

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale
de l'Amérique du Nord****Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) précisant
que la constitution d'un dossier factuel est justifiée**

Auteur : Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (Cosyddhac)
Partie visée : États-Unis du Mexique
N° de la communication : SEM-00-006 (Tarahumara)
Date de réception : 9 juin 2000
Date de la notification : 29 août 2002

I. Résumé

En vertu des articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'« ANACDE » ou l'« Accord »), le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (le « Secrétariat ») peut examiner toute communication dans laquelle il est allégué qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat examine les communications à la lumière des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et, lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères établis, il détermine si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie, conformément au paragraphe 14(2). À la lumière de toute réponse de la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée (article 15). Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat, par un vote des deux tiers, de constituer un dossier factuel. Ensuite, et à nouveau par un vote des deux tiers des membres du Conseil, le dossier factuel peut être rendu public.

La présente notification contient l'analyse, effectuée par le Secrétariat conformément au paragraphe 15(1), de la communication présentée le 9 juin 2000 par la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (l'« auteur »), conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE

L'auteur de la communication allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en refusant l'accès au système de justice environnementale aux Autochtones de la Sierra Tarahumara, dans l'État de Chihuahua, au Mexique. Il affirme en particulier que le Mexique ne fait pas appliquer la loi en ce qui concerne le processus de *denuncia popular* (plaintes des citoyens), des crimes présumés contre l'environnement et d'autres infractions présumées à la législation de

l'environnement touchant les ressources forestières et l'environnement de la Sierra Tarahumara.

Le 6 novembre 2001, le Secrétariat a jugé que certaines des allégations figurant dans la communication ne satisfaisaient pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1), tandis que d'autres respectaient ces critères. En outre, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2) de l'ANACDE, le Secrétariat a établi qu'une réponse de la Partie aux allégations satisfaisant aux critères du paragraphe 14(1) était justifiée.

Le 15 février 2002, la Partie a transmis sa réponse au Secrétariat conformément aux dispositions du paragraphe 14(3) de l'ANACDE. Le Mexique affirme avoir traité adéquatement les plaintes et les demandes de révision (*recursos de revisión*) des citoyens à propos desquelles le Secrétariat avait demandé une réponse. La Partie ajoute qu'elle a répondu aux 139 autres plaintes déposées par des collectivités de la région de Tarahumara entre février 1998 et mars 2000, et qu'elle a pris d'autres mesures pour améliorer la participation de ces collectivités à la protection de l'environnement dans la région. En ce qui a trait à l'allégation selon laquelle le Mexique aurait omis de poursuivre les auteurs présumés de crimes contre l'environnement, le Mexique affirme que les autorités ont déterminé que les faits dont elles avaient été informées ne constituaient pas des crimes à proprement parler, sauf dans des cas non encore résolus.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse de la Partie, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat informe le Conseil, par le biais de la présente notification, que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel au sujet de certaines allégations pour lesquelles il a jugé que la communication nécessitait une réponse de la Partie. Dans sa réponse, le Mexique explique en détail comment il a répondu aux plaintes des citoyens, mais le Secrétariat ne peut pas, à partir des renseignements fournis, conclure que les autorités compétentes ont pris les mesures d'application appropriées, comme le stipule la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), dans la majorité des cas décrits dans la communication. Les questions soulevées dans la communication relativement à l'application efficace du processus de plaintes des citoyens, qui doit permettre aux Autochtones et à d'autres collectivités de la Sierra Tarahumara de participer à la protection de l'environnement, ainsi que les mesures que les autorités disent avoir prises, dans la réponse du Mexique, pour améliorer la participation de ces collectivités, justifient leur documentation dans un dossier factuel. En outre, les questions soulevées dans la communication au sujet de la poursuite en justice d'auteurs présumés de crimes contre de l'environnement demeurent posées en dépit de la réponse de la Partie et justifient leur documentation dans un dossier factuel. Pour promouvoir la participation des citoyens à la protection de l'environnement et à la conservation des ressources naturelles, il est essentiel d'assurer une application efficace de la législation de l'environnement qui établit ces procédures. Dans le cas présent, les allégations d'omission d'application de cette législation ne justifient peut-être pas individuellement la constitution d'un dossier factuel mais, lorsqu'on les regroupe et qu'on tient compte de l'importance d'une participation constructive des Autochtones et d'autres

collectivités de la Sierra Tarahumara à la protection de l'environnement de cette région, on constate qu'elles posent une question cruciale au sujet de l'application efficace des lois de l'environnement, question qui justifie la constitution d'un dossier factuel.

II. Résumé de la communication

La communication originelle comprenait cinq chapitres et 45 pages. Les *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (les « Lignes directrices ») stipulent que la communication doit compter au plus 15 pages, exclusion faite des annexes et des renseignements d'appui (voir la section 3.3 des Lignes directrices). Le 19 juin 2000, le 20 février 2001 et le 6 avril 2001, le Secrétariat a demandé à l'auteur de modifier sa communication afin de corriger cette erreur de forme mineure. Dans sa dernière lettre, il proposait à l'auteur un moyen d'abrégé la communication. La présente recommandation ainsi que l'analyse effectuée par le Secrétariat conformément aux paragraphes 14(1) et 14(2), sont basées sur la version abrégée de la communication¹.

Dans la communication, la Cosyddhac allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui concerne le traitement adéquat des plaintes des citoyens (*denuncias populares*), la poursuite des auteurs présumés de crimes contre l'environnement, la consultation des Autochtones avant la délivrance de permis d'exploitation forestière et l'accès à l'information environnementale². Selon l'auteur, la Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement pour les raisons suivantes :

- A. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 189 en regard de l'article 191 de la LGEEPA, en ne garantissant pas aux Autochtones qu'ils pourront, en tant que groupe social, avoir accès au système de justice environnementale par le biais d'une plainte de citoyens, ou, d'un autre point de vue, en ne reconnaissant pas aux Autochtones un intérêt légitime dans son sens large, ni un *legitimatío ad processum* ni un *legitimatío ad causam*.
- B. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 189 en regard des articles 190 et 191 de la LGEEPA, en refusant de prendre en considération une plainte de citoyen qui satisfaisait à toutes les exigences établies par la loi.
- C. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 176 de la LGEEPA, en ne garantissant pas aux parties touchées qu'après la décision finale rendue

¹ On peut consulter ces documents dans le registre des communications des citoyens sur les questions d'application, sur le site Web de la CCE, à l'adresse <<http://www.cec.org>>, ou les demander au Secrétariat.

² L'auteur de la communication recense au moins 112 cas précis (si l'on tient compte des exemples fournis dans toutes les sections de la communication) où la Partie a, selon lui, omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Sous sa forme initiale, la communication contenait un chapitre (le chapitre III, devenu l'annexe I) présentant l'historique complet de chaque plainte de citoyen et les mesures prises par les autorités pour illustrer chacune des 21 allégations (énoncées au chapitre IV, conservé dans le texte principal de la communication).

par un tribunal administratif, elles auraient accès au système de justice environnementale et pourraient demander une révision, ou, d'un autre point de vue, en ne reconnaissant pas aux Autochtones un intérêt légitime dans son sens large, ni un *legitimatío ad processum* ni un *legitimatío ad causam*.

- D. La Partie omet d'assurer l'application efficace de l'article 176 de la LGEEPA, puisque toute demande de révision doit se traduire par une décision qui met un terme au processus d'appel.
- E. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 15.2 de la Convention 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) en ce qui concerne les autorisations accordées pour l'exploitation des ressources forestières.
- F. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 199 en regard de l'article 189 de la LGEEPA, en omettant de répondre aux plaintes des citoyens ou de les traiter.
- G. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du CFPP [*sic*] en n'informant pas l'organisme responsable des enquêtes et des poursuites criminelles (*Ministerio Público Federal* — MPF) de l'existence de crimes présumés contre l'environnement (abattage d'arbres, destruction de la végétation naturelle et modification de l'utilisation des sols sans autorisation), alors qu'elle a eu connaissance de ces faits dans le cadre de ses activités courantes.
- H. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral), qui porte sur l'abattage des arbres et la modification de l'utilisation des sols sans autorisation prévue dans la *Ley Forestal* (Loi sur les forêts).
- I. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du CPF en n'avisant pas le MPF de la probabilité de crimes contre l'environnement que constitue la coupe, le déracinement ou l'abattage d'arbres sans autorisation, alors qu'elle a eu connaissance de ces faits dans le cadre de ses activités courantes.
- J. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du CPF en ce qui concerne le crime que constitue la coupe, le déracinement ou l'abattage d'arbres ou l'exploitation de ressources forestières, commis sans autorisation délivrée en vertu de la *Ley Forestal*.
- K. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du CPF en n'avisant pas le MPF de la probabilité de crimes contre l'environnement que constitue le fait d'allumer intentionnellement des incendies dans des boisés ou dans la végétation forestière, et de causer ainsi des torts aux ressources naturelles, à la flore, à la faune ou aux écosystèmes.
- L. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du CPF en ce qui concerne le crime que constitue le fait d'allumer des incendies dans des boisés ou dans la végétation forestière, et de causer ainsi des torts aux ressources naturelles, à la flore, à la faune ou aux écosystèmes.

- M. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 419 du CPF en n'avisant pas le MPF de la probabilité de crimes contre l'environnement que constituent le transport, l'entreposage et la transformation des ressources forestières sans autorisation délivrée en vertu de la *Ley Forestal*, alors qu'elle a eu connaissance de ces faits dans le cadre de ses activités courantes.
- N. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 416 du CPF en n'avisant pas le MPF de la probabilité de crimes contre l'environnement que constituent le rejet et le déversement d'eaux usées dans les masses d'eau du pays, et de causer ainsi des torts à la santé publique, aux ressources naturelles, à la flore, à la faune et à la qualité de l'eau.
- O. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 169 *in fine* de la LGEEPA, dont la lecture détaillée révèle qu'une fois que la décision mentionnée à l'article 168 de la LGEEPA est rendue et que des actions ou des omissions constituant un ou plusieurs crimes sont confirmées, les autorités environnementales en aviseront le MPF.
- P. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 202 de la LGEEPA, puisque le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau fédéral de protection de l'environnement) de l'État de Chihuahua, qui a pourtant effectué des inspections (le plus souvent à la suite de plaintes de citoyens), au cours desquelles des actions et des omissions constituant des crimes contre l'environnement ont été observées, n'a pas procédé aux dénonciations d'usage.
- Q. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 191 de la LGEEPA, en ne joignant pas la plainte d'un citoyen à un dossier déjà existant, ouvert à la suite d'une plainte de citoyen de la même nature.
- R. La Partie a omis d'assurer l'application efficace des articles 191 et 192 de la LGEEPA en ne prenant pas de décision au sujet de l'admissibilité de la plainte reçue d'un citoyen, et en ne prenant donc pas les mesures nécessaires pour déterminer si les actions ou les omissions susmentionnées étaient réelles.
- S. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 191 en regard de l'article 190 de la LGEEPA, en ne traitant pas adéquatement la plainte d'un citoyen par le biais du renvoi du dossier à l'organisme compétent.
- T. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 193 de la LGEEPA, en répondant à la plainte d'un citoyen sans informer le plaignant de la façon dont elle a pris en compte les preuves et l'information qui lui avaient été soumises.
- U. La Partie a omis d'assurer l'application efficace du paragraphe 159 bis(3) en regard de l'article 159 bis(4) de la LGEEPA, en refusant de fournir les informations environnementales qui lui avaient été demandées.

L'auteur affirme qu'en omettant apparemment d'assurer l'application efficace de la LGEEPA, du CPF, de la *Ley Forestal* et de la Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (Convention 169), les parties refusent aux Autochtones de la Sierra Tarahumara, dans l'État de Chihuahua, l'accès au système de justice environnementale, ce qui constitue une violation des articles 6 et 7 de l'ANACDE.

La dernière partie de la communication précise que les 21 allégations et les exemples qui les appuient « sont symptomatiques d'une situation récurrente³ ».

Après avoir analysé la communication à la lumière des paragraphes 14(1) et 14(2), le Secrétariat a demandé une réponse de la Partie, mais uniquement en ce qui concerne les sections A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S et T de la communication⁴.

III. Résumé de la réponse de la Partie

Le Secrétariat a reçu la réponse du Mexique à la communication le 15 février 2002. Il s'agit d'une réponse concise aux sections A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S et T, appuyée par un grand nombre de pièces jointes indiquant en détail la façon dont ont été traitées les plaintes et les demandes de révision des citoyens mentionnées dans la communication. Dans sa réponse, le Mexique allègue que les autorités environnementales du pays se sont acquittées correctement de leurs tâches, en répondant aux plaintes des citoyens mentionnées aux sections A, F, R, S et T de la communication.

Voici ce qu'a répondu le Mexique :

En invoquant l'alinéa 5(1)*j*), le paragraphe 5(2) et les articles 6 et 7 de l'ANACDE [...], le Mexique a répondu en temps voulu, et selon un processus équitable et transparent, à 173 plaintes de citoyens déposées entre février 1998 et mars 2000, qui dénonçaient diverses infractions à la LGEEPA commises dans la Sierra Tarahumara; toutes ces plaintes ont été jugées recevables par le Profepa et consignées dans le *Sistema Nacional de Atención a la Denuncia Popular* (Système national de réponse aux plaintes des citoyens). Il faut mentionner que, conformément à l'article 191 de la LGEEPA [...], l'unité du Profepa chargée du traitement des pétitions et des plaintes liées à l'environnement, de même que de la participation sociale dans l'État de Chihuahua, a envoyé un accusé de réception à chacun des auteurs des plaintes susmentionnées, rendu une décision sur l'admissibilité de chaque plainte et avisé les auteurs des plaintes de cette décision dans les dix jours suivant la réception de leur plainte⁵.

En ce qui concerne les allégations relatives à l'application efficace de la procédure de révision des cas mentionnés dans la communication (sections C et D), la Partie a répondu ce qui suit : « Conformément aux dispositions des paragraphes 7(3) et 7(4) de l'ANACDE et de l'article 176 de la LGEEPA [...], nous avons traité deux demandes de révision de décisions du bureau du Profepa dans l'État de Chihuahua, auxquelles le Secrétariat fait référence dans sa détermination, conformément au paragraphe II de l'article 91 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, Loi fédérale sur les procédures

³ Communication, p. 18.

⁴ La sous-section IV.A de la présente notification résume le processus d'examen prévu aux paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE.

⁵ Réponse, p. 2 et 3.

administratives) [...], en confirmant la décision administrative qui faisait l'objet d'une révision. »⁶

En ce qui concerne les allégations de l'auteur de la communication relatives aux enquêtes et aux poursuites visant des crimes contre l'environnement, la Partie affirme qu'elle ne peut pas répondre à l'allégation de la section G, parce que l'article cité par l'auteur (article 418 du *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP, Code fédéral de procédure pénale) ne s'applique pas au crime allégué (qui relève de fait de l'article 418 du *Código Penal Federal*). En ce qui a trait à la section H, la Partie affirme que cette section « fait référence à la dénonciation de crimes présumés au MPF par la collectivité de l'ejido San Diego de Alcalá le 21 septembre 1999. À cet égard, la Partie, qui invoque l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, demande au Secrétariat de ne pas tenir compte de cette plainte, qui fait l'objet d'une procédure administrative engagée auprès du MPF, lequel doit déterminer s'il doit ou non présenter le cas au juge compétent⁷. »

À propos des sections I, K, M et O, qui allèguent que la Partie n'a pas avisé le MPF de la probabilité de crimes contre l'environnement dans divers cas, la Partie répond que les plaintes des citoyens en question ont été traitées, que des inspections ont eu lieu, que des procédures administratives ont été engagées et que, dans certains cas, des sanctions administratives ont été imposées aux parties responsables. Le Mexique indique que les autorités environnementales n'ont pas informé le MPF, parce que les actions et les omissions qu'elles avaient observées ne constituaient pas des crimes contre l'environnement⁸. Enfin, le Mexique précise dans sa réponse qu'il a bien engagé des poursuites criminelles et rendu une décision administrative relativement à la plainte mentionnée à la section N.

Dans sa réponse, le Mexique ajoute ceci : « À compter de 2000, une série de réunions ont eu lieu entre les autorités mexicaines compétences [et les représentants des collectivités autochtones touchées et d'organisations non gouvernementales]; elles ont permis de tenir ces parties informées de l'état d'avancement de leur plainte et de clarifier tout problème juridique susceptible de survenir. Ces réunions ont servi de tribunes de discussion sur l'état de l'environnement dans cette région géographique. » Enfin, le Mexique a indiqué son intention de créer dans la région des comités de surveillance conjointe de la conservation des ressources naturelles⁹.

⁶ Réponse, p. 8 et 9.

⁷ Réponse, pages 10 à 12. La plainte au sujet de laquelle la Partie invoque l'alinéa 14(3)a) est également mentionnée à la section M.

⁸ Réponse, p. 11 et 12.

⁹ Réponse, p. 16 et 17.

IV. Analyse

A. Introduction

Le processus d'examen de cette communication en est actuellement à l'étape visée au paragraphe 15(1) de l'ANACDE. Avant de franchir cette étape, le Secrétariat doit d'abord déterminer si la communication satisfait aux exigences du paragraphe 14(1) et si elle justifie une réponse de la Partie, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2).

Le 6 novembre 2001, le Secrétariat a jugé que la communication satisfaisait à toutes les exigences du paragraphe 14(1) de l'ANACDE¹⁰. Elle satisfaisait aux alinéas 14(1)a), b), d) et f) de l'ANACDE, parce qu'elle avait été présentée par écrit en espagnol, qui est l'une des langues officielles des Parties à l'Accord¹¹; l'auteur se définit clairement dans la communication comme une organisation non gouvernementale (Cosyddhac) implantée à Chihuahua, dans l'État de Chihuahua, au Mexique¹². Cette communication semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production, puisqu'elle met principalement l'accent sur la façon dont les autorités environnementales ont répondu aux plaintes déposées par les Autochtones et d'autres groupes intéressés par la protection des ressources naturelles de la Sierra Tarahumara. L'exigence énoncée à l'alinéa 14(1)c) a également été respectée, puisque la communication et ses annexes contiennent suffisamment d'information pour qu'elles puissent être examinées. La communication explique de quelle façon les Autochtones et les autres groupes de la Sierra Tarahumara ont essayé de participer à l'application efficace de la loi en vue de protéger les ressources naturelles de cette région, comment les autorités ont traité ces plaintes, pourquoi l'auteur considère qu'en agissant ainsi, les autorités ont omis d'appliquer efficacement la loi.

En ce qui concerne l'alinéa 14(1)e), le Secrétariat a établi que la majorité des allégations contenues dans la communication portent sur des éléments qui ont été communiqués aux autorités compétentes de la Partie¹³. En outre, la majorité des allégations satisfont aux exigences du début du paragraphe 14(1), qui stipule qu'une communication doit alléguer qu'« une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». Le Secrétariat a déterminé que certaines des allégations ne satisfaisaient pas à cette exigence, parce qu'elles ne faisaient pas référence à des dispositions d'une « législation de l'environnement » telle que la définit l'ANACDE¹⁴, ou parce qu'elles faisaient référence à

¹⁰ SEM-00-006 (Tarahumara), Décision prise conformément aux paragraphes 14(1) et 14(2) (6 novembre 2001).

¹¹ Voir aussi la section 3.2 des Lignes directrices.

¹² Communication, p. 1, et annexe 0.

¹³ Communication, annexes 5, 10, 20, 49 et 51.

¹⁴ Le paragraphe 45(2) de l'ANACDE définit comme suit la législation de l'environnement :

Aux fins du paragraphe 14(1) et de la Partie V :

des situations passées à propos desquelles les autorités environnementales n'auraient pas pu intervenir en vertu de la législation de l'environnement au moment où la communication a été déposée; on ne peut donc affirmer que le Mexique «omet » d'appliquer la loi dans ces cas-là.

Le Secrétariat a procédé à l'examen de la communication en tenant compte de tous les critères énoncés au paragraphe 14(2) de l'ANACDE, et conclu dans sa décision rendue le 6 novembre 2001 que la communication justifiait une réponse de la Partie en ce qui concerne les allégations énoncées aux sections A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S et T.

L'auteur de la communication prétend que l'apparente difficulté qu'ont les Autochtones et les autres groupes de la Sierra Tarahumara à avoir accès aux processus de plaintes des citoyens nuit à ces groupes en limitant leur droit de participer à la protection de l'environnement grâce à la dénonciation de crimes présumés contre l'environnement [alinéa 14(2)a)]. Le Secrétariat considère que l'application efficace du processus de plaintes des citoyens permet à ces derniers d'accéder au système de justice environnementale (auquel fait référence la communication), et que l'application efficace du droit pénal à la protection des ressources forestières de la Sierra Tarahumara constitue un point dont l'examen plus approfondi, dans le cadre du présent processus, serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE [alinéa 14(2)b)]. La communication traite des recours possibles en vertu de lois de la Partie concernée, et le Secrétariat est d'avis que des efforts raisonnables ont été déployés pour exercer ces recours [alinéa 14(2)c)]. Ce que met en lumière la communication, c'est précisément le fait que les efforts qu'ont engagés ces groupes pour utiliser les recours à leur disposition en vertu des lois de la Partie concernée en vue de dénoncer les dommages causés à l'environnement de la Sierra Tarahumara ont échoué, parce que la Partie a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Enfin, les faits allégués dans la communication ne semblent pas être tirés des moyens d'information de masse [alinéa 14(2)d)].

a) «**législation de l'environnement** » désigne toute loi ou réglementation nationale, ou toute disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de protéger l'environnement, ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé des personnes, en assurant

- (i) la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, de la décharge ou de l'émission de substances polluantes ou de nature à souiller l'environnement,
- (ii) le contrôle des produits chimiques, des substances, des matières et des déchets toxiques ou écologiquement dangereux, et la diffusion d'information à ce sujet, ou
- (iii) la protection de la flore et de la faune sauvages, y compris les espèces menacées d'extinction, de leur habitat et des zones naturelles faisant l'objet d'une protection spéciale

à l'intérieur du territoire de la Partie, et qui ne concerne pas directement la santé ou la sécurité au travail.

b) Il demeure entendu que l'expression «**législation de l'environnement** » ne vise aucune loi ou réglementation nationale, ou disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de gérer la récolte ou l'exploitation commerciales, la récolte de subsistance ou la récolte par les populations autochtones des ressources naturelles.

c) La question de savoir si une disposition donnée relève des alinéas a) et b) dépendra de l'objet premier de la disposition en cause, et non pas de l'objet premier de la loi ou de la réglementation dont elle fait partie.

Après que le Secrétariat eut rendu sa décision, le 6 novembre 2001, la Partie lui a envoyé sa réponse le 15 février 2002, conformément aux dispositions du paragraphe 14(3).

B. *Éléments justifiant la constitution d'un dossier factuel*

Conformément au paragraphe 15(1) et à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat considère que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel.

Comme on le verra en détail dans la présente section, l'information fournie par la Partie dans sa réponse indique de quelle façon on a traité les plaintes mentionnées dans la communication, plaintes qui ont permis aux Autochtones et aux collectivités de la Sierra Tarahumara de dénoncer des actes de destruction ou d'exploitation illicites des boisés de la Sierra. Compte tenu de cette information, il semble que les questions soulevées dans la communication à propos de l'application efficace de la législation de l'environnement à 2 des 33 plaintes visées soient résolues¹⁵. En ce qui concerne les plaintes restantes, des questions demeurent posées quant à savoir si les autorités ont omis de prendre une ou plusieurs des mesures faisant partie du processus, ou il semble que ces mesures aient été prises, mais pas dans les délais prévus par la loi. En ce qui concerne les enquêtes et les poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement, à l'exception d'un cas, les autorités ont décidé que les faits dont elles avaient eu connaissance ne constituaient pas des crimes, sans toutefois donner les raisons de cette décision (exigence minimale énoncée dans la Constitution des États-Unis du Mexique) et sans aviser les plaignants de cette décision. Par ailleurs, les allégations de l'auteur relatives aux demandes de révision présentées après le dépôt de plaintes par les citoyens ne sont pas confirmées et ne justifient pas leur documentation dans un dossier factuel, parce que la réponse du Mexique prouve que ces demandes ont été satisfaites.

On a indiqué précédemment que la Partie a répondu de façon concise aux allégations des sections A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S et T, et que de nombreuses annexes décrivent le traitement par les autorités environnementales des plaintes et des demandes de révision des citoyens pour lesquelles le Secrétariat avait demandé une réponse au Mexique¹⁶.

Pour simplifier l'examen de la communication à la lumière de la réponse de la Partie, le Secrétariat a réparti les allégations en trois groupes¹⁷ :

¹⁵ Voir l'annexe 15 de la communication et l'annexe I de la réponse. Plaintes déposées par Ricardo Chaparro Julián (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 12 octobre 1998 et par l'*ejido* Ocoroyvo le 18 février 2000.

¹⁶ Le Secrétariat n'a pas pu déterminer à quel cas faisait référence le document figurant à l'annexe II de la réponse.

¹⁷ Une même plainte peut être mentionnée dans plusieurs sections (p. ex., celle du 12 octobre 1998, déposée par les Autochtones Tepehuán de las Fresas, que l'auteur a citée comme un exemple d'omission d'assurer l'application de la loi aux points A.2, F.3, I.3 et O.1). Il en va de même des inspections. L'annexe A du présent document contient une liste des plaintes ou des dénonciations de citoyens à propos des crimes présumés, des recours et des inspections, qui précise dans quelle section chaque élément a été mentionné.

1. omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions relatives au processus de plaintes des citoyens (articles 189, 190 à 193 et 199 de la LGEEPA), mentionnées aux sections A, F, R, S et T de la communication;
2. omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions sur les enquêtes et les poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement (articles 416, 418 et 419 du CPF, et articles 169 et 202 de la LGEEPA), mentionnées aux sections G, H, I, K, M, N, O et P de la communication;
3. omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions relatives aux demandes de révision (article 176 de la LGEEPA), mentionnées aux sections C et D de la communication.

1. Omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions relatives au processus de plaintes des citoyens (articles 189, 190 à 193 et 199 de la LGEEPA)

Aux sections A, F, R, S et T de la communication, l'auteur allègue que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en traitant de façon inadéquate 30 plaintes de citoyens relatives à l'exploitation et à la destruction illicites des forêts de la Sierra Tarahumara. Ces plaintes ont été déposées entre février 1998 et mars 2000 par divers groupes : la collectivité de San Ignacio de Arareco; les collectivités suivantes : *ejido* Ciénega de Guacayvo, *ejido* San Diego de Alcalá et *ejido* El Consuelo; les Autochtones Rarámuri et Tepehuán et la *Coalición Rural* (Coalition rurale). La majorité des plaintes de citoyens font référence à des activités ou à des faits qui, selon les plaignants, représentent une menace pour l'écosystème de la Sierra Tarahumara, ainsi que pour la préservation de la culture et du patrimoine des peuples de la Sierra.

Conformément aux articles 191 à 199 de la LGEEPA, le processus de plaintes des citoyens peut se résumer comme suit :

- Sur réception de la plainte d'un citoyen, l'autorité compétente doit rendre une décision sur le statut initial de la plainte (*acuerdo de calificación*), c'est-à-dire recevoir ou refuser cette plainte ou l'associer à une ou plusieurs autres, puis aviser le plaignant de cette décision dans les dix jours suivant le dépôt de la plainte.
- Lorsque l'autorité qui reçoit la plainte n'est pas habilitée à la traiter en raison de la nature des faits allégués dans ladite plainte, elle doit la renvoyer à l'autorité compétente. Pour mettre en œuvre ce processus de renvoi, elle doit : accuser réception de la plainte (sans la juger recevable); renvoyer la plainte à l'autorité compétente pour que celle-ci prenne une décision et traite la plainte; aviser le plaignant que sa plainte a été renvoyée à cette autorité, par le biais d'une décision éclairée et justifiée.
- Une fois la plainte jugée recevable, l'autorité compétente doit aviser le demandeur qu'il peut présenter les preuves et les documents appropriés dans un délai maximal de 15 jours ouvrables.
- L'autorité doit vérifier les actions ou les omissions mentionnées dans la plainte, prendre toute mesure nécessaire, procéder à toute inspection et mettre en œuvre

toute procédure d'application pertinentes, ainsi que toute procédure administrative en découlant.

- Le plaignant peut aider l'autorité, et celle-ci doit, pour répondre à la plainte, préciser l'approche qu'elle a adoptée pour examiner l'information fournie par le plaignant.
- L'autorité doit aviser le plaignant s'il n'est pas prouvé que les actions ou les omissions qu'il a invoquées causent ou pourraient causer un déséquilibre écologique, nuisent à l'environnement ou aux ressources naturelles ou enfreignent la loi; le plaignant a alors la possibilité de faire les observations qu'il juge pertinentes.

Selon l'auteur de la communication, les plaintes déposées par les Autochtones et d'autres groupes de la Sierra Tarahumara n'ont pas été traitées conformément aux exigences de la LGEEPA : certaines ont été jugées irrecevables; d'autres ont été jugées recevables, mais n'ont été ni résolues ni traitées comme le prévoit la loi; pour certaines, les mesures de suivi prévues par la loi n'ont pas été prises. L'auteur affirme en outre que l'apparente difficulté qu'ont les Autochtones et les autres groupes de la Sierra Tarahumara à avoir accès au processus de plaintes des citoyens nuit à ces groupes en limitant leur droit de participer à la protection de l'environnement grâce à la dénonciation d'infractions présumées à la législation de l'environnement.

Dans sa réponse, la Partie affirme qu'elle a traité comme il se doit les plaintes déposées par les Autochtones et les collectivités de la Sierra Tarahumara, plaintes dont il est question dans la communication. La Partie joint également à sa réponse des copies de nombreuses décisions et communications relatives à ces plaintes. À la suite d'un examen minutieux de ces documents, nous avons constaté ce qui suit :

À la section A de la communication, l'auteur allègue que les autorités environnementales n'ont pas garanti aux autochtones, en tant que groupes sociaux, l'accès au système de justice environnementale, en rejetant les plaintes déposées par ces groupes. À la section R de la communication, l'auteur affirme que les autorités environnementales ne se sont pas prononcées sur l'admissibilité d'une plainte de citoyens et ont donc mis fin au processus d'examen des allégations d'actions ou d'omissions faites dans la plainte. Il ressort de la réponse du Mexique que les autorités n'ont rendu une décision appropriée que sur l'admissibilité de deux des dix-neuf plaintes déposées à propos desquelles l'auteur allègue que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de la LGEEPA¹⁸. Dans quatre de ces cas, aucune décision n'a été rendue¹⁹, alors que pour les treize plaintes restantes, une

¹⁸ Voir l'annexe 15 de la communication et l'annexe I de la réponse. Plaintes déposées par Ricardo Chaparro Julián (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 12 octobre 1998 et par l'*ejido* Ocoroyvo le 18 février 2000.

¹⁹ Voir les annexes 1, 2, 3, 4, 16, 17 et 19 de la communication et les annexes I et II de la réponse. Plaintes déposées par José María Fuentes Rodríguez et coll. (collectivité de Choguita) le 26 octobre 1998, par Ricardo Chaparro Julián (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 4 décembre 1998 et par des membres du conseil de l'*ejido* Ciénega Guacayvo le 26 juillet et le 4 octobre 1999.

décision a été rendue, mais quelques jours jusqu'à plus d'un mois après le délai de 10 jours prescrit par la LGEEPA²⁰.

À la section F de la communication, l'auteur allègue que, en ce qui concerne dix plaintes de citoyens, les autorités n'ont pas respecté le processus établi en rendant une décision finale conformément à la procédure administrative concernant les inspections forestières²¹. En vertu de l'article 17 de la LFPA, l'autorité administrative doit rendre une décision dans un délai de quatre mois²². Or, les documents fournis par la Partie indiquent que, dans le cas des dix plaintes en question, une décision a été rendue, mais que, dans chaque cas, le délai prévu par la loi était expiré. Dans trois de ces cas, les autorités n'ont pas avisé le plaignant, même lorsque des mesures administratives étaient prévues et que des mesures correctives et des amendes étaient imposées²³. En ce qui a trait à la dernière plainte, le Profepa n'a admis que les éléments qui relevaient de sa compétence et a renvoyé à la *Comisión Nacional del Agua* (CNA, Commission nationale de l'eau) les questions qui relevaient de cet organisme. La Partie ne précise pas, dans sa réponse, si la CNA a traité la plainte²⁴.

À la section S de la communication, l'auteur affirme que les autorités environnementales ont omis de renvoyer à l'autorité compétente une plainte de citoyens qu'elles avaient reçue et qui ne relevait pas de leur compétence, et que la plainte aurait dû être accueillie par l'autorité compétente. Dans sa réponse, le Mexique affirme qu'« il ne possède aucune information lui permettant de se prononcer sur cette question²⁵ ».

Enfin, à la section T de la communication, l'auteur affirme que, lorsqu'elles ont rendu leur décision au sujet d'une plainte concernant des activités d'exploitation forestière présumées illégales, les autorités ont omis de communiquer les résultats de leur analyse de l'information fournie par le plaignant, tel que le prévoit l'article 193 de la LGEEPA. La décision annexée à la réponse du Mexique indique que les activités d'exploitation forestière qui faisaient l'objet de la plainte ne justifiaient pas l'imposition de sanctions, car ces

²⁰ Voir les annexes 57 et 66 à 80 de la communication et l'annexe I de la réponse. Plaintes déposées par divers groupes autochtones Rarámuri par l'entremise d'Agustín Bravo Gaxiola le 7 décembre 1998, les 7 et 18 février 2000 et le 15 mars 2000.

²¹ Communication, section F, p. 8.

²² Le paragraphe 160(2) de la LGEEPA définit la LFPA comme loi supplétive en ce qui a trait aux procédures administratives et aux demandes de révision, notamment.

²³ Voir les annexes 15, 26 et 27 de la communication et l'annexe II de la réponse. Plaintes déposées par Ricardo Chaparro Julián et coll. (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 12 octobre 1998 et par Oscar Romero Viezcas (collectivité de l'*ejido* San Diego de Alcalá) les 16 juin et 1^{er} septembre 1999.

²⁴ Voir les annexes 26 et 27 de la communication et l'annexe II de la réponse. Plainte déposée par Oscar Romero Viezcas (collectivité de l'*ejido* San Diego de Alcalá) le 1^{er} septembre 1999.

²⁵ Voir les annexes 22 à 25 de la communication et les pages 6 et 7 de la réponse. Plaintes déposées par Félix Baiza Duarte (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 13 octobre 1999 et par les Autochtones Tepehuán de Malanoche le 9 juillet 1999.

activités étaient autorisées. Ce document ne comprend toutefois pas l'« analyse » qu'ont faite les autorités de l'information fournie par le plaignant, comme l'exige la loi²⁶.

En résumé, nonobstant la nature détaillée de la réponse du Mexique, les documents annexés à celle-ci ne permettent pas de conclure que les autorités compétentes ont appliqué les mesures d'application prévues par la LGEEPA dans la majorité des cas mentionnés dans la communication. Les décisions et communications annexées à la réponse du Mexique donnent à entendre que les autorités ont appliqué à la lettre la législation de l'environnement relativement à 2 plaintes seulement sur les 33 visées par la présente décision²⁷. Dans les autres cas, les autorités ont soit omis au moins une mesure précise prévue par la procédure, soit exécuté ces mesures après l'expiration du délai prévu par la loi (retard de quelques jours dans près de la moitié des cas et d'environ un mois dans les autres). Le défaut de traiter ces plaintes de citoyens dans le délai prescrit est particulièrement pertinent compte tenu des autres omissions alléguées d'assurer l'application efficace du processus de traitement des plaintes de citoyens.

En vertu du système juridique mexicain, seules les personnes qui ont un intérêt juridique reconnu peuvent entreprendre une procédure judiciaire contre des personnes qui enfreignent la loi applicable et causent, ce faisant, des torts à l'environnement ou aux ressources naturelles. Le processus de plaintes des citoyens est le seul moyen par lequel une partie intéressée peut mettre en branle l'appareil gouvernemental de protection de l'environnement. Il est donc essentiel que les autorités environnementales appliquent de manière efficace le processus de plaintes des citoyens pour favoriser la participation de ces derniers à la protection de l'environnement. En outre, le système juridique mexicain accorde une place importante au droit des peuples autochtones à protéger leur environnement et leurs ressources naturelles²⁸. Les questions soulevées dans la

²⁶ Voir les annexes 58 à 60 de la communication et l'annexe IV de la réponse. Plainte déposée par Prudencio Ramos Ramos (Autochtones Rarámuri de l'*ejido* Pino Gordo) le 7 août 1998.

²⁷ Voir l'annexe 15 de la communication et l'annexe I de la réponse. Plaintes déposées par Ricardo Chaparro Julián (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 12 octobre 1998 et par l'*ejido* Rocoroyvo le 18 février 2000.

²⁸ Article 2 A de la Constitution politique des États-Unis du Mexique. La présente constitution reconnaît et garantit le droit des peuples et collectivités autochtones à l'autodétermination et, partant, à l'autonomie, en ce qui a trait aux aspects suivants :

[...] V. Conserver et améliorer leur habitat ainsi que préserver l'intégrité de leurs terres conformément aux termes de la présente constitution.

[...] VIII. Avoir pleinement accès aux tribunaux de l'État. Pour que soit garanti ce droit, dans le cadre de tout procès et de toute procédure où ils seraient mis en cause, que ce soit sur le plan individuel ou collectif, les coutumes et les particularités culturelles des Autochtones doivent être prises en considération, conformément aux prescriptions de la présente constitution.

Article 15 de la LGEEPA - Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques environnementales ainsi que des normes officielles nationales et d'autres instruments prévus par la présente loi en ce qui concerne la préservation et la restauration de l'équilibre écologique ainsi que la protection de l'environnement, l'autorité exécutive fédérale doit respecter les principes suivants :

[...] XIII.- Garantir le droit des collectivités, y compris les peuples autochtones, de protéger, de préserver, d'utiliser et d'exploiter les ressources naturelles d'une façon durable, ainsi que de préserver la biodiversité et d'en tirer parti, conformément aux prescriptions de la présente loi et des autres règlements applicables; [...].

communication relativement à l'application efficace du processus de plaintes des citoyens pour permettre aux Autochtones et aux autres collectivités de la Sierra Tarahumara de contribuer à la protection de l'environnement de cette région devraient être développées plus avant et documentées dans un dossier factuel. Le Secrétariat estime donc que la constitution d'un dossier factuel est justifiée en ce qui a trait à l'application efficace des articles 189, 190, 191, 192, 193 et 199 de la LGEEPA dans le traitement des plaintes de citoyens en question.

2. *Omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions sur les enquêtes et les poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement (articles 416, 418 et 419 du CPF et articles 169 et 202 de la LGEEPA)*

Les sections G, H, I, K, M, N, O et P de la communication contiennent des affirmations concernant l'omission alléguée d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement en ce qui a trait aux enquêtes et aux poursuites relativement à des crimes présumés contre l'environnement.

L'auteur de la communication indique que, par le biais de plaintes des citoyens, les autorités environnementales ont été mises au courant de faits qui pourraient constituer des crimes contre l'environnement. L'auteur affirme en outre que les autorités ont effectué au moins 15 inspections au cours desquelles ils auraient pris connaissance de crimes présumés contre l'environnement. L'auteur de la communication allègue que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement à deux égards : en n'exerçant pas les pouvoirs conférés aux autorités environnementales en ce qui a trait au déclenchement d'enquêtes ou à la communication à l'organisme responsable des enquêtes criminelles et des poursuites — le MPF — de faits qui pourraient constituer des crimes contre l'environnement, conformément aux articles 169 et 202 de la LGEEPA; en omettant d'appliquer à ces crimes présumés les articles 416, 418 et 419 du CPF, qui définissent la conduite criminelle causant des torts à l'environnement et prévoient l'imposition de peines²⁹.

²⁹ Article 416 du CPF - Quiconque commet l'un ou l'autre des actions ci-après décrites sans autorisation, ou en contravention des lois, des règlements ou des normes officielles du Mexique, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à six ans et d'une amende de 1000 à 20 000 fois le montant du salaire minimum quotidien :

I.- Rejet, déversement ou introduction ou encore autorisation ou ordre de rejeter, de déverser ou d'introduire des eaux usées, des liquides chimiques ou biochimiques, des déchets ou des polluants dans le sol, les eaux marines, les fleuves et rivières, les bassins hydrographiques, les réservoirs et toute autre masse d'eau relevant de la compétence du gouvernement fédéral, actions qui causent ou peuvent causer des torts à la santé publique, aux ressources naturelles, à la flore, à la faune, à la qualité de l'eau des bassins hydrographiques ou aux écosystèmes.

Lorsque l'eau en question est destinée à la livraison en vrac à la population, la peine maximale peut atteindre jusqu'à trois ans de plus [...]

Article 418 du CPF - Quiconque coupe ou détruit la végétation naturelle, coupe, déracine ou abat des arbres, exploite des ressources forestières ou entraîne la modification de l'utilisation des sols, et ce, sans avoir obtenu l'autorisation délivrée en vertu de la *Ley Forestal*, est passible d'une peine d'emprisonnement de

L'article 169 de la LGEEPA prévoit que les autorités doivent aviser le MPF d'actions ou d'omissions qu'elles ont observées dans l'exercice de leurs fonctions et qui « peuvent constituer un ou des crimes »³⁰. Plus particulièrement, les autorités doivent déterminer si les faits dont elles ont pris connaissance peuvent constituer un crime; aviser le MPF de l'existence de faits qui peuvent constituer un crime; communiquer au MPF toutes les informations pertinentes dont elles disposent; mettre à la disposition du MPF les personnes inculpées, si ces personnes sont détenues. Dans le cas d'une plainte de citoyens, les autorités peuvent rendre leur décision quant à la question de savoir si les faits rapportés par le plaignant constituent ou non un crime en même temps que la décision relative à l'admissibilité de la plainte ou de manière distincte (que la plainte soit acceptée ou non), mais cette décision, comme toute mesure prise par les autorités, doit être éclairée, étayée, rendue par écrit et communiquée au plaignant. Les autorités environnementales ne sont pas tenues de confirmer que les activités constituent un crime (cette responsabilité relève du tribunal); elles doivent seulement connaître l'existence d'actions ou d'omissions qui peuvent être considérées comme des crimes. De même, l'article 202 de la LGEEPA autorise le Profepa à entreprendre les procédures pertinentes auprès des autorités compétentes lorsqu'il prend connaissance d'actions ou d'omissions qui constituent une infraction aux règles du droit administratif ou criminel.

Le processus que suit le MPF relativement aux poursuites et aux condamnations est essentiellement le suivant : le ministère doit ouvrir une enquête lorsqu'il apprend qu'un crime est commis (article 113 du CFPP). Il ordonne que les mesures nécessaires soient prises pour assurer la sécurité des victimes et leur offrir de l'aide; empêcher la perte, la destruction ou la transformation des éléments de preuve de ce crime, ainsi que des instruments ou des objets connexes, ou des effets de ce crime; vérifier l'identité des témoins; empêcher la poursuite des actes criminels; de manière générale, veiller au bon

trois mois à six ans et d'une amende de 100 à 20 000 fois le montant du salaire minimum quotidien. [...] La même peine est infligée à quiconque allume intentionnellement un feu dans un boisé, une forêt ou une zone de végétation naturelle, causant ainsi des torts aux ressources naturelles, à la flore, à la faune ou aux écosystèmes.

Article 419 du CPF - Quiconque transporte, vend, entrepose ou transforme des ressources forestières dont la quantité est supérieure à quatre mètres cubes de bois rond ou l'équivalent, et ce, sans avoir obtenu l'autorisation délivrée en vertu de la *Ley Forestal*, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à six ans et d'une amende de 100 à 20 000 fois le montant du salaire minimum quotidien, sauf dans les cas où les ressources forestières sont exploitées pour une utilisation domestique, tel que le prescrit la *Ley Forestal*.

Le paragraphe pertinent de l'article 169 de la LGEEPA porte que « [l]e cas échéant, les autorités fédérales informent le bureau du procureur général des actions ou omissions qu'ils observent dans l'exécution de leurs fonctions et qui peuvent constituer un ou des crimes ».

Article 202 de la LGEEPA - Lorsqu'il prend connaissance d'actions ou d'omissions qui constituent des violations du droit administratif ou criminel, le Profepa a le pouvoir d'entreprendre des procédures pertinentes auprès des autorités judiciaires compétentes.

³⁰ L'article 117 du CFPP confère les mêmes pouvoirs aux fonctionnaires. De même, l'article 202 de la LGEEPA confère au Profepa le pouvoir d'entreprendre des procédures pertinentes auprès des autorités judiciaires compétentes lorsqu'il prend connaissance d'actions ou d'omissions qui constituent des violations du droit administratif ou criminel.

déroulement de l'enquête et détenir les personnes qui ont participé au crime lorsque celles-ci sont prises en flagrant délit (article 123 du CFPP). Lorsque le MPF conclut, à l'issue d'une enquête préliminaire, que le *corpus delicti* et la responsabilité probable du suspect sont prouvés, il entreprend des poursuites (article 134 du CFPP).

L'auteur de la communication allègue que les autorités environnementales omettent d'assurer l'application efficace de la loi en n'informant pas le MPF de l'existence de crimes présumés contre l'environnement³¹. Il ressort de la réponse du Mexique que, tant dans les cas de dépôts de plaintes des citoyens ou de dénonciation que dans ceux où on fait des visites d'inspection à la suite de plaintes, les autorités étaient au courant d'actions ou d'omissions qui pouvaient constituer des crimes contre l'environnement. Toutefois, en ce qui a trait aux 45 points (plaintes et visites) des sections G, I, K, M, N, O et P de la communication dans lesquels on allègue l'omission d'assurer l'application efficace de la loi, les autorités environnementales ne semblent pas avoir déterminé en temps opportun et sur la base d'une décision éclairée et justifiée si les faits en question pouvaient constituer des crimes. Dans sa réponse, le Mexique affirme simplement que l'autorité compétente a établi que les faits ne constituaient pas des crimes. L'information fournie au Secrétariat ne démontre pas que, dans chacun des cas, l'autorité compétente a fait part de ses motifs et de son raisonnement dans une décision écrite.

En ce qui a trait aux sections I, K et O de la communication, la réponse du Mexique indique que, dans 35 cas, des mesures correctives ont été ordonnées et des peines infligées aux personnes à qui les faits étaient reprochés; dans ces cas, le Mexique soutient que les faits n'ont pas été communiqués au MPF parce qu'on estimait qu'il ne s'agissait pas de crimes³². On ne peut toutefois pas affirmer avec certitude si cette décision des autorités environnementales a été prise comme il se doit, compte tenu du fait que, dans chacun de ces cas, on disposait de faits indiquant que des crimes pouvaient être commis. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire pour les autorités de déterminer si les faits constituent un crime pour informer le MPF³³. Par exemple, dans huit des plaintes de citoyens déposées par des Autochtones et diverses collectivités par l'entremise d'Agustín Bravo Gaxiola le 15 mars 2000, dans lesquelles on rapporte des activités illégales d'exploitation forestière et d'entreposage de ressources forestières, entre autres crimes présumés, les actes reprochés correspondent à la définition de crime donnée à l'article 418 du CPF. Rien n'indique que les autorités ont informé le MPF de ces actes ou qu'elles ont suivi la procédure voulue pour décider si elles devaient aviser ou non le MPF.

À la section P de la communication, l'auteur allègue que les autorités environnementales n'ont pas dénoncé des crimes présumés contre l'environnement malgré qu'elles aient observé, lors de quinze visites d'inspection, des agissements qui pouvaient constituer de

³¹ Sections G (p. 9), I (p. 10), K (p. 12), M (p. 13), N (p. 13) et O, communication, p. 13.

³² Voir les annexes 1, 2, 7 à 12, 15 à 17, 19, 22 à 27, 42, 43, 49, 50, 58 à 63, 66 à 70 et 74 à 80 de la communication, et réponse, p. 11, 12, 14 et 15.

³³ Voir les annexes VIII, IX et XII de la réponse.

tels crimes³⁴. Dans deux de ces cas, les résidents de l'ejido avaient déposé des plaintes relativement aux mêmes faits; il n'était donc pas nécessaire pour les autorités d'aviser le MPF³⁵. Par contre, dans les autres cas, la réponse du Mexique indique clairement que les autorités environnementales avaient pris connaissance de renseignements indiquant que des activités criminelles étaient menées, mais n'en avaient pas informé le MPF³⁶. La réponse du Mexique indique qu'on a réglé les plaintes en appliquant des mesures administratives et en infligeant des peines aux contrevenants relativement aux faits observés lors des inspections. Encore une fois, le Mexique affirme dans sa réponse que les faits n'ont pas été signalés au MPF parce qu'ils ne constituaient pas des crimes contre l'environnement; il ne fournit par contre aucun renseignement justifiant la décision des autorités environnementales de ne pas aviser le MPF.

En ce qui a trait aux six points mentionnés à la section G de la communication³⁷, l'auteur a fait une erreur dans sa citation du texte de loi dont le Mexique aurait omis d'assurer l'application efficace. La Partie affirme qu'en raison de cette erreur, elle n'a pas pu répondre aux allégations faites dans cette section³⁸. Toutefois, à la lumière de la description que fait l'auteur de la communication des actions visées par ces allégations, il est évident qu'il s'agit d'une erreur typographique et que l'auteur faisait référence à l'article 418 du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral) et non du *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP, Code fédéral de procédures pénales). Par ailleurs, le Secrétariat a signalé cette erreur lorsqu'il a demandé une réponse à la Partie³⁹. Comme le Mexique n'a pas répondu à ces allégations, elles demeurent en suspens.

Quant à la plainte mentionnée à la section N de la communication, le Mexique précise, dans sa réponse, que les autorités ont signalé les faits au MPF le 23 mai 2000⁴⁰. Par contre, le rapport qui accompagne la réponse parle de l'allégation d'extraction non autorisée de végétation naturelle et de modification de l'utilisation des sols (article 418 du CPF), alors que la section N fait référence au rejet et au déversement présumés d'eaux usées dans des masses d'eau relevant de la compétence fédérale, activités qui causent ou peuvent causer des torts à la santé publique, aux ressources naturelles, à la flore, à la faune et à la qualité de l'eau (article 16 du CPF). Cette annexe ne renferme aucune information sur la façon dont la CNA (l'autorité compétente en l'occurrence) a traité la plainte en question. Par conséquent,

³⁴ Communication, section P, p. 13.

³⁵ Voir l'annexe XIII de la réponse.

³⁶ Voir l'annexe III de la réponse.

³⁷ Voir les annexes 13, 14, 14A, 26, 27, 57, 64 et 65 de la communication. Plaintes déposées par la collectivité de San Ignacio de Arareco le 18 juillet 1999, par Oscar Romero Viezcas (*ejido* San Diego de Alcalá) les 16 juin et 1^{er} septembre 1999, et par Prudencio Ramos Ramos (Autochtones Rarámuri de l'*ejido* Rocheachi) le 7 décembre 1999 et le 10 mars 2000, ainsi que la vérification technique de l'exploitation forestière effectuée dans la collectivité de Colorada de los Chávez au mois de septembre 1999.

³⁸ Réponse, p. 10.

³⁹ SEM-00-006 (Tarahumara), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (6 novembre 2001), page 2.

⁴⁰ Réponse, p. 13 et annexe XI.

on ne peut pas dire sans l'ombre d'un doute que la CNA a pris des mesures relativement aux faits mentionnés à la section N.

En ce qui a trait à la plainte déposée le 4 octobre 1999 par la collectivité de l'*ejido* Ciénega de Guacayvo, plainte qui fait l'objet de la section M de la communication⁴¹, la Partie affirme, dans sa réponse, qu'elle fait l'objet d'une procédure en instance devant le MPF, et demande donc au Secrétariat de mettre fin à son examen de cette plainte. La Partie ne fournit toutefois aucune information permettant au Secrétariat de confirmer qu'ils s'agit bel et bien d'une procédure en instance aux termes de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE. Outre l'allégation de la Partie selon laquelle la question fait l'objet d'une procédure en instance, aucune information n'est fournie sur la façon dont la plainte relative au crime présumé a été traitée. Le Secrétariat ne peut pas déterminer, à la lumière de la réponse du Mexique et des annexes qui y sont jointes, que la question fait l'objet d'une procédure entreprise par la Partie conformément à l'alinéa 4(3)a). Cela étant, il convient d'examiner plus avant cette allégation⁴². Comme le Mexique n'a pas répondu à cette allégation, la question de savoir si le Mexique applique de manière efficace sa législation de l'environnement dans ce cas demeure posée.

Enfin, à la section H de la communication, l'auteur affirme que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de la loi en ce qui concerne le traitement de la dénonciation de crimes présumés faite le 21 septembre 1999⁴³. Dans sa réponse, le Mexique demande à nouveau au Secrétariat de mettre fin à son examen de cette allégation, au motif que la plainte en question fait l'objet d'une procédure administrative en instance⁴⁴. Cependant, la réponse du Mexique ne contient encore une fois aucun renseignement qui permet au Secrétariat de déterminer si la question fait effectivement l'objet d'une procédure en instance aux termes de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE. Il convient donc de poursuivre l'examen de cette allégation. Encore une fois, la question de savoir si le Mexique assure l'application efficace de sa législation de l'environnement relativement à cette plainte demeure posée, puisque la Partie n'a pas répondu à l'allégation⁴⁵.

⁴¹ Voir le point G.7 de l'annexe 1 de la communication (p. 28) (sans annexe) et réponse, p. 12–13.

⁴² Le Secrétariat a déterminé, dans d'autres dossiers, que, pour appliquer l'alinéa 14(3)a), il faut démontrer qu'il existe une procédure en instance aux termes de l'ANACDE, et que cela s'applique à la question soulevée dans la communication. Dans le cas présent, on n'a pas fourni au Secrétariat l'information nécessaire pour lui permettre de prendre une décision à cet égard. Voir l'alinéa 14(3)a) et le paragraphe 45(3) de l'ANACDE; SEM-99-001 (Methanex), Décision du Secrétariat en vertu de l'alinéa 14(3)a) (30 juin 2000); SEM-97-006 (Oldman River II), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (19 juillet 1999); SEM-97-001 (BC Hydro), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (27 avril 1998); SEM-98-004 (BC Mining), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) (11 mai 2001); SEM-00-004 (BC Logging), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) (27 juillet 2001); SEM-01-001 (Cytrar II), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) (29 juillet 2002).

⁴³ Communication, p. 10.

⁴⁴ Réponse, p. 10 et 11.

⁴⁵ *Ibid.*

En résumé, la réponse du Mexique n'indique pas clairement que les autorités environnementales et le MPF assurent l'application efficace de la législation de l'environnement en ce qui a trait aux enquêtes et aux poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement. Le dossier factuel qu'il y a lieu de constituer en rapport avec cette communication permettra de documenter le processus en vertu duquel les autorités environnementales ont déterminé si les faits dont il est question, et dont elles connaissaient l'existence, constituent des crimes présumés contre l'environnement, de même que les décisions d'informer ou non le MPF de ces faits, conformément aux articles 169 et 202 de la LGEEPA. De plus, il est justifié de constituer un dossier factuel pour déterminer si le Mexique assure l'application efficace des articles 416, 418 et 419 du CPF relativement aux faits qui, selon l'auteur de la communication, constituent des crimes présumés.

3. *Omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions relatives aux demandes de révision (article 176 de la LGEEPA)*

Les sections C et D de la communication contiennent des allégations relatives au traitement des demandes de révision déposées dans le cadre du processus de plaintes de citoyens.

Les articles 176 à 181 de la LGEEPA prévoient que les personnes concernées peuvent contester une décision administrative finale rendue relativement à diverses mesures d'application de cette loi. Une lecture détaillée de l'article 8 de la Constitution, des articles 176 à 181 de la LGEEPA et des articles 17 et 83 à 96 de la LFPA révèle le processus de demande de révision est le suivant : les autorités acceptent ou rejettent la demande; selon le cas, elles autorisent ou refusent la suspension de la mesure qui fait l'objet de l'appel et étudient le préjudice allégué par l'appelant. Les autorités doivent rendre une décision finale dans les quatre mois suivant la présentation de la demande. Cette décision peut être soit de rejeter l'appel, soit de suspendre la mesure qui fait l'objet d'une demande de révision; de maintenir cette mesure; de déclarer la non-existence, la nullité ou l'annulabilité de la mesure portée en appel ou de l'annuler en entier ou en partie; ou d'ordonner la modification de la mesure ou l'adoption d'une nouvelle mesure pour la remplacer, lorsque la décision est totalement ou partiellement favorable à l'auteur de la demande de révision. Les autorités doivent informer sans délai l'auteur de la demande de révision de leur décision finale.

En ce qui a trait à l'allégation selon laquelle la Partie a omis d'assurer l'application efficace de la loi relativement à l'acceptation ou au rejet des demandes de révision mentionnées à la section C de la communication, le Mexique indique, dans sa réponse, que les appels en question ont été admis, et il joint les décisions connexes. De même, en ce qui a trait à l'allégation selon laquelle la Partie a omis d'assurer l'application efficace de la loi relativement à la communication d'une décision finale concernant les demandes de révision citées à la section D de la communication, le Mexique indique, dans sa réponse, que des décisions ont été rendues. Lesdites décisions sont jointes à la réponse⁴⁶. Par conséquent, le

⁴⁶ Réponse, p. 8 et 9 et annexes VI et VII.

Secrétariat considère que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée en ce qui concerne les allégations faites dans la communication au sujet des demandes de révision présentées dans le cadre du processus de plaintes de citoyens.

4. *Résumé*

Les questions soulevées dans la communication relativement au traitement adéquat des plaintes des citoyens, qui visent à aviser les autorités de l'existence d'infractions présumées à la législation de l'environnement, justifient la constitution d'un dossier factuel, même si la réponse de la Partie contient des renseignements relatifs au traitement des plaintes déposées par les Autochtones et les collectivités de la Sierra Tarahumara mentionnées dans la communication. Dans la plupart des cas mentionnés dans la communication, les éléments de correspondance et les décisions joints à la réponse du Mexique ne répondent pas aux questions soulevées dans la communication quant à la prise de mesures adéquates par les autorités compétentes, tel que prévu par la LGEEPA⁴⁷. Dans sa réponse, le Mexique fournit de nombreux renseignements pertinents sur la façon dont les plaintes en question ont été traitées, mais ces renseignements ne permettent pas de régler la question centrale de savoir si le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement dans ces cas. La constitution d'un dossier factuel est donc justifiée pour faire la lumière sur cette question.

De même, il convient d'examiner dans un dossier factuel les questions soulevées dans la communication au sujet des enquêtes et des poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement. Plus particulièrement, le dossier factuel éclaircirait l'état d'avancement de l'examen des plaintes relatives à des crimes présumés déposées au MPF qui sont mentionnées dans la communication; le processus appliqué par les autorités environnementales pour déterminer si les faits en question constituent des crimes contre l'environnement; les décisions d'informer ou non le MPF de ces faits.

L'auteur allègue que le défaut de traiter les plaintes déposées par les Autochtones et les autres collectivités de la Sierra Tarahumara est une pratique systématique de refus de permettre à ces collectivités de recourir au système de justice environnementale. L'ANACDE souligne l'importance de la participation du public à la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement, et définit des objectifs pour les Parties, notamment l'atteinte de niveaux élevés de protection de l'environnement et d'observation de la loi⁴⁸. L'auteur de la communication affirme en outre que les allégations relatives à l'omission d'assurer l'application de la loi s'inscrivent dans le contexte des articles 6 et 7 de l'ANACDE, en vertu desquels les Parties doivent entreprendre, en temps opportun, des

⁴⁷ Plus précisément, les cas mentionnés dans les sections A (sauf les plaintes déposées par Ricardo Chaparro Julián [Autochtones Tepehuán de las Fresas] le 12 octobre 1998 et par l'*ejido* Rocoroyvo le 18 février 2000), F, G, H, I, K, M, N, O, P (sauf en ce qui a trait aux inspections au cours desquelles on a observé des faits qui avaient déjà fait l'objet de plaintes de la part des résidents de l'*ejido*, comme il est mentionné à l'annexe XIII de la réponse), R, S et T de la communication.

⁴⁸ Préambule de l'ANACDE, sixième paragraphe, alinéas 1a) et g) et paragraphe 5(1).

poursuites judiciaires visant à obtenir des réparations pour des infractions à leur législation de l'environnement. L'application efficace par les autorités environnementales mexicaines du processus de plaintes de citoyens est essentielle à la promotion de la participation du public pour assurer la protection de l'environnement. La collaboration entre les autorités environnementales et le MPF dans la conduite d'enquêtes et de poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement est tout aussi importante. La constitution d'un dossier factuel relativement à cette communication favoriserait l'application efficace des dispositions de la législation de l'environnement de la Partie qui permettent aux Autochtones et aux collectivités rurales de la Sierra Tarahumara de participer, dans le cadre du processus de plaintes de citoyens, à la protection des forêts de la région et à la conservation de ses écosystèmes.

Dans le cas des allégations d'omission d'assurer l'application efficace de la loi relativement au processus de demande de révision, la réponse du Mexique apporte des éléments satisfaisants, et le Secrétariat considère qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel à cet égard.

Bien que, sur une base individuelle, les manquements allégués relativement à l'application efficace de la législation de l'environnement dont il est question dans la communication ne justifient pas nécessairement la préparation d'un dossier factuel, globalement, et compte tenu de l'importance de la participation efficace des Autochtones et des autres collectivités de la Sierra Tarahumara à la protection de l'environnement de cette région, les allégations faites dans la communication nous amènent à nous poser une importante question au sujet de l'application efficace de la législation de l'environnement, question qui justifie la constitution d'un dossier factuel.

V. Recommandation

Pour les raisons énoncées plus haut, le Secrétariat informe le Conseil que, à la lumière de la réponse du Mexique, il estime que les allégations faites dans la communication SEM-00-006 (Tarahumara) qui justifiaient une réponse de la Partie, c'est-à-dire celles qui ont trait aux allégations d'omission d'assurer l'application efficace des articles 169, 189, 190 à 193, 199 et 202 de la LGEEPA, ainsi que des articles 416, 418 et 419 du CPF, justifient la constitution d'un dossier factuel. L'auteur de la communication allègue que la Partie a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui a trait au processus de plaintes de citoyens et aux poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement dans des dossiers présentés par des Autochtones et des collectivités de la Sierra Tarahumara, ce qui, à la lumière de la réponse de la Partie, justifie leur documentation dans un dossier factuel. L'application efficace de la législation de l'environnement qui définit ces procédures est essentielle à la promotion de la participation des citoyens — en particulier les Autochtones — pour assurer la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles.

Respectueusement soumis ce 29 août 2002.

(original signé)
Victor Shantora
Directeur exécutif par intérim