

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale
Notification du Secrétariat conformément à l'article 24.28
de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique

Auteurs de la communication : Le *Centro Mexicano de Derecho Ambiental* (Centre mexicain du droit de l'environnement) et le *Center for Biological Diversity* (Centre pour la diversité biologique)

Partie : Le Mexique

Date de la communication : Le 17 décembre 2020

Date de la présente notification : Le 27 juillet 2021

N° de la communication : SEM-20-001 (*Tortue caouanne*)

I. INTRODUCTION

1. L'*Accord Canada-États-Unis-Mexique* (ACEUM) et l'*Accord de coopération environnementale* (ACE) sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2020, et, depuis lors, le processus relatif aux communications sur les questions d'application (processus SEM, selon l'acronyme anglais), instauré à l'origine en vertu des articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE), est régi par les articles 24.27 et 24.28 de l'ACEUM. Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE), dont les règles de fonctionnement sont désormais définies par l'ACE, demeure responsable de la mise en œuvre du processus SEM¹.
2. Le processus SEM permet à toute personne ou entité établie au Canada, aux États-Unis ou au Mexique de présenter une communication alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales. Le Secrétariat de la CCE procède à un examen initial des communications conformément aux critères énoncés aux paragraphes 24.27(1) et (2) de l'ACEUM, et s'il juge qu'une communication satisfait à ces critères, il détermine ensuite, aux termes des dispositions du paragraphe 24.27(3), si cette communication justifie la demande d'une réponse de la Partie visée. À la lumière de la réponse de la Partie, le Secrétariat décide si la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel et, le cas échéant, il en informe le Conseil de la CCE et le Comité sur

¹ La Commission de coopération environnementale (CCE) a été créée en 1994 aux termes de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) entre le Canada, le Mexique et les États-Unis (ci-après les « Parties »). En vertu du paragraphe 2(3) de l'*Accord de coopération environnementale* (ACE) entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique, la CCE « continuera d'exercer ses activités conformément aux modalités en place au moment de l'entrée en vigueur [de l'ACE] ». Les organes constitutifs de la CCE comprennent le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM).

l'environnement², en indiquant ses motifs conformément au paragraphe 24.28(1); dans le cas contraire, le Secrétariat met fin à l'examen de la communication³.

3. Le 17 décembre 2020, le *Centro Mexicano de Derecho Ambiental* (Cemda, Centre mexicain du droit de l'environnement) et le *Center for Biological Diversity* (Centre pour la diversité biologique) des États-Unis (ci-après les « auteurs ») ont présenté une communication au Secrétariat conformément au paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM⁴. Ils y allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de différentes dispositions de ses lois environnementales relatives à la protection et à la conservation de la tortue caouanne (*Caretta caretta*), une espèce en voie d'extinction dont la conservation est considérée prioritaire⁵.
4. Selon les auteurs, le Mexique manque à son devoir d'application efficace de l'article 4 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Constitution politique des États-Unis du Mexique, ci-après la « **Constitution** »); du paragraphe 5(XIX) et des articles 161, 171, 182 et 202 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (**LGEEPA**, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement); des paragraphes 5(I), (II), (III) et (IX), et 9(I), (VII), (X), (XV) et (XXI), et des articles 60, 60 bis 1, 61, 62 et 104 de la *Ley General de Vida Silvestre* (**LGVS**, Loi générale sur les espèces sauvages); du paragraphe 2(III) et de l'article 10 de la *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* (**LFRA**, Loi fédérale sur la responsabilité environnementale); des articles 5, 45 et 70 du *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (**RI-Semarnat**, Règlement intérieur du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles); des articles II et IV de la **Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines**; des articles 7, 8 et 14 de la **Convention sur la diversité biologique**; et de l'article 11 du *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels* (**Protocole de San Salvador**); de même que de l'*Acuerdo por el que se establece veda para las especies y subespecies de tortuga marina en aguas de jurisdicción federal del golfo de México y mar Caribe, así como en las del océano Pacífico, incluyendo el golfo de California* (Accord établissant une interdiction de pêche des espèces et sous-espèces de tortues marines dans les eaux sous juridiction fédérale du golfe du Mexique et de la mer des Caraïbes, ainsi que dans l'océan Pacifique, y compris le golfe de Californie, ci-après l'« **Accord d'interdiction de pêche** »); de l'*Acuerdo por el que se establece el área de refugio para la tortuga amarilla (Caretta caretta) en el golfo de Ulloa, Baja California Sur* (Accord établissant l'aire de refuge pour la tortue caouanne (*Caretta caretta*) dans le golfe d'Ulloa, en Basse-Californie du Sud, ci-après l'« **Accord sur l'aire de refuge** »); de l'*Acuerdo por el que se da a conocer la lista de especies y*

² Établi selon le paragraphe 24.26(2) de l'ACEUM, le Comité sur l'environnement est chargé de superviser la mise en œuvre du chapitre 24 de l'ACEUM.

³ Pour en savoir davantage sur les différentes étapes du processus relatif aux communications sur les questions d'application, le registre public des communications ainsi que les décisions et les dossiers factuels du Secrétariat, veuillez consulter le site Internet de la CCE à l'adresse [<www.cec.org/fr/communications-sur-les-questions-dapplication/>](http://www.cec.org/fr/communications-sur-les-questions-dapplication/).

⁴ SEM-20-001 (*Tortue caouanne*), communication présentée en vertu du paragraphe 24.27(1) le 17 décembre 2020 [communication], à l'adresse [<http://www.cec.org/fr/communications-sur-les-questions-dapplication/registre-des-communications/tortue-caouanne/>](http://www.cec.org/fr/communications-sur-les-questions-dapplication/registre-des-communications/tortue-caouanne/).

⁵ Communication, *Introduction*.

poblaciones prioritarias para la conservación (Accord faisant état de la liste des espèces et des populations prioritaires sur le plan de la conservation, ci-après l'« **Accord sur les espèces prioritaires** »); de l'*Acuerdo por el que establece la zona de refugio pesquero y nuevas medidas para reducir la posible interacción de la pesca con tortugas marinas en la costa occidental de Baja California Sur* (Accord établissant la zone de refuge de pêche et de nouvelles mesures pour réduire les possibles interactions entre la pêche et les tortues marines sur la côte ouest de la Basse-Californie du Sud, ci-après l'« **Accord sur le refuge de pêche** »); de la *Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo* (Norme officielle mexicaine NOM-059-SEMARNAT-2010, Protection environnementale des espèces de flore et de faune sauvages indigènes du Mexique - Catégories de risque et spécifications pour leur inclusion, leur exclusion ou leur changement de catégorie - Liste des espèces en péril, ci-après la « **NOM-059** »); du *Programa de Conservación de Especies en Riesgo* (Programme de conservation des espèces en péril); du *Programa Nacional de Conservación de Tortugas Marinas* (Programme national de conservation des tortues marines); du *Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte* (POEMR-PN, Programme d'aménagement écologique marin et de la région du Pacifique Nord); et du *Programa de Acción para la Conservación de la Especie Tortuga Caguama (Caretta caretta)* (Programme d'action pour la conservation de l'espèce de tortue caouanne (*Caretta caretta*)).

5. Le 8 février 2021, le Secrétariat a jugé que la communication était recevable conformément aux exigences du paragraphe 24.27(2) de l'ACEUM, et qu'elle méritait une réponse du gouvernement du Mexique en vertu du paragraphe 24.27(3) relativement à l'application efficace des dispositions environnementales suivantes⁶ :
 - a. Le cinquième paragraphe de l'article 4 de la Constitution;
 - b. Le paragraphe 5(XIX), les articles 161 et 171, et le premier paragraphe des articles 182 et 202 de la LGEEPA;
 - c. Les paragraphes 5(I), (II), (III) et (IX), et 9(I), (VII), (X), (XV) et (XXI), le premier paragraphe des articles 60 et 60 bis 1, et les articles 62 et 104 de la LGVS;
 - d. Les paragraphes 5(I) et (IX), 45(I) et (II), les alinéas 45(V)a) et c), et les paragraphes 45(VI), (X), (XI), (XII) et (XIX), et 70(I), (III), (IV) et (XIII) du RI-Semarnat;
 - e. L'Accord d'interdiction de pêche;
 - f. L'Accord sur l'aire de refuge; et
 - g. L'Accord sur le refuge de pêche.
6. Le 28 mai 2021, le Secrétariat a reçu la réponse du gouvernement du Mexique⁷ selon laquelle la communication n'était pas admissible parce qu'elle ne contiendrait pas

⁶ SEM-20-001 (*Tortue caouanne*), décision prise en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) de l'ACEUM le 8 février 2021, §66 [décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3)].

⁷ SEM-20-001 (*Tortue caouanne*), réponse fournie en vertu du paragraphe 24.27(4) le 28 mai 2021 [réponse].

suffisamment d'informations pour donner lieu à un examen dans le cadre du processus SEM⁸. Dans sa réponse, le Mexique fournit de l'information sur ses mesures d'application relatives à la protection de la tortue caouanne, et traite de certains cas à l'égard desquels il considère que les allégations des auteurs ne sont pas fondées.

7. Après avoir examiné la communication SEM-20-001 (*Tortue caouanne*) à la lumière de la réponse fournie par le gouvernement du Mexique au titre du paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat considère qu'il y a lieu de constituer un dossier factuel sur la mise en œuvre des mesures de protection de la tortue caouanne prévues au cinquième paragraphe de l'article 4 de la Constitution; au paragraphe 5(XIX), aux articles 161 et 171, et au premier paragraphe des articles 182 et 202 de la LGEEPA; aux paragraphes 5(III), 9(X) et (XXI), au premier paragraphe des articles 60 et 60 *bis* 1, et aux articles 62 et 104 de la LGVS; aux paragraphes 45(I) et (II), aux alinéas 45(V) a et c, et aux paragraphes 45(VI), (X), (XI) et (XII), et 70(I), (III), (IV) et (XIII) du RI-Semarnat; ainsi que dans l'Accord d'interdiction de pêche, l'Accord sur l'aire de refuge et l'Accord sur le refuge de pêche. Le Secrétariat estime que la réponse de la Partie n'aborde pas certaines questions centrales soulevées dans la communication, soit le manque allégué de mesures visant à réduire le nombre de décès de tortues caouannes; les enquêtes visant à déterminer la cause la plus probable de ces décès; les mesures visant à déterminer l'efficacité des actions mises en œuvre à ce jour; la production et l'utilisation de données techniques et scientifiques pour élaborer et appliquer des stratégies visant à réduire le nombre de décès de tortues caouannes dans le golfe d'Ulloa; et l'information sur les mesures d'application mises en œuvre à ce jour et leur efficacité. Les motifs du Secrétariat sont exposés ci-après.

II. ANALYSE

8. En vertu du paragraphe 24.28(1), le Secrétariat de la CCE examine si, à la lumière de la réponse du gouvernement du Mexique, la communication SEM-20-001 justifie la constitution d'un dossier factuel.

A. Questions préliminaires

9. Le Mexique soutient que la communication ne contient pas assez d'information pour être recevable aux termes de l'alinéa 24.27(2)c) de l'ACEUM. La Partie assure que « les auteurs ne fournissent pas de preuves suffisantes confirmant que l'échouage et la mortalité de tortues caouannes sont strictement associés à la prise accidentelle et à la prise destinée à la consommation humaine⁹ ». En outre, le Mexique allègue que « la communication ne fournit pas suffisamment d'informations sur la cause de la mort des tortues caouannes¹⁰ ». Selon la Partie, cela constitue un motif suffisant pour rejeter la communication.
10. Or, la communication est suffisamment étoffée pour que l'allégation selon laquelle le Mexique manquerait à son obligation de protection et de conservation de la tortue caouanne (*Caretta caretta*) soit prise en compte. Les informations fournies ont été jugées suffisantes pour satisfaire aux exigences de l'alinéa 24.27(2)c) de l'ACEUM, étant donné que la

⁸ Réponse, p. 4-6.

⁹ Réponse, p. 5.

¹⁰ *Ibid.*

communication comporte : des données sur l'habitat de la *Caretta caretta*¹¹; une carte délimitant la zone de refuge de pêche¹²; des liens permettant de télécharger les instruments réglementaires cités dans la communication; les demandes d'information adressées au gouvernement du Mexique et les réponses correspondantes, de même qu'une plainte de citoyens¹³. La communication était accompagnée de preuves documentaires suffisantes pour prendre en considération les allégations concernant le nombre de spécimens de *Caretta caretta* décédés¹⁴; l'inaction alléguée des autorités du *Ministerio Público Federal* (ministère public fédéral) relativement aux décès de tortues caouannes¹⁵; les renseignements sur la révocation de permis ou d'autorisations, ou la mise en œuvre de mesures relatives à la capture de tortues caouannes entre 2010 et août 2020¹⁶; le nombre de visites d'inspection effectuées entre 2010 et août 2020 en rapport avec la tortue caouanne¹⁷; le nombre de sanctions appliquées par le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) entre 2010 et août 2020 en rapport avec la tortue caouanne¹⁸; et les plaintes de citoyens déposées entre 2010 et juillet 2020¹⁹.

11. Les auteurs admettent qu'il peut y avoir d'autres facteurs qui expliquent la mortalité des tortues caouannes²⁰. Toutefois, l'analyse de la communication et des lois environnementales révèle qu'il appartient quand même au gouvernement mexicain de mener les enquêtes nécessaires pour déterminer les causes du nombre extraordinaire de décès de *Caretta caretta* signalés ainsi que pour assigner la responsabilité à qui de droit. La Partie a eu la possibilité de fournir dans sa réponse des renseignements sur les causes de décès de spécimens de tortue caouanne, tel que le prévoit le processus relatif aux communications de l'ACEUM.

¹¹ Communication, *Apéndice: Contexto del hábitat de la especie y antecedentes México-Estados Unidos sobre la tortuga caguama (Caretta caretta)* [Annexe : contexte de l'habitat de l'espèce et historique États-Unis–Mexique concernant la tortue caouanne (*Caretta caretta*)], à l'adresse <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/20-1-annex_02_apendix.pdf>.

¹² Communication, *Mapa de delimitación geográfica de la zona de refugio pesquero* (Délimitations géographiques de la zone de refuge de pêche), à l'adresse <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/20-1-annex_01-%20map.pdf>.

¹³ Communication, *Anexos de las solicitudes de información* (Annexes des demandes d'information) [liste des documents et liens de téléchargement], à l'adresse <www.cec.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/20-1-annex_03-list.pdf>.

¹⁴ Communication, Annexe III, *Unidad de Transparencia* (Unité sur la transparence) du Profepa, communication officielle n° PFPA/1.7/12C.6/0273/2020 (18 février 2020).

¹⁵ Communication, Annexe IV, Unité sur la transparence du Profepa, communication officielle n° PFPA/1.7/12C.6/0719/2020 (10 août 2020).

¹⁶ Communication, Annexe V, Unité sur la transparence du Profepa, communication officielle n° PFPA/1.7/12C.6/0722/2020 (14 août 2020).

¹⁷ Communication, Annexe VI, Unité sur la transparence du Profepa, communication officielle n° PFPA/1.7/12C.6/0723/2020 (14 août 2020).

¹⁸ Communication, Annexe VII, Unité sur la transparence du Profepa, communication officielle n° PFPA/1.7/12C.6/0724/2020 (14 août 2020).

¹⁹ Communication, Annexe VIII, Unité sur la transparence du Profepa, communication officielle n° PFPA/1.7/12C.6/0739/2020 (18 août 2020).

²⁰ Communication, p. 4.

B. Analyse des allégations présentées dans la communication SEM-20-001

12. Le Secrétariat doit déterminer si, à la lumière de la réponse du Mexique, il y a lieu de constituer un dossier factuel concernant l'allégation d'inaction de la part des autorités mexicaines relativement à la mortalité des tortues caouannes (*Caretta caretta*).
13. Les auteurs de la communication allèguent que de 2017 à 2019, 889 tortues caouannes mortes ont été capturées dans le golfe d'Ulloa, en Basse-Californie du Sud²¹. Le Secrétariat note que cela représente une moyenne de 296 décès par année, c'est-à-dire soit trois fois la limite annuelle de 90 décès fixée par l'Accord sur le refuge de pêche²². Les auteurs soulignent que bien que la hausse du nombre de décès augmente le risque d'extinction de l'espèce, les autorités mexicaines n'ont pas mise en place de mesures propices à l'arrêt ou au ralentissement du déclin de cette espèce.
 - i) **Omission de déposer des plaintes relatives au décès de tortues caouannes (*Caretta caretta*) auprès du ministère public fédéral**
14. Les auteurs allèguent que durant la période allant de 2010 à juillet 2020, les autorités mexicaines n'ont déposé aucune plainte auprès du *Ministerio Público Federal* (ministère public fédéral)²³. Ils indiquent que, conformément au droit pénal mexicain, le fait de capturer, de blesser ou de priver de vie une tortue marine est un crime fédéral passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée d'un à neuf ans.
15. Les dispositions invoquées par les auteurs reconnaissent le droit de la personne à un environnement sain (**cinquième paragraphe de l'article 4 de la Constitution**); prévoient que si le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) « prend connaissance d'actes ou d'omissions susceptibles de constituer des infractions aux dispositions de la législation applicable, il déposera la plainte correspondante devant le ministère public fédéral » [traduction] (**premier paragraphe de l'article 182 de la LGEEPA**); habilite le Profepa à « engager les actions appropriées auprès des autorités compétentes lorsqu'il a connaissance d'actes, de faits ou d'omissions qui constituent des violations de la législation administrative ou pénale » [traduction] (**premier paragraphe de l'article 202 de la LGEEPA**); établissent le mécanisme de traitement et d'enquête pour les plaintes de citoyens déposées devant l'autorité compétente [**paragraphe 45(II) du RI-Semarnat**]; et régissent la détermination des infractions à la réglementation environnementale et les enquêtes qui s'y rattachent, ainsi que la dénonciation devant le ministère public fédéral des actes, faits ou omissions impliquant la commission probable de crimes contre l'environnement [**paragraphe 45(XI) et (XII) du RI-Semarnat**].
16. Dans sa réponse, la Partie déclare qu'il n'a pas été possible de déterminer les causes de mortalité des tortues marines, et indique que le Profepa n'a pas été en mesure de vérifier si

²¹ Communication, *Introduction* et p. 11.

²² Accord sur le refuge de pêche, publié dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération) le 23 juin 2016, à l'adresse http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5442227&fecha=23/06/2016 (consulté le 29 juin 2021).

²³ Communication, p. 13.

la mort de ces tortues était causée par des engins de pêche²⁴, vu l'état des carcasses au moment où elles ont été découvertes. Cependant, elle ne fournit pas d'autres informations sur les mesures qu'elle a prises pour établir les causes de mortalité ni sur la méthodologie de médecine légale vétérinaire utilisée pour analyser les carcasses.

17. Les auteurs citent une étude réalisée en 2017 dans le golfe d'Ulloa notable en raison de la méthodologie d'analyse qu'elle utilise pour obtenir plus d'informations sur les causes de décès des tortues. Cette étude a reconnu que l'état de décomposition des cadavres de tortue ne permettait pas de réaliser une nécropsie. Néanmoins, elle attribue le décès de 28 % des spécimens à la capture accessoire et 22 % à la consommation humaine²⁵. La réponse du Mexique ne fournit pas d'information à cet égard.
18. La Partie soutient que divers facteurs peuvent causer la mort de tortues marines, notamment la présence de prédateurs, des collisions avec des bateaux, l'ingestion de débris anthropiques et de polluants toxiques, des facteurs environnementaux, les conditions nutritionnelles et des maladies métaboliques et infectieuses²⁶. La Partie assure qu'il n'a pas été possible de vérifier si le décès des spécimens était causé par des engins de pêche²⁷.
19. À cet égard, la Partie indique dans sa réponse qu'il est nécessaire de réunir les preuves suffisantes pour établir le *corpus delicti*, c'est-à-dire l'existence d'un acte avec tous ses éléments constitutifs, et mentionne également qu'il faut « prouver que le préjudice ou la perte de vie que subit une tortue ou un mammifère marin est causé par une ou plusieurs parties²⁸ ».
20. Le Secrétariat note que la documentation présentée par la Partie n'aborde pas les démarches du Semarnat ou du Profepa pour obtenir les données techniques et scientifiques censées éclairer leurs enquêtes et la dénonciation de crimes devant le ministère public fédéral. En résumé, le Secrétariat constate un manque d'analyse et de recherche sur les faits soulevés par les auteurs concernant les carcasses de tortues caouannes trouvées dans le golfe d'Ulloa et aux alentours.
21. En outre, dans les rapports d'échouages massifs de tortues caouannes²⁹ établis par le personnel de la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (Conanp, Commission nationale des aires naturelles protégées), il n'est pas mentionné si les spécimens trouvés ont fait l'objet d'une autopsie ou d'un examen macroscopique, ou si on a eu recours à une quelconque méthode d'analyse ou de manipulation au moment de la découverte des carcasses.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Reséndiz, E., M.M. Lara-Uc (2017), « *Análisis de los cambios post mortem de tortugas marinas del Pacífico de Baja California Sur con técnicas forenses* » (Analyse des changements post mortem subis par les tortues marines du Pacifique en Basse-Californie du Sud avec des techniques médico-légales), *Revista Bio Ciencias*, vol. 4, n° 4, 22 pages, ID 04.04.06. Consulté le 7 juillet 2021 à l'adresse <<http://www.editorial.uan.edu.mx/BIOCIENCIAS/article/view/267/293>>.

²⁶ Réponse, p. 8.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Réponse, p. 7-8.

²⁹ Réponse, Annexe 8, Conanp, communication officielle n° DGOR/0301/2021 (26 avril 2021).

22. Un dossier factuel pourrait donner des renseignements sur les dossiers d'enquête, les procédures administratives, l'engagement de poursuites par le ministère public fédéral, et les démarches du Semarnat ou du Profepa dans le cadre des enquêtes sur les causes de décès et les échouages massifs de tortues caouannes.
23. Pour ces motifs, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace du cinquième paragraphe de l'article 4 de la Constitution, du premier paragraphe des articles 182 et 202 de la LGEEPA, et des paragraphes 45(II), (XI) et (XII) du RI-Semarnat relativement aux mesures prises par le gouvernement mexicain en vue d'engager des procédures pénales à la suite de la mort de spécimens ou aux enquêtes qu'il aurait réalisées, le cas échéant, en vue d'engager de telles procédures.
- ii) Omission alléguée de révoquer ou de suspendre des autorisations, des permis, des licences ou des concessions au motif d'une mortalité élevée de tortues caouannes (*Caretta caretta*)**
24. Les auteurs de la communication allèguent que de 2017 à 2019, 889 tortues caouannes mortes ont été capturées dans le golfe d'Ulloa, en Basse-Californie du Sud. Ils soulignent que, malgré cette découverte, aucune mesure administrative n'a été exigée, dont la révocation ou la suspension d'autorisations, de permis, de licences ou de concessions pour des activités qui pourraient être responsables de la mort des spécimens en question.
25. Les dispositions de l'article 5 de la LGVS citées par les auteurs portent sur la conservation de la diversité génétique et la protection, la restauration et la conservation des habitats naturels (**paragraphe I**); les mesures préventives pour le maintien des conditions favorables à l'évolution des écosystèmes, des habitats et des populations dans leur milieu naturel (**paragraphe II**); l'application de connaissances scientifiques, techniques et traditionnelles (**paragraphe III**); et l'adoption de critères pour que les sanctions n'aient pas seulement une fonction répressive, mais qu'elles donnent lieu à des actions qui stimulent la transition vers le développement durable et y contribuent (**paragraphe IX**).
26. L'**article 9** de la LGVS habilite la fédération : à formuler et à mettre en œuvre la politique nationale pour la conservation et l'exploitation durable des espèces sauvages (**paragraphe I**); à intervenir à l'égard des questions relatives aux espèces sauvages lorsque des actes sont susceptibles de leur nuire (**paragraphe VII**); à promouvoir la réalisation de projets, d'études et d'activités éducatives, de formation et de recherche sur les espèces sauvages (**paragraphe X**); à s'occuper des questions portant sur la gestion, la maîtrise et la résolution des problèmes qui touchent les spécimens et les populations sauvages (**paragraphe XV**); et à inspecter et à surveiller la conformité à la LGVS (**paragraphe XXI**).
27. La LGVS attribue au Semarnat la responsabilité de favoriser et de stimuler la conservation et la protection des espèces et des populations menacées (**premier paragraphe de l'article 60**), et instaure une interdiction d'exploiter tout spécimen de tortue marine (**premier paragraphe de l'article 60 bis 1**). Le Semarnat doit également mettre en œuvre des programmes de conservation des espèces et des populations prioritaires sur le plan de la conservation (**article 62**).
28. Quant à l'article 45 du RI-Semarnat, il confère le pouvoir de demander aux autorités correspondantes la révocation des permis et la promotion de mesures de sécurité exécutoires devant les autorités fédérales, étatiques ou municipales lorsqu'il existe un risque imminent

de déséquilibre écologique [**alinéas 45(V)a) et c)**]; d'émettre des recommandations aux autorités compétentes pour promouvoir le respect de la législation environnementale (**paragraphe VI**); et de mettre en œuvre des mesures correctives et/ou de sécurité, et d'imposer des amendes ou des sanctions (**paragraphe X**).

29. Dans sa réponse, la Partie mentionne que la tortue caouanne (*Caretta caretta*) n'est pas sujette à l'exploitation et qu'il est par conséquent impossible de délivrer des permis ou des autorisations en vue de son exploitation, ce qui rend les allégations des auteurs nulles et irrecevables concernant la révocation ou la suspension d'autorisations, de permis, de licences ou de concessions.
30. La réponse présente des renseignements sur le *Programa Operativo Anual* (Programme opérationnel annuel), dont l'un des objectifs consiste à mener des opérations de vérification sur les chalutiers crevettiers afin de veiller à ce qu'ils se conforment à la *Norma Oficial Mexicana NOM-061-SAG-PESC/SEMARNAT-2016, Especificaciones técnicas de los excludores de tortugas marinas utilizados por la flota de arrastre camaroneras en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos* (Norme officielle mexicaine NOM-061-SAG-PESC/SEMARNAT-2016, Spécifications techniques pour les dispositifs d'exclusion des tortues marines utilisés par la flotte de chalutiers crevettiers dans les eaux sous juridiction fédérale des États-Unis du Mexique, ci-après la « NOM-061 »)³⁰. La Partie note qu'au début de la saison de pêche, le Profepa vérifie les dispositifs d'exclusion des tortues marines en présence du concessionnaire ou du détenteur du permis, et délivre une certification si ces dispositifs sont conformes³¹.
31. Dans sa réponse, le Mexique mentionne aussi qu'en ce qui concerne l'autorisation, sur le plan des répercussions environnementales, de 27 projets ayant une incidence dans le golfe d'Ulloa, 17 d'entre eux ont été autorisés sous condition. Le lien permettant de télécharger la base de données correspondante y est indiqué³².
32. Le Secrétariat estime que bien que la réponse tienne compte de certaines des préoccupations des auteurs, elle ne définit pas les critères de délivrance des permis dans le golfe d'Ulloa. Par exemple, la réponse n'indique pas si, à la lumière du déclin de la population de tortues caouannes, la Partie a envisagé de suspendre ou de révoquer les permis, autorisations ou licences des concessionnaires ou des détenteurs de permis de pêche. Elle ne précise pas non plus si les répercussions environnementales cumulatives de ces 27 projets dans le golfe d'Ulloa ont été prises en compte, ou s'il est arrivé qu'une prolongation d'autorisation soit refusée en raison du statut précaire de l'espèce. De même, la Partie ne mentionne pas si ces projets sont assortis de programmes visant à éviter de nuire aux tortues caouannes, de programmes de formation du personnel en cas d'interaction avec des spécimens ou de programmes de sensibilisation à l'environnement visant la protection de cette espèce.
33. Un dossier factuel pourrait répondre aux questions soulevées dans cette section, et fournir des explications à propos des cas où des permis, autorisations ou licences peuvent être suspendus ou révoqués; de la prise en compte des répercussions cumulatives des 27 projets

³⁰ Réponse, p. 9.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

dans le golfe d'Ulloa; et du refus d'une autorisation en cas de danger pour la tortue caouanne (*Caretta caretta*).

34. Pour ces motifs, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace du premier paragraphe de l'article 60 de la LGVS ainsi que des alinéas 45(V)a) et c), et des paragraphes 45(VI) et (X) du RI-Semarnat, relativement à l'omission alléguée de révoquer ou de suspendre des autorisations, des permis, des licences ou des concessions au motif d'une mortalité élevée de tortues caouannes (*Caretta caretta*).

iii) Omission alléguée d'effectuer des visites d'inspection et de surveillance

35. Les auteurs affirment qu'entre 2010 et le milieu de l'année 2020, seules deux visites d'inspection et de surveillance ont eu lieu en moyenne par année, sans qu'aucune sanction pénale ou administrative ne soit imposée, et ce, malgré la réception de 41 plaintes déposées dans 12 États, dont 38 ont été réglées. En outre, la délégation du Profepa en Basse-Californie du Sud a reçu un total de 33 plaintes de citoyens concernant la tortue caouanne.
36. Les dispositions de la LGEEPA invoquées par les auteurs habilite le Semarnat à surveiller et à promouvoir, dans le cadre de ses compétences, la mise en application de cette loi [**paragraphe 5(XIX)**]; la réalisation d'activités d'inspection et de surveillance de la conformité aux dispositions de cette loi (**article 161**); et l'application de sanctions administratives en cas de violation des dispositions de cette loi (**article 171**).
37. En outre, les dispositions de la LGVS citées dans la communication habilite la fédération à inspecter et à surveiller la conformité à cette loi [**paragraphe 9(XXI)**], et prévoient que le Semarnat effectue les activités d'inspection et de surveillance qui s'avèrent nécessaires à la conservation des espèces sauvages (**article 104**).
38. Les dispositions du RI-Semarnat citées dans la communication confèrent un pouvoir politique d'octroi de concessions, de permis, d'autorisations et de licences [**paragraphe 5(IX)**]; de protection et de conservation des tortues marines par la mise en œuvre d'activités d'inspection et de surveillance [**paragraphe 45(I)**]; de demande de révocation de permis aux autorités correspondantes et de promotion de mesures de sécurité exécutoires devant les autorités fédérales, étatiques ou municipales lorsqu'il existe un risque imminent de déséquilibre écologique [**alinéas 45(V)a) et c)**]; de mise en œuvre de mesures correctives, de mesures de sécurité et de sanctions [**paragraphe 45(X)**]; et de recherche et de constatation des infractions à la réglementation environnementale [**paragraphe 45(XI)**].
39. Dans sa réponse, la Partie a présenté des données sur la surveillance terrestre et marine menée par le Profepa, le *Secretaría de Marina* (Semar, ministère de la Marine) et la *Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca* (Conapesca, Commission nationale de la pêche et de l'aquaculture). Bien que ces données soient en principe utiles pour connaître les activités de ces autorités, elles ne fournissent pas d'informations sur le résultat de ces activités, à savoir si elles ont donné lieu à l'identification de spécimens de tortue caouanne, ou si les mesures de surveillance et les visites d'inspection se sont avérées efficaces pour lutter contre la mortalité de l'espèce.
40. Le Secrétariat a relevé des incohérences dans les références aux dossiers tenus par la délégation du Profepa en Basse-Californie du Sud, à savoir que la communication mentionne l'existence de deux procédures de 2019 « en attente de la délivrance de l'accord

correspondant » [traduction]³³. Pourtant, la réponse indique que lors des procédures réalisées en 2019, « aucun navire n'a été observé en train de mener des activités d'exploitation ou de détenir des spécimens, parties ou dérivés d'espèces sauvages » et « aucun navire n'a été observé en train de mener des activités de pêche » [traduction]³⁴. À cet égard, il convient de noter que les informations consultées par les auteurs sur la plateforme publique ne coïncident pas avec celles de la réponse.

41. Par ailleurs, les rapports d'échouage et les enquêtes de surveillance inclus dans la réponse de la Partie visée ne couvrent que la *Reserva de la Biósfera Islas del Pacífico de la Península de Baja California* (réserve de la biosphère des îles du Pacifique de la péninsule de la Basse-Californie). Cela signifie donc que les rapports n'incluent pas la superficie visée par l'Accord sur l'aire de refuge³⁵, comme on peut le constater en consultant la fiche correspondante du *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación* (Simec, Système d'information, de surveillance et d'évaluation pour la conservation) de la Conanp³⁶. À cet égard, la Conanp indique qu'elle ne dispose pas de ressources financières et humaines suffisantes pour couvrir la superficie établie dans l'Accord sur l'aire de refuge³⁷.
42. Selon les informations fournies par la Partie, il y a eu un nombre massif d'échouages de tortues de janvier à décembre 2020. Cela comprend principalement des de tortues caouannes, mais également des tortues olivâtres (*Lepidochelys olivacea*) et des tortues noires (*Chelonia agassizii*)³⁸. La réponse ne précise pas si ces échouages sont liés à des activités anthropiques. Elle n'offre pas d'explications sur les différences quant au nombre d'échouages d'une espèce de tortue par rapport à une autre. De plus, aucune information n'a été fourni sur l'existence d'études telles que des analyses médico-légales de spécimens ou des études comparatives pour déterminer l'état biologique des spécimens échoués et identifier la cause de leur mort.
43. La réponse n'aborde pas non plus les facteurs contribuant à la mortalité élevée de tortues caouannes, la relation entre les captures accessoires et l'utilisation de palangres, de chaluts et de filets maillants, ainsi que l'incidence des autres activités humaines dans le golfe d'Ulloa, comme l'éclairage, la pollution par les bateaux ou les effets des plastiques et de débris similaires sur le système digestif de l'espèce. En outre, la réponse ne précise pas si des activités de braconnage de l'espèce ont été observées dans le golfe d'Ulloa, quelles sont les conséquences des changements climatiques, ou encore si les maladies touchant les tortues caouannes ont été identifiées comme causes probables de leur mort. Ces

³³ Communication, Annexe VI, Profepa, communication officielle n° PFPA/1.7/12C.6/0723/2020 (14 août 2020).

³⁴ Réponse, Annexe I, Profepa, communication officielle n° PFPA/5.3/2C.28.2/03124 (14 mai 2021).

³⁵ Accord sur l'aire de refuge, publié dans le DOF le 5 juin 2018, à l'adresse <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5525056&fecha=05/06/2018>.

³⁶ Fiche du Simec, *Reserva de la Biósfera Islas del Pacífico de la Península de Baja California* (réserve de la biosphère des îles du Pacifique de la péninsule de Basse-Californie), Conanp, à l'adresse <<https://simec.conanp.gob.mx/>> (consulté le 9 juillet 2021).

³⁷ Réponse, Annexe 8, Conanp, communication officielle n° DGOR/0301/2021 (26 avril 2021).

³⁸ *Ibid.*

informations seraient utiles pour connaître la cause des décès et établir des mesures techniques et juridiques pour assurer la conservation de l'espèce.

44. La réponse ne contient pas non plus l'analyse, par l'autorité compétente, des preuves apportées par les auteurs concernant la mortalité des tortues caouannes, ni l'enquête menée par cette autorité sur les activités du contrevenant éventuel dans le cadre de la procédure administrative engagée par la délégation du Profepa en Basse-Californie du Sud ou par la *Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social* (Direction générale des recours environnementaux, des plaintes et de la participation sociale) du Profepa³⁹. Le Secrétariat n'a d'ailleurs pas trouvé, dans la documentation jointe à la réponse, d'explications sur les raisons de la clôture des procédures au stade initial. Enfin, aucune information n'a été fournie sur l'état d'une procédure administrative mise en œuvre en 2016 par la direction générale, ou sur les résultats de deux procédures actives depuis 2019 devant la délégation du Profepa en Basse-Californie du Sud.
45. Le Secrétariat conclut que la réponse ne précise pas la portée des procédures d'inspection et ne permet pas de savoir si elles visaient vraiment à établir la responsabilité des captures accessoires de tortues caouannes. Il constate également l'absence d'informations sur les directives ou les protocoles à suivre par les inspecteurs pour conclure à une violation probable des dispositions relatives à la protection adéquate de l'espèce.
46. Un dossier factuel pourrait présenter des données pertinentes sur le contenu et la portée des mesures prises dans le golfe d'Ulloa pour prévenir la capture accessoire et la mort accidentelle de tortues caouannes et enquêter à leur sujet; des informations permettant de clarifier la portée des inspections effectuées par les autorités mexicaines; ainsi que le contenu des rapports techniques des patrouilles de surveillance.
47. Pour ces motifs, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace du paragraphe 5(XIX) et des articles 161 et 171 de la LGEEPA; du paragraphe 9(XXI) et de l'article 104 de la LGVS; et du paragraphe 45(I), et des alinéas 45(V)a) et c) du RI-Semarnat, relativement à l'omission alléguée d'effectuer des visites d'inspection et de surveillance.

iv) Manque allégué de données techniques et scientifiques pour élaborer des stratégies et des instruments de protection et de conservation

48. Les auteurs allèguent que la survie de la tortue caouanne n'est pas assurée par les autorités mexicaines, puisqu'en l'absence de données techniques et scientifiques suffisantes, de mécanismes permettant d'examiner l'efficacité des mesures appliquées, et d'un système efficace d'inspection et de surveillance garantissant l'application de sanctions, la diversité biologique est compromise⁴⁰. Les auteurs allèguent également que le gouvernement mexicain a reconnu que les populations de *Caretta caretta* du Pacifique Nord « connaissent un déclin important depuis les dernières années »⁴¹.
49. Les dispositions de l'article 5 de la LGVS citées par les auteurs portent sur : la conservation de la diversité génétique et la protection, la restauration et la conservation des habitats

³⁹ Communication, Annexe VIII, Unité sur la transparence du Profepa, communication officielle n° PFPA/1.7/12C.6/0739/2020 (18 août 2020).

⁴⁰ Communication, p. 18.

⁴¹ Communication, p. 5.

naturels (**paragraphe I**); les mesures préventives pour le maintien des conditions favorables à l'évolution des écosystèmes, des habitats et des populations dans leur milieu naturel (**paragraphe II**); l'application de connaissances scientifiques, techniques et traditionnelles (**paragraphe III**); et l'adoption de critères pour que les sanctions ne remplissent pas seulement une fonction répressive, mais qu'elles donnent lieu à des actions qui stimulent la transition vers le développement durable et y contribuent (**paragraphe IX**).

50. L'article 9 de la LGVS habilite la fédération à : formuler et mettre en œuvre la politique nationale pour la conservation et l'exploitation durable des espèces sauvages (**paragraphe I**); intervenir dans les questions relatives aux espèces sauvages quand des actes sont susceptibles de leur nuire (**paragraphe VII**); promouvoir la réalisation de projets, d'études et d'activités d'éducation, de formation et de recherche sur les espèces sauvages (**paragraphe X**); s'occuper des questions portant sur la gestion, la maîtrise et la résolution des problèmes qui touchent les spécimens et les populations sauvages (**paragraphe XV**); et inspecter et surveiller la conformité à la LGVS (**paragraphe XXI**).
51. Le **premier paragraphe de l'article 60** de la LGVS établit que le Semarnat favorisera et stimulera la conservation et la protection des espèces et des populations menacées. L'**article 62** de la LGVS prévoit que le Semarnat mettra en œuvre « des programmes de conservation, de rétablissement, de reproduction et de réintroduction dans l'habitat pour les espèces et les populations prioritaires en matière de conservation » [*traduction*].
52. L'article 70 du RI-Semarnat stipule que la Conanp doit mettre sur pied des activités visant la conservation des écosystèmes et de leur biodiversité (**paragraphe I**), et exécuter des programmes de conservation (**paragraphe III**).
53. Dans sa réponse, le Mexique fournit des informations provenant de la *Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad* (Conabio, Commission nationale sur la connaissance et l'utilisation de la biodiversité), selon lesquelles celle-ci n'est pas investie de l'autorité nécessaire pour mettre en œuvre des mesures de conservation et de protection, et qu'en plus, elle ne dispose pas d'informations récentes sur ces activités, ou de données et/ou d'études techniques et scientifiques⁴².
54. La *Dirección General de Vida Silvestre* (DGVS, Direction générale des espèces sauvages) du Semarnat a élaboré, en date du 14 mai 2018, une étude de justification technique en vue de déclarer le golfe d'Ulloa aire de refuge pour la tortue caouanne (*Caretta caretta*)⁴³. Cette étude donne des informations générales sur la zone étudiée, le diagnostic, une description des caractéristiques de la zone, la justification et les aspects socioéconomiques.
55. En ce qui concerne les échouages et la mortalité de tortues caouannes sur la plage de San Lázaro, dans l'État de la Basse-Californie du Sud, l'étude de justification technique observe une correspondance entre les mois au cours desquels se produit le plus grand nombre d'échouages et la saison de pêche⁴⁴, et signale que, selon les données recueillies dans le

⁴² Réponse, Annexe 5, Conabio, communication officielle n° CN/037/2021 (19 mai 2021).

⁴³ Réponse, Annexe 13, DGVS, *Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental* (sous-ministère de la Gestion pour la protection de l'environnement), Semarnat, étude de justification pour faire officiellement du golfe d'Ulloa, en Basse-Californie du Sud, une aire de refuge pour la tortue caouanne (*Caretta caretta*) [14 mai 2018].

⁴⁴ *Ibid.*

cadre de l'étude, les principales sources de mortalité de tortues marines causée par les engins de pêche dans le monde sont les suivantes : a) les chaluts; b) les palangres de fond pélagiques; c) les filets maillants et les pièges; d) l'enchevêtrement dans les lignes de bouées ou de pièges; e) les lignes et hameçons de pêche commerciale et sportive⁴⁵. Enfin, l'étude conclut qu'il est essentiel d'établir cette aire de refuge pour la tortue caouanne, qui s'alimente dans le golfe d'Ulloa en Basse-Californie du Sud⁴⁶.

56. Afin de prévenir les répercussions des activités de pêche sur la population de tortues caouannes, le Semarnat a décrété des restrictions relativement aux zones et aux profondeurs, et a spécifié les engins de pêche autorisés et aux seuils de mortalité admissibles en fonction des incidents attribués aux engins de pêche dans le golfe d'Ulloa⁴⁷. Cela a conduit à l'élaboration et à la publication du *Programa de Ordenamiento Ecológico Marino y Regional del Pacífico Norte* (POEMR-PN, Programme d'aménagement écologique marin et de la région du Pacifique Nord), publié dans le DOF le 9 août 2018. À cet égard, la Partie souligne dans sa réponse qu'elle a dû modifier les critères écologiques selon lesquels les seuils de mortalité par capture accessoire sont définis afin d'y inclure des mesures efficaces de conservation des tortues caouannes. Ces critères demeurent en attente d'une publication officielle⁴⁸.
57. La Conanp a indiqué qu'elle travaille à l'élaboration d'un plan trinational entre le Mexique, les États-Unis et le Japon⁴⁹, et d'un programme de protection pour l'aire de refuge de la tortue caouanne⁵⁰, lequel programme devait être publié dans les 180 jours ouvrables suivant la publication de l'Accord sur l'aire de refuge⁵¹. Le processus d'élaboration est toutefois suspendu, notamment en raison de coupes budgétaires⁵².
58. De même, dans le cadre du *Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible* (Programme de conservation pour le développement durable) de la région comprenant la Réserve de la Biosphère des îles du Pacifique de la péninsule de la Basse-Californie, la Conanp a publié des documents attestant la mise en œuvre de projets de conservation et de restauration au cours des années 2017, 2018 et 2019⁵³. Cette réserve couvre une partie de la superficie visée par l'Accord sur l'aire de refuge du golfe d'Ulloa.
59. Le Secrétariat note que les documents en question ne prévoient pas de stratégies de protection et de conservation pour prévenir la mortalité des tortues caouannes. Par ailleurs, le POEMR-PN est en cours de mise à jour et sa publication est en attente. L'absence de mécanismes de mise à jour des instruments pour disposer de données récentes, reflétant les caractéristiques des spécimens de tortue caouanne, a aussi été relevée par le Secrétariat. En

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Accord sur l'aire de refuge, *Préambule*.

⁴⁷ Réponse, p. 12.

⁴⁸ p. 13.

⁴⁹ Réponse, Annexe 10, *Dirección de Asuntos Jurídicos* (Direction des affaires juridiques), Conanp, communication officielle n° AJ/176/2021 (14 mai 2021).

⁵⁰ Réponse, Annexe 8, Conanp, communication officielle n° DGOR/0301/2021 (26 avril 2021).

⁵¹ Accord sur l'aire de refuge, deuxième disposition transitoire.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Réponse, Annexe 8, Conanp, communication officielle n° DGOR/0301/2021 (26 avril 2021).

somme, la réponse du Mexique n'en dit pas assez sur ses efforts d'identification et de quantification des menaces qui pèsent sur les tortues caouannes pour que les mesures de conservation puissent être hiérarchisées en fonction de leurs retombées sur la population de cette espèce.

60. Un dossier factuel pourrait contenir des informations sur l'existence de divers programmes de conservation de la tortue caouanne, leur portée, leur état d'avancement et leurs mécanismes de mise à jour. Il pourrait aussi citer des extraits de l'analyse quantitative des menaces qui serviraient à élaborer des stratégies de conservation et de protection, y compris des mesures concrètes. De plus, un dossier factuel offrirait l'occasion de réaliser une analyse comparative de la tortue caouanne avec d'autres espèces menacées dans le golfe d'Ulloa, ainsi que des stratégies et des instruments mis au point pour leur conservation et leur protection respectives.
61. Pour ces motifs, le Secrétariat estime justifié de constituer un dossier factuel en ce qui a trait à l'application efficace des paragraphes 5(III) et 9(X), du premier paragraphe de l'article 60, et de l'article 62 de la LGVS, ainsi que du paragraphe 70(III) du RI-Semarnat, relativement au manque allégué de données techniques et scientifiques pour pouvoir élaborer des stratégies et des instruments de protection et de conservation des tortues caouannes dans le golfe d'Ulloa.
 - v) **Absence alléguée d'un programme visant à assurer la surveillance et l'application efficaces des mesures de protection et de conservation de la tortue caouanne**
62. Les auteurs allèguent que le nombre élevé de spécimens capturés accidentellement de 2017 à 2019 reflète un manque flagrant de mesures efficaces pour protéger et conserver les tortues caouannes, ce qu'ils expliquent par l'absence d'un programme visant à assurer la surveillance et l'application efficaces des mesures de protection et de conservation⁵⁴.
63. Les dispositions de la LGEEPA invoquées par les auteurs habilent le Semarnat à surveiller et à promouvoir la mise en application de cette loi [**paragraphe 5(XIX)**], la réalisation d'activités d'inspection et de surveillance (**article 161**), et l'application de sanctions administratives (**article 171**).
64. En outre, les dispositions de la LGVS citées dans la communication habilent le gouvernement fédéral à inspecter et à surveiller la conformité à cette loi [**paragraphe 9(XXI)**], et prévoient que le Semarnat effectue les activités d'inspection et de surveillance nécessaires à la conservation des espèces sauvages telles qu'elles sont définies dans la LGVS, la LGEEPA et les dispositions qui en découlent (**article 104**).
65. L'article 45 du RI-Semarnat cité dans la communication établit des compétences en matière de protection et de conservation des tortues marines, à savoir : la réalisation d'activités d'inspection et de surveillance (**paragraphe I**); la demande de révocation de permis et la promotion de mesures de sécurité exécutoires devant les autorités fédérales, étatiques ou municipales lorsqu'il existe un risque imminent de déséquilibre écologique [**alinéas (V)a) et c)**]; et la vérification de l'origine légale des spécimens, parties et dérivés des espèces aquatiques menacées (**paragraphe XIX**).

⁵⁴ Communication, p. 18.

66. L'article 70 du RI-Semarnat cité dans la communication stipule que la Conanp doit mettre sur pied des activités visant la conservation des écosystèmes et de leur biodiversité (**paragraphe I**), exécuter des programmes de conservation (**paragraphe III**) et administrer les aires de refuge pour la protection des espèces aquatiques (**paragraphe XIII**). De même, la Conanp a la responsabilité d'élaborer, de promouvoir, d'exécuter et d'évaluer des projets de conservation d'espèces et de populations considérées comme prioritaires (**paragraphe IV**).
67. Il ressort de la réponse du Mexique que la Conapesca a mené des activités coordonnées avec les pêcheurs de 2014 à 2018 dans le cadre du *Programa Integral de Ordenamiento Pesquero en el Golfo de Ulloa, B.C.S.* (Programme intégré d'aménagement de la pêche dans le golfe d'Ulloa, en Basse-Californie du Sud)⁵⁵. La Partie indique également que, conformément à l'Accord sur le refuge de pêche, des interdictions ont été imposées relativement à l'utilisation de filets et de bateaux, ainsi qu'à la pêche dans les eaux réglementées.
68. Par ailleurs, la Conapesca signale qu'en trois ans de mise en œuvre du programme, le nombre maximal de 90 tortues mortes en raison de la pêche n'a été respecté dans aucune de ces années⁵⁶.
69. La réponse souligne que le Profepa a fait paraître des publications et des bulletins sur les résultats des activités d'inspection et de surveillance relatives aux tortues marines. Par ailleurs, le Profepa, en coordination avec le *Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental* (sous-ministère du Développement et des Normes environnementales) du Semarnat et le *Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural* (Sader, ministère de l'Agriculture et du Développement rural), participe à la détermination des engins, méthodes et équipements de pêche interdits, ainsi qu'au contrôle du respect des restrictions.
70. En ce qui concerne les activités menées par la Conanp, la Partie mentionne l'élaboration d'un plan trinational entre le Mexique, les États-Unis et le Japon⁵⁷ fondé sur les engagements pris dans la foulée de la 7^e Conférence des Parties (CdP7) dans le cadre de la *Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines* (CIT), qui s'est tenue en juin 2015 à Mexico⁵⁸.
71. La réponse mentionne que l'*Instituto Nacional de Acuacultura y Pesca* (Inapesca, Institut national de la pêche et de l'aquaculture) est en train d'élaborer le plan de gestion mentionné dans l'Accord sur le refuge de pêche.

⁵⁵ Réponse, p. 14.

⁵⁶ Activités réalisées dans le cadre des *Programas de Observadores a Bordo y Sistemas de Videograbación* (Programmes d'observateurs à bord et de systèmes d'enregistrement vidéo) sur la côte ouest de l'État de la Basse-Californie du Sud : Réponse, Annexe 9, *Dirección General de Ordenamiento Pesquero y Acuicultura* (Direction générale d'aménagement de la pêche et de l'aquaculture), *Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural* (ministère de l'Agriculture et du Développement rural), communication officielle n° DGOPA.-09512/170521 (18 mai 2021).

⁵⁷ Réponse, p. 16.

⁵⁸ *Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines*, 7^e Conférence des Parties, *Resolución sobre la Conservación de la Tortuga Cabezona* (*Caretta caretta*) [résolution sur la conservation de la tortue caouanne (*Caretta caretta*)], à l'adresse www.iacseaturtle.org/docs/resolucionesCOP7CIT/CIT-COP7-2015-R3_Cabezona_%20%20Resolucion_ESP_7.15.15_ADOPTADA.pdf.

72. Le Secrétariat note que la documentation fournie par la Conapesca n'inclut pas les résultats des programmes d'observateurs à bord et de systèmes d'enregistrement vidéo, et ne précise pas si ces données ont servi au Mexique pour mener d'autres activités de surveillance ni si les programmes d'enregistrement vidéo ont été interrompus en 2018 ou sont toujours actifs. Rien ne permet de savoir si ces programmes ont été modifiés au fil du temps pour en améliorer l'efficacité. En outre, la réponse ne précise pas quand le plan trinational entre le Mexique, les États-Unis et le Japon sera mis en œuvre ni quand le plan de gestion mentionné dans l'Accord sur le refuge de pêche est censé se terminer. La réponse ne fournit pas non plus d'explications sur la façon dont la mort des tortues a été constatée dans le cadre du Programme intégré d'aménagement de la pêche dans le golfe d'Ulloa, en Basse-Californie du Sud, ni si des efforts supplémentaires sont déployés pour enquêter sur la mortalité des tortues une fois que le seuil de 90 qu'autorise l'Accord sur le refuge de pêche est atteint.
73. Un dossier factuel pourrait fournir des informations sur le processus de mise en œuvre des mesures de protection et de conservation des tortues caouannes; la périodicité des activités; l'évaluation de leur exécution; leur efficacité; et l'encadrement des activités d'inspection et de surveillance dans le golfe d'Ulloa par ces programmes de coopération et d'application de la loi. Il y a donc lieu de se demander de quelle manière la mise en œuvre globale de ces mesures, activités, études et programmes concourt à la protection et à la conservation de la tortue caouanne.
74. Pour ces motifs, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel concernant l'omission alléguée d'application efficace du paragraphe 5(XIX) et des articles 161 et 171 de la LGEEPA; du paragraphe 9(XXI) et de l'article 104 de la LGVS; et du paragraphe 45(I), des alinéas 45(V)a) et c), et des paragraphes 45(XIX) et 70(I), (III), (IV) et (XIII) du RI-Semarnat, relativement à l'absence alléguée d'un programme visant à assurer la surveillance et l'application efficaces des mesures de protection et de conservation de la tortue caouanne.

vi) Absence alléguée d'études récentes sur la taille de la population pour la détermination des quotas de capture

75. Les auteurs allèguent qu'il n'existe pas d'études récentes sur la taille de la population de tortues caouannes⁵⁹ et que les autorités mexicaines n'ont pas évalué l'efficacité des instruments visant à réduire la mortalité due aux captures accessoires⁶⁰.
76. Les dispositions de la LGVS stipulent que le Semarnat doit promouvoir la réalisation de projets, d'études et d'activités d'éducation, de formation et de recherche sur les espèces sauvages [**paragraphe 9(X)**], et interdire l'exploitation de tout spécimen de tortue marine (**premier paragraphe de l'article 60 bis 1**).
77. Dans sa réponse, le Mexique note que la Conabio n'a reçu aucune demande d'avis ou d'information concernant d'éventuels quotas de capture ou de commerce de tortues caouannes⁶¹. La Partie indique aussi deux bases de données, le *Sistema Nacional de Información Sobre Biodiversidad* (SNIB, Système national d'information sur la

⁵⁹ Réponse, Annexe 5, Conabio, communication officielle CN/037/2021 (19 mai 2021).

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Réponse, p. 17.

biodiversité) et l'EncicloVida, où l'on peut trouver des informations sur les spécimens de tortue caouanne et les caractéristiques de l'espèce.

78. Le Mexique mentionne l'étude de justification technique élaborée le 14 mai 2018 dans le but de déclarer le golfe d'Ulloa, en Basse-Californie du Sud, comme constituant une aire de refuge pour les tortues caouannes. Cependant, l'étude ne précise pas la taille de la population, le nombre de spécimens entrant dans le golfe d'Ulloa ou le type de spécimens prédominant, et elle n'est assortie d'aucun mécanisme de mise à jour. La réponse du Mexique ne fait pas non plus état de la taille de la population de tortues caouannes.
79. Le Secrétariat note, d'une part, que la réponse n'apporte pas d'informations sur la taille de la population et, d'autre part, que les informations disponibles n'ont pas été analysées pour déterminer quelles mesures de conservation et d'application de la loi devraient être adoptées. Une surveillance démographique est essentielle pour déterminer les menaces auxquelles l'espèce est exposée et choisir les meilleures stratégies. Et pour connaître la taille de la population des grandes migratrices que sont les tortues caouannes, il faut des études techniques qui tiennent compte de la structure de cette population. La réponse ne précise pas si un recensement de l'espèce a été réalisé ou est en cours. Elle n'indique pas non plus si les données du SNIB ont été analysées en vue de l'élaboration de stratégies de conservation et d'application de la loi. L'âge et le sexe des spécimens ne sont pas précisés, pas plus que l'état dans lequel ils se trouvaient et, pour certains spécimens, dans quelle région marine ou sur quelle côte ils ont été observés.
80. Un dossier factuel présenterait des données pertinentes sur les éléments décrits au paragraphe précédent, y compris les efforts déployés pour identifier et analyser les menaces à la population, tels que : 1) la pêche accidentelle (capture accessoire de tortues dans le cadre d'activités de pêche d'autres espèces); 2) l'exploitation de la ressource, y compris la pêche illégale et d'autres activités humaines qui entraînent la mort de tortues, dont des collisions avec les bateaux; 3) la construction et le développement, y compris les projets de stabilisation du littoral et les infrastructures; 4) l'altération des écosystèmes, y compris les changements causés par la pêche et l'altération de l'habitat; 5) la pollution, y compris l'éclairage artificiel, les ordures et la pollution des bateaux; 6) les interactions avec d'autres espèces, y compris les maladies et les prédateurs d'espèces indigènes et exotiques; 7) d'autres facteurs, y compris les changements climatiques et les événements chroniques ou épisodiques (par exemple, les ouragans). Ces informations permettraient de mieux connaître les mesures mises en place pour recenser la population de tortues caouannes.
81. Pour ces motifs, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel concernant l'omission alléguée d'application efficace du paragraphe 9(X) et du premier paragraphe de l'article 60 *bis* 1 de la LGVS, relativement à l'absence alléguée d'études récentes sur la taille de la population pour déterminer des quotas de capture.

vii) Absence alléguée d'évaluation, par les autorités mexicaines, de l'efficacité des instruments visant à réduire les captures accessoires, et absence alléguée de mécanismes de révision des mesures appliquées

82. Les auteurs allèguent que, dans le Pacifique Nord, les tortues caouannes (*Caretta caretta*) naissent sur des plages de nidification au Japon et migrent vers des habitats de croissance dans les eaux océaniques du Pacifique Nord central. Une proportion inconnue de ces tortues se déplacent ensuite du Pacifique Nord central vers le Pacifique Est où se trouve une zone

d'alimentation privilégiée le long de la côte du Pacifique, dans la péninsule de la Basse-Californie⁶². Ce site abrite une forte densité d'espèces marines exploitées au moyen d'une variété de méthodes et d'engins de pêche, ce qui a parfois des conséquences sur la population de *Caretta caretta*. Les auteurs allèguent que cela se reflète dans l'historique d'échouages et de décès de milliers de spécimens de cette espèce associés à la capture accessoire et à la capture intentionnelle pour consommation humaine⁶³.

83. Les auteurs invoquent des dispositions qui établissent l'autorité du Semarnat à l'égard de des politiques environnementales [**RI-Semarnat, paragraphe 5(I)**]; de même que l'Accord d'interdiction de pêche, qui établit une interdiction de totale et indéfinie pour toutes les espèces de tortues marines dans les eaux nationales sous juridiction fédérale, y compris la tortue caouanne⁶⁴; l'Accord sur l'aire de refuge, qui confère à la tortue caouanne le statut d'espèce en voie d'extinction⁶⁵ et crée une aire de refuge pour sa protection dans le golfe d'Ulloa, en Basse-Californie du Sud⁶⁶; ainsi que l'Accord sur le refuge de pêche, qui impose des restrictions à l'utilisation de filets et suspend certaines activités de pêche⁶⁷. L'Accord sur le refuge de pêche établit en outre un seuil de mortalité maximale de 90 spécimens par an pour les activités de pêche commerciale dans la zone de refuge⁶⁸. La période d'application de ces dispositions de l'Accord, de deux ans à l'origine, a été prolongée de trois années supplémentaires en vertu d'un nouvel accord signé en juin 2018⁶⁹.
84. Dans sa réponse, le Mexique rappelle que la Conapesca est l'autorité responsable de veiller au respect des activités de recherche, d'évaluation et de surveillance énoncées dans le *Plan de Manejo Pesquero* (Plan de gestion de la pêche)⁷⁰. La Partie affirme qu'après trois ans d'aménagement de la pêche dans la région au moyen de programmes d'assistants techniques à bord et de systèmes d'enregistrement vidéo, il a été consigné et prouvé que la pêche n'était pas la principale cause de mortalité des tortues marines sur la côte ouest de la Basse-Californie du Sud, car le nombre maximal de 90 spécimens ayant trouvé la mort à cause d'activités de pêche n'a pas été atteint⁷¹. Les résultats de ces programmes n'ont pas

⁶² Communication, p. 4.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Accord d'interdiction de pêche (article *PRIMERO*), publié dans le DOF le 31 mai 1990, à l'adresse <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4658226&fecha=31/05/1990> (consulté le 5 juillet 2021).

⁶⁵ Accord sur l'aire de refuge, *Préambule*.

⁶⁶ *Ibid.*, article *Primero*.

⁶⁷ Accord sur le refuge de pêche, articles *Tercero*, *Cuarto* et *Quinto*.

⁶⁸ *Ibid.*, paragraphe VI de l'article *SÉPTIMO*.

⁶⁹ *Acuerdo por el que se amplía la vigencia del similar por el que se establece la zona de refugio pesquero y nuevas medidas para reducir la posible interacción de la pesca con tortugas marinas en la Costa Occidental de Baja California Sur, publicado el 23 de junio de 2016* (Accord prolongeant la validité de l'accord similaire établissant la zone de refuge de pêche et de nouvelles mesures pour réduire les possibles interactions entre la pêche et les tortues marines sur la côte ouest de la Basse-Californie du Sud, publié le 23 juin 2016), publié dans le DOF le 25 juin 2018, à l'adresse <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5528971&fecha=25/06/2018> (consulté le 7 juillet 2021).

⁷⁰ Réponse, p. 18-19.

⁷¹ *Ibid.*

été communiqués au Secrétariat. La réponse ne comporte pas, par exemple, d'informations sur le taux de mortalité annuel prévu de tortues caouannes en fonction des différents types de pêche accidentelle. La documentation accessible au public incluse dans la communication signale que les captures accessoires sont considérées comme l'une des plus grandes menaces pour l'espèce⁷².

85. La réponse présente des informations sur les mesures de conservation et de protection des tortues marines mises en œuvre sur le territoire national en avril 2019. Ces informations ont été soumises à l'attention des États-Unis afin de faciliter la comparaison des activités de pêche en fonction des dispositions de la réglementation américaine sur l'importation de produits de la pêche⁷³. À cet égard, la réponse ne mentionne pas si des mesures ont été prises dans le golfe d'Ulloa, si ces mesures concernaient la tortue caouanne et quels ont été leurs résultats.
86. La réponse mentionne le soutien apporté à 36 projets de conservation, de surveillance et de gestion de diverses espèces, dont les tortues marines, dans le cadre du *Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias* (Programme de protection et de restauration des écosystèmes et des espèces prioritaires). Les informations fournies par la Partie ne permettent cependant pas d'établir si ces projets concernaient la tortue caouanne ni s'ils ont été menés dans le golfe d'Ulloa. La réponse ne fait pas non plus mention de la méthodologie utilisée pour mettre en œuvre ces projets ou de la manière dont on a évalué leurs résultats⁷⁴.
87. La Partie indique qu'en février et en juillet 2020, « des rapports d'activités sur les mesures de conservation et de protection des tortues marines » ont été présentés dans le cadre de la *Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines*, afin de garantir le respect des lois qui protègent les tortues marines, en haute mer et sur les sites de nidification, contre les perturbations causées par les activités humaines. À cet égard, le Secrétariat note que le golfe d'Ulloa n'est pas un lieu de ponte pour la tortue caouanne.
88. La Partie signale que dans le cadre du *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Programme sectoriel relatif à l'environnement et aux ressources naturelles) pour 2020 à 2024, la Conanp a soutenu 28 projets de conservation, de surveillance et de gestion de diverses espèces, y compris la tortue caouanne, qui ont été mis en œuvre entre juillet et décembre 2020.
89. Le Secrétariat relève que la réponse ne précise pas si l'un de ces projets a eu lieu dans le golfe d'Ulloa, et qu'elle ne fait pas mention d'une méthodologie de mise en œuvre ni de la manière dont les résultats ont été évalués.
90. De plus, le Secrétariat n'a trouvé aucune référence aux examens ou aux éventuelles inspections visuelles réalisés sur les carcasses de tortues caouannes échouées pour déterminer la cause de leur décès, ni aux preuves photographiques de leur découverte.

⁷² Bolten, A., et coll. (2011), « Quantifying multiple threats to endangered species: an example from loggerhead sea turtles », *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 9, n° 5, p. 295-301, DOI : 10.1890/090126, publié en ligne le 28 mai 2010.

⁷³ Réponse, p. 19-20.

⁷⁴ Réponse, p. 20.

91. Le Secrétariat note qu'entre 2012 et 2013, le gouvernement américain a catalogué les échouages massifs de tortues caouannes dans la région et a établi que la capture accessoire de l'espèce était la cause de la mort de ses spécimens⁷⁵.
92. Un dossier factuel permettrait de faire la lumière sur les mécanismes en place visant à réduire les captures accessoires de tortues caouannes. Il servirait aussi à prendre connaissance des informations dont disposent les différentes autorités sur les échouages massifs de tortues, l'efficacité des interdictions de pêche dans le golfe d'Ulloa, les résultats des projets de conservation et de protection mentionnés par la Partie, et l'évaluation de ces résultats.
93. Pour ces motifs, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel sur la mise en œuvre de l'Accord d'interdiction de pêche, de l'Accord sur l'aire de refuge et de l'Accord sur le refuge de pêche, relativement à l'absence alléguée d'évaluation de l'efficacité des instruments visant à réduire les captures accessoires ainsi que des mécanismes de révision des mesures appliquées.

III. NOTIFICATION

94. Le Secrétariat a examiné la communication SEM-20-001 (*Tortue caouanne*) à la lumière de la réponse du gouvernement du Mexique.
95. Cet examen lui a permis de conclure que certaines questions centrales demeurent ouvertes relativement à la protection et à la conservation efficaces de la tortue caouanne dans le golfe d'Ulloa, au Mexique, et il recommande donc la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace du cinquième paragraphe de l'article 4 de la Constitution; du paragraphe 5(XIX), des articles 161 et 171, et du premier paragraphe des articles 182 et 202 de la LGEEPA; des paragraphes 5(III) et 9(X) et (XXI), du premier paragraphe des articles 60 et 60 *bis* 1, et des articles 62 et 104 de la LGVS; des paragraphes 45(I) et (II), des alinéas 45(V)a) et c), et des paragraphes 45(VI), (X), (XI) et (XII), et 70(I), (III), (IV) et (XIII) du RI-Semarnat; ainsi que de l'Accord d'interdiction de pêche, de l'Accord sur l'aire de refuge et de l'Accord sur le refuge de pêche.
96. Pour les motifs exposés aux présentes et conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat notifie le Conseil de la CCE et le Comité de l'environnement établi en vertu du chapitre 24 de l'ACEUM de sa décision de recommander, conformément aux objectifs dudit Accord, la constitution d'un dossier factuel relatif à la communication SEM-20-001. En vertu du paragraphe 19.4 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application*, « [le] Conseil devrait normalement voter sur la question de savoir s'il donne ou non instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel dans un délai de 60 jours ouvrables après la réception de la recommandation du Secrétariat », soit au plus tard le **25 octobre 2021**⁷⁶.
97. Conformément au paragraphe 24.28(2) de l'ACEUM, le Secrétariat « constitue un dossier factuel si au moins deux membres du Conseil lui en donnent instruction ».

⁷⁵ Réponse, Annexe 9, Conapesca, Sader, communication officielle n° DGOPA-09512/170521 (18 mai 2021).

⁷⁶ Dans la mesure où elles sont compatibles avec les dispositions de l'ACEUM, le Secrétariat doit suivre les *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application*.

Tortue caouanne
Notification conforme à l'article 24.28
de l'ACEUM

A24.28/SEM/20-001/25/ADV
DISTRIBUTION : Générale
ORIGINAL : Espagnol

Le tout respectueusement soumis à votre attention.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(original signé)

Par : Richard Morgan
Directeur exécutif de la CCE

c. c. : Iván Rico, représentant suppléant du Mexique
Catherine Stewart, représentante suppléante du Canada
Jane Nishida, représentante suppléante des États-Unis
Les personnes-ressources du Comité sur l'environnement
Paolo Solano, directeur des services juridiques et des communications sur les questions
d'application (SEM)
Les auteurs de la communication