dans le cadre des résolutions adoptées par le Conseil des gouverneurs des Institutions de Bretton Woods;

La mise en œuvre de la Loi C-293

Gabriel C. Goyette

b) un résumé de la façon dont les activités du Canada aux termes de la Loi sur les accords de Bretton Woods et des accords connexes ont favorisé l'application de la présente loi.

(4) Par dérogation aux paragraphes (1) et (3), ne peuvent faire l'objet d'un rapport au titre du présent article les renseignements dont la communication est interdite par les politiques des Institutions de Bretton Woods.

ENTRÉE EN VIGUEUR

6. La présente loi entre en vigueur trente jours après la date de sa sanction.

Entrée en vigueur

Annexe II : Législation britannique sur l'APD ; *International Development Act of 2002*.

International Development Act 2002
2002 CHAPTER 1

An Act to make provision relating to the provision of assistance for countries outside the United Kingdom; to make provision with respect to certain international financial institutions and the Commonwealth Scholarship Commission; and for connected purposes.

[26th February 2002]

Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:—

Part 1 Assistance

Provision of assistance

1 Development assistance

(1) The Secretary of State may provide any person or body with development assistance if he is satisfied that the provision of the assistance is likely to contribute to a reduction in poverty.

(2) In this Act “development assistance” means assistance provided for the purpose of—

(a) furthering sustainable development in one or more countries outside the United Kingdom,
or

(b) improving the welfare of the population of one or more such countries.

(3) For the purposes of subsection (2)(a) “sustainable development” includes any development that is, in the opinion of the Secretary of State, prudent having regard to the likelihood of its generating lasting benefits for the population of the country or countries in relation to which it is provided.

2 Development assistance for British overseas territories

The Secretary of State may also provide any person or body with development assistance in a case where the requirement of section 1(1) is not met, if the assistance is provided in relation to one or more of the territories for the time being mentioned in Schedule 6 to the British Nationality Act 1981 (c. 61) (British overseas territories).

3 Humanitarian assistance

The Secretary of State may provide any person or body with assistance for the purpose of alleviating the effects of a natural or man-made disaster or other emergency on the population of one or more countries outside the United Kingdom.

4 Supplementary powers

(1) The Secretary of State may with a view to preparing for or facilitating the exercise of his powers under section 1, 2 or 3—

(a) enter into arrangements with any person or body (including arrangements to provide assistance), or

(b) carry on any other activities.

(2) The Secretary of State may—

(a) support, by way of subscription or otherwise, any organisation that exists (wholly or partly) for one or more relevant purposes,

(b) contribute to any fund that is intended to be used (wholly or partly) for one or more relevant purposes, or

(c) promote, or assist any person or body to promote, awareness of global poverty and of the means of reducing such poverty, if he is satisfied that to do so is likely to contribute to a reduction in poverty.

(3) Subsection (2) is without prejudice to the generality of subsection (1).

(4) For the purposes of subsection (2) “relevant purpose” means—

(a) a purpose mentioned in section 1(2)(a) or (b) or 3, or

(b) a purpose that broadly corresponds to such a purpose.

Form of assistance

5 Meaning of “assistance”

(1) In this Act “assistance” means assistance in any form or of any nature, including—

(a) financial or technical assistance, and

(b) assistance consisting in a supply of materials.

(2) In subsection (1) “technical assistance” includes assistance that—

(a) consists in know-how in the form of personnel, training or the provision of the results of research, or

(b) is provided in the form of a scholarship.

6 Financial assistance

(1) Financial assistance may be provided under this Act—

(a) by way of grant or loan,

(b) in the form of a guarantee, or

(c) by the Secretary of State acquiring securities of a company.

(2) More than one form of financial assistance may be provided in any case.

(3) In this section—

- “company” includes any body corporate, wherever registered; and
- “securities”, in relation to a company, means shares (including stock), debentures, bonds and other securities, whether constituting a charge on the assets of the company or not.

(4) This section is subject to section 7(3) (Treasury approval required for certain financial assistance).

7 Terms on which assistance is provided

(1) The Secretary of State may provide assistance under this Act on such terms and conditions (if any) as he may determine.

(2) Assistance, other than financial assistance, may be provided—

(a) free of charge, or

(b) on such terms as to payment as the Secretary of State may determine.

(3) Financial assistance (other than a grant) may be provided under this Act only if the Treasury have approved the terms and conditions on which it is provided.

(4) Approval may be given either with respect to a particular case or with respect to a class of cases.

8 Arrangements with third parties

(1) Any power conferred on the Secretary of State by sections 1 to 4 to provide assistance to any person or body, or carry on any other activities, includes a power to enter into arrangements to secure that such assistance is provided, or (as the case may be) activities are carried on, by one or more other persons.

(2) The arrangements may provide for the Secretary of State to make payments to persons who provide facilities in pursuance of the arrangements.

Powers of statutory bodies

9 Powers of statutory bodies

(1) Each of the statutory bodies mentioned in Schedule 1 may enter into and carry out agreements for the purpose of—

(a) furthering sustainable development in one or more countries outside the United Kingdom,

(b) improving the welfare of the population of one or more such countries, or

(c) alleviating the effects of a natural or man-made disaster or other emergency on the population of one or more such countries.

- (2) An agreement entered into by a statutory body under this section (“an authorised agreement”) must not make provision for the body to provide financial assistance.
- (3) Before entering into an authorised agreement, the statutory body must obtain the consent of the Secretary of State.
- (4) The Secretary of State may give his consent for that purpose—
- (a) where the statutory body concerned is a Scottish body or is within section 10(1)(b), only with the approval of the Scottish Ministers, and
 - (b) where the statutory body concerned is a Welsh body, only with the approval of the National Assembly for Wales.
- (5) An order may be made under this subsection to amend Schedule 1 by making additions to or deletions from the statutory bodies for the time being listed there.
- (6) The power conferred by subsection (5) is exercisable—
- (a) in the case of any order relating to a Scottish body, by the Scottish Ministers,
 - (b) in the case of any order relating to a statutory body within section 10(1)(b), by the Secretary of State acting with the consent of the Scottish Ministers,
 - (c) in the case of any order relating to a Welsh body, by the National Assembly for Wales, and
 - (d) in any other case, by the Secretary of State.

10 Meaning of “Scottish body”, “Welsh body”, etc

- (1) For the purposes of section 9—
- (a) “Scottish body” means a statutory body all of whose functions meet the following requirements, namely—
 - (i) they are exercisable in or as regards Scotland, and
 - (ii) they do not relate to reserved matters (within the meaning of the Scotland Act 1998 (c. 46)); and
 - (b) a body falls within this paragraph if it has, in addition to other functions, functions that meet the requirements of paragraph (a)(i) and (ii).
- (2) For the purposes of that section “Welsh body” means a statutory body—
- (a) whose functions are exercisable only or mainly in or as regards Wales, and
 - (b) which is not designated by the Secretary of State, by order, as an excluded statutory body for the purposes of this section.
- (3) Before making an order under subsection (2), the Secretary of State must consult the National Assembly for Wales.

Part 2 Miscellaneous and general

International financial institutions

11 Multilateral development banks

(1) This section applies where the Government of the United Kingdom is at the time this section comes into force, or at a later time becomes, bound to make a relevant payment to a multilateral development bank.

(2) For the purposes of this section—

- “multilateral development bank” means an international financial institution having as one of its objects economic development, either generally or in any region of the world; and
- “relevant payment”, in relation to such a bank, means—

(a) an initial subscription, or other initial contribution to the capital stock of the bank, that the international agreement for the establishment and operation of the bank requires the members of the bank to make, or

(b) a further payment to the bank required to be made by the members under any arrangements.

(3) The Secretary of State may—

(a) on behalf of the Government of the United Kingdom, make—

(i) the relevant payment, or

(ii) where it has been paid, any payment required to maintain its value; or

(b) make a payment to redeem any non-interest-bearing and non-negotiable notes, or other obligations, issued or created by him, that are accepted by the bank in accordance with the agreement or arrangements under which the relevant payment is required to be made.

(4) Subsection (3) applies to a payment only if it is approved for the purposes of this section by an order made by the Secretary of State with the approval of the Treasury.

(5) No order shall be made under subsection (4) unless a draft of it has been laid before and approved by the House of Commons.

12 Immunities and privileges of international financial institutions

(1) Her Majesty may by Order in Council make such provision as She considers reasonably necessary for giving effect to any relevant provision of the agreement establishing an international financial institution.

(2) For this purpose a provision is “relevant” if it relates to the status, immunities or privileges of—

- (a) the international financial institution,
- (b) its governors, directors or executive-directors or alternates, or
- (c) its officers or employees.

(3) For the purposes of this section the following are “international financial institutions”—

- (a) the International Bank for Reconstruction and Development;
- (b) the International Finance Corporation;
- (c) the International Development Association.

(4) No recommendation may be made to Her Majesty in Council to make an Order under this section unless a draft of the Order has been laid before Parliament and approved by resolution of each House of Parliament.

(5) The Secretary of State may by order amend subsection (3) by making additions to or deletions from the institutions that are for the time being listed there.

(6) This section is without prejudice to the powers conferred by the International Organisations Act 1968 (c. 48) or any other Act.

Commonwealth Scholarship Commission

13 Commonwealth Scholarship Commission

(1) There shall continue to be a Commission known as the Commonwealth Scholarship Commission in the United Kingdom (“the Commission”).

(2) The Commission shall consist of—

- (a) a chairman, and
- (b) not less than nine nor more than fourteen other members, appointed by the Secretary of State.

(3) Not less than four of the members shall be persons appointed as the holders of high academic office.

(4) Schedule 2 has effect with respect to the Commission.

14 Functions of the Commission etc

(1) It is the duty of the Commission to—

- (a) select the recipients of awards arising out of the Commonwealth Scholarship and Fellowship Plan to persons coming to the United Kingdom,

(b) make arrangements—

(i) for placing the recipients at institutions within the further education sector or higher education sector or at other appropriate establishments in the United Kingdom, and

(ii) for the supervision of their work during the period of their awards,

(c) select persons to be put forward as candidates from the United Kingdom for awards that—

(i) arise out of the Plan, and

(ii) are to be granted in countries outside the United Kingdom, and

(d) discharge any other functions under the Plan that the Secretary of State may assign to the Commission.

(2) In discharging their functions, the Commission must comply with any direction given to them by the Secretary of State.

(3) The Secretary of State may not give any direction for the selection or rejection of any particular person for an award or as a candidate for an award.

(4) The persons selected under subsection (1)(a) must be Commonwealth citizens or British protected persons (within the meaning of the British Nationality Act 1981 (c. 61)), except where the Commission for special reasons approved by the Secretary of State otherwise determine.

(5) The Secretary of State may—

(a) make such awards as are mentioned in subsection (1)(a), or

(b) supplement such awards as are mentioned in subsection (1)(c).

(6) In this section—

- “the Commission” has the same meaning as in section 13;
- “the Commonwealth Scholarship and Fellowship Plan” means the Plan of that name put forward by the Commonwealth Development Conference held at Oxford in July 1959;
- “further education sector”—

(a) in relation to England and Wales, has the meaning given in section 91 of the Further and Higher Education Act [1992 \(c. 13\)](#), and

(b) in relation to Scotland, includes—

(i) colleges of further education with a board of management within the meaning of section 36 of the Further and Higher Education (Scotland) Act [1992 \(c. 37\)](#),

(ii) colleges of further education maintained by an education authority in the exercise of its further education functions in providing courses of further education within the meaning of section 1(5)(b)(ii) of the Education (Scotland) Act 1980 (c. 44), and

(iii) central institutions within the meaning of section 135 of the Education (Scotland) Act 1980;

- “higher education sector”—
 - (a) in relation to England and Wales, has the meaning given in section 91 of the Further and Higher Education Act 1992, and
 - (b) in relation to Scotland, has the meaning given in section 56(2) of the Further and Higher Education (Scotland) Act 1992; and
- “United Kingdom” includes the Channel Islands and the Isle of Man.

Miscellaneous repeals

15 Repeals in the Overseas Development and Co-operation Act 1980

The following provisions of the Overseas Development and Co-operation Act 1980 (c. 63) shall cease to have effect—

- (a) section 3 (abortive exploratory expenditure connected with overseas enterprises);
- (b) section 7 (the Asian Development Bank);
- (c) section 8 (guarantees of International Bank’s loans to colonial territories).

General

16 Financial provision

- (1) There shall be paid out of money provided by Parliament—
 - (a) any expenses incurred by the Secretary of State by virtue of this Act;
 - (b) any sums required by him for fulfilling any guarantee given under this Act;
 - (c) any increase attributable to this Act in the sums payable out of money so provided by virtue of any other Act.
- (2) There shall be paid into the Consolidated Fund any sums received by the Secretary of State—
 - (a) by way of interest on, or repayment of, a loan made under this Act,
 - (b) as a result of the disposal of any securities acquired under this Act, or by way of a dividend or other payment in respect of such securities, or
 - (c) by way of payment under section 7 for any assistance under this Act, other than financial assistance.
- (3) In this section “securities” has the same meaning as in section 6.

17 Interpretation

(1) In this Act—

- “assistance” has the meaning given in section 5;
- “country” includes any territory or region;
- “development assistance” has the meaning given in section 1.

(2) For the purposes of this Act references to the population of a country include references to any future population of the country and to any part of the population (present or future).

18 Orders

(1) Any power conferred by this Act to make an order is exercisable by statutory instrument.

(2) A statutory instrument made by the Secretary of State under any power conferred by this Act to make an order, except an order under section 11(4) or 20(2), is subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament.

(3) A statutory instrument made by the Scottish Ministers under the power conferred by section 9(5) is subject to annulment in pursuance of a resolution of the Scottish Parliament.

19 Consequential amendments and repeals

(1) Schedule 3 (consequential amendments) has effect.

(2) The enactments specified in Schedule 4 are repealed to the extent specified.

20 Short title, commencement and extent

(1) This Act may be cited as the International Development Act 2002.

(2) This Act shall come into force on such day as the Secretary of State may by order appoint.

(3) Schedule 5 (which makes transitional provisions and savings in connection with the commencement of this Act) has effect.

(4) Any amendment contained in Schedule 3 or repeal contained in Schedule 4 has the same extent as the enactment to which it relates.

(5) Subject to that, this Act extends to Northern Ireland.

SCHEDULES

Section 9

SCHEDULE 1 Statutory bodies to which section 9 applies

[...]

Section 13

SCHEDULE 2 The Commonwealth Scholarship Commission

Tenure of office of members

- 1 (1) A member of the Commission holds and vacates office in accordance with the terms of his appointment.
- (2) A member may resign by notice in writing to the Secretary of State.
- (3) After ceasing to hold office, a member is eligible for reappointment.

Proceedings

- 2 (1) The quorum of the Commission is six.
- (2) The validity of any proceedings of the Commission is not affected by—
 - (a) any defect in the appointment of any member, or
 - (b) any vacancy.

Committees

- 3 (1) The Commission may appoint committees to assist them in the discharge of their functions.
- (2) A committee may include persons who are not members of the Commission.
- (3) The Commission may delegate any of their functions to a committee, with or without restrictions or conditions.

Financial provision

- 4 (1) The expenses of the Commission, up to such amount as may be approved by the Secretary of State with the consent of the Treasury, may be defrayed by the Secretary of State.
- (2) For this purpose “expenses” includes travelling and other allowances paid to—
 - (a) members of the Commission or of any committee of the Commission, or
 - (b) persons chosen by the Commission to act as advisers.

Annual reports

- 5 (1) As soon as possible after 30th September in each year, the Commission must make to the Secretary of State a report on the discharge of their functions during the period of 12 months ending with that day.
- (2) The Secretary of State must lay a copy of the report before each House of Parliament.

[...]

Annexe III : Législation Danoise sur l'APD. *Act on International Development Co-operation as published in Act no. 541 of 10 July 1998.*

This is an unauthorized translation of the Act on International Development Co-operation with the latest amendments through § 2 in Act No. 410 of 6 June 2002 and Act No. 411 of 6 June 2002.

Objective

1. The objective of Denmark's official development assistance to developing countries is, through co-operation with governments and public authorities in these countries, to support their endeavours aimed at promoting economic growth, thereby making contributions to ensuring social progress and political independence in accordance with the aims and principles of the United Nations Charter, and to promote mutual understanding and solidarity through cultural co-operation.

General provisions

2. The Danish Minister for Development Co-operation shall present a budget plan once a year to the Folketing (Danish Parliament) covering expenditure on assistance co-operation for the five-year period commencing on the following 1 January. Such plans shall comprise both the appropriations for the direct co-operation with the developing countries and the appropriations for the indirect co-operation through international organisations and non-government organisations (NGOs).

3. The Minister for Development Co-operation shall be responsible for the co-ordination of Denmark's involvement in international negotiations which concern assistance to developing countries, and also the co-ordination of the official Danish assistance efforts, both the assistance provided in direct co-operation with the developing countries and the assistance provided through international organisations.

Technical assistance

4. (1) The Minister for Development Co-operation may set up technical co-operation with the developing countries, by means of implementing or supporting collaborative projects and other development initiatives, by recruiting, training and posting aid workers, including volunteers, and by providing educational grants.

(2) Such co-operation may be initiated in either direct co-operation with the governments in the developing countries or, subject to their approval, through international organisations or NGOs.

Financial assistance

5. The Minister for Development Co-operation may grant financial assistance in the following forms:

1) aid to financial institutions whose objective it is to promote economic development in developing countries by acquiring shares, furnishing guarantees, contributing to funds, or by other similar means;

2) supplies of goods to developing countries that have requested such support for their economic and social development; and

3) grants to educational, health, research, social or cultural institutions in developing countries.

6. The Minister for Development Co-operation may grant financial assistance for trade initiatives aimed at promoting a spread of industry in developing countries and increasing their export revenue or alleviating the effects of declining export revenue.

Private capital transfers.

7. Deleted.

8. (1) Within a limit of DKK 2,500 million, the Minister for Development Co-operation may guarantee enterprises domiciled in Denmark against losses incurred in connection with direct new investment in developing countries and equivalent loans.

(2) Guarantees shall only cover losses incurred as a consequence of political circumstances such as nationalisation and equivalent official measures, barriers to payment transfers, acts of war or similar in the country in which the investment has been made.

(3) For such guarantees, a risk premium shall be paid, which shall be deposited in a guarantee fund that shall limit losses incurred.

9. (1) With the aim of promoting business development in developing countries, a fund by the name of "The Industrialization Fund for Developing Countries" (IFU) shall be set up. The IFU, which shall be an independent institution, shall promote investment in these countries in co-operation with Danish trade and industry.

(2) The Government may subsidise IFU activities.

(3) The IFU may provide support for Danish investments in developing countries by subscribing for shares, funding analyses of investment options and other enterprise initiatives, granting loans, providing guarantees and by other means which, in the opinion of the board of directors, will promote the aims of the IFU.

(4) The IFU shall be governed by a board of directors whose members shall be appointed for three years at a time by the Minister for Development Co-operation, who shall also appoint the chairman and deputy chairman from among the members. The day-to-day business of the IFU shall be managed by a managing director, who shall also be appointed by the Minister for Development Co-operation. The IFU shall cover its administrative expenses out of its own funds.

(5) The detailed guidelines for the activities of the IFU shall be set out in statutes, which shall be approved by the Minister for Development Co-operation.

Information

10. With a view to spreading knowledge about and achieving understanding of the problems of the developing countries and the importance of Danish participation in international development co-operation, the Minister for Development Co-operation may implement or provide government grants for such activities.

Cultural co-operation

11. (1) Cultural co-operation with developing countries, which is not part of the assistance co-operation, is managed by the Ministry of Cultural Affairs and the Ministry of Education jointly with the Ministry of Foreign Affairs within the framework of cultural agreements entered into or on the basis of similar agreements.

(2) Deleted.

Research

12. (1) By recommendation of the Research Council for Development Research the Minister for Development Co-operation may provide grants for development research.

(2) The Council for Development Research shall be appointed by the Minister for Development Co-operation for three years at a time. The Minister, by recommendation of the Council, appoints a chairman and deputy chairman of the Council from among its members.

(3) Deleted.

(4) Deleted.

13. Deleted.

Organisation

14. (1) The Minister for Development Co-operation shall appoint the members of a "Board for International Development Co-operation".

(2) The members of the Board shall be appointed for three-year terms.

(3) The Board shall consist of up to nine members.

(4) The Minister shall appoint a chairman and deputy chairman of the Board from among its members.

15. (1) The Board shall act as adviser to the Minister for Development Co-operation in connection with the implementation of the tasks assigned to the Minister in pursuance of this Act.

(2) The Board shall submit an annual report on its activities.

16. (1) The Minister for Development Co-operation shall appoint the members of a "Council for International Development Co-operation", which shall be charged with monitoring the activities of the Board for International Development Co-operation, receiving its report, and putting forward advice and recommendations.

(2) The members of the Council shall be appointed for three-year terms.

(3) The Council shall consist of up to 75 members.

(4) As members of the Council may be appointed individuals who have been nominated by authorities, institutions or organisations and who have a special interest in development assistance issues, and individuals holding special professional skills or experience related to the tasks forming part of the Council's remit.

(5) The Minister shall appoint the chairman of the Council from among its members. The Council shall elect two deputy chairmen from among its members.

17. The Minister for Development Co-operation shall lay down rules of procedure for the Board and the Council for International Development Co-operation.

18. (1) The Minister for Development Co-operation shall be assisted by a department under the Ministry of Foreign Affairs in the performance of the duties assigned to him under this act.

(2) The department of the Ministry of Foreign Affairs mentioned in subsection (1) above shall also act as secretariat in connection with the activities of the Board and the Council for International Development Co-operation.

19. Deleted.

20. (1) This Act shall come into force on 1 October 1971, although the provision in section 16 shall come into force on 1 January 1972.

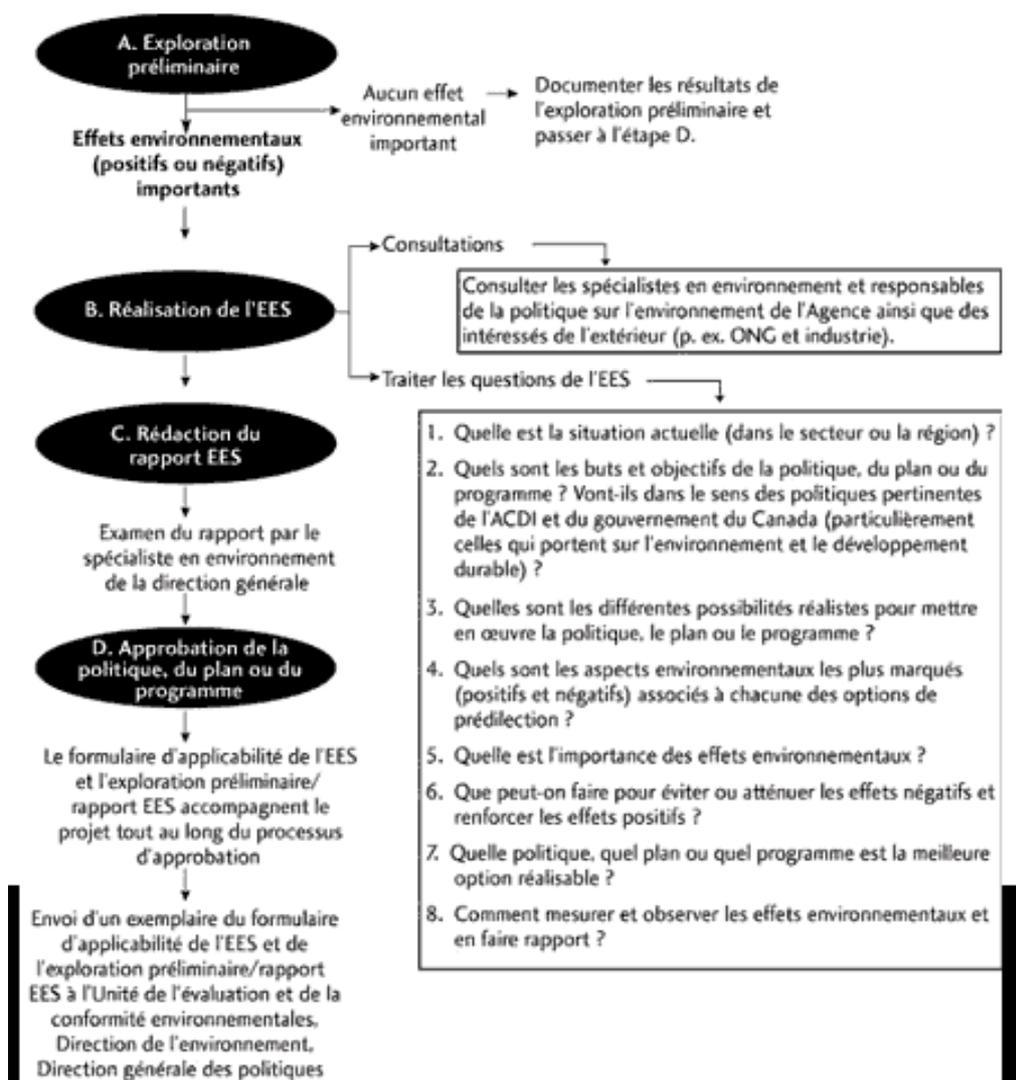
(2) Act No. 94 of 19 March 1962 on technical co-operation with developing countries and Act No. 219 of 27 May 1970 on posting of volunteers to developing countries shall be repealed.

By Royal Decree of 25 January 1993 it was decided, among other things, to place cases concerning both multilateral and bilateral development assistance to the developing countries under the Minister for Development Co-operation, i.e. the departmental administration of this Act shall belong under the Ministry of Foreign Affairs under the management of the Minister for Development co-operation and under his responsibility.

Annexe IV: Législation japonaise de l'APD. *Japan's Official Development Assistance Charter*.

La taille du document ne nous permet pas de le reproduire entièrement ici. Vous trouverez l'intégral de celui-ci à l'adresse suivante : <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision0308.pdf>

Annexe V : Résumé du processus de l'EES à l'ACDI.



Source : Agence canadienne de développement internationale. 2009. « Évaluation environnementale stratégique ». [En ligne]. Adresse URL : < <http://www.acdici.ca/CIDAWEB/acdicida.nsf/Fr/JUD-4713514-N2T> > (page consultée le 20 mai 2009).

Annexe VI : Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement

La taille du document ne nous permet pas de le reproduire entièrement ici. Vous trouverez l'intégral de celui-ci à l'adresse suivante : <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>