

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

**Notification du Secrétariat en vertu de l'article 24.28 de l'Accord Canada–États-Unis–
Mexique**

Auteurs :	en vertu de l'alinéa 16(1)a de l'ACE, l'identité de l'auteur de la communication est gardée confidentielle
Partie :	États-Unis du Mexique
Communication originale :	2 février 2023
Communication révisée :	25 avril 2023
Décision :	25 septembre 2023
N° de la communication :	<u>SEM-23-002 (<i>Production d'avocats au Michoacán</i>)</u>

Résumé

Le 2 février 2023, un citoyen mexicain (l'« auteur »), qui a demandé la confidentialité en vertu de l'alinéa 16(1)a de l'), a présenté une communication devant le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) conformément au paragraphe 24.27(1) de l'Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM), alléguant que le Mexique n'applique pas efficacement ses lois environnementales quant à la protection des écosystèmes forestiers et de la qualité de l'eau contre les répercussions environnementales négatives de la production d'avocats dans l'État du Michoacán, au Mexique.

Le 6 mars 2023, le Secrétariat a déterminé que la communication SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*) ne répondait pas à toutes les exigences et à tous les critères de recevabilité énoncés à l'article 24.27 de l'ACEUM et en a avisé l'auteur dans sa décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3), notant entre autres que pour satisfaire à l'alinéa 24.27(2)e), l'auteur devait fournir des informations attestant que la question avait été communiquée par écrit à la Partie. Le 25 avril 2023, le Secrétariat a reçu le complément d'information demandé.

Le 24 mai 2023, le Secrétariat a déterminé qu'avec les informations supplémentaires reçues, la demande répondait à l'ensemble des exigences et critères de recevabilité établis aux paragraphes 24.27(1) et (2), et qu'une réponse du gouvernement du Mexique était justifiée en vertu du paragraphe 24.27(3).

Le 24 juillet 2023, le Secrétariat a reçu la réponse du Mexique, dans laquelle figurent des informations sur l'état des forêts du Michoacán, ainsi que sur la réglementation applicable à la culture de l'avocat, au changement d'affectation des terres forestières et à l'exploitation durable de l'eau. En outre, la réponse fait état de certaines actions menées pour l'application efficace de la loi environnementale relativement à la production d'avocats au Michoacán et signale l'existence de procédures administratives en instance.

En ce qui concerne les procédures en instance notifiées par le Mexique, le Secrétariat estime que l'établissement d'un dossier factuel comporterait un risque minime d'interférence indue, étant donné que l'objet de la communication concerne les dommages environnementaux causés par la culture de l'avocat dans le Michoacán en général, et non les préjudices causés à une propriété ou à un site de culture en particulier. Un dossier factuel présenterait des données agrégées, sans spécifier de zones particulières de production d'avocats, c'est-à-dire la compilation et l'analyse

d'informations agrégées. En somme, il fournirait une vue d'ensemble des questions soulevées dans la communication.

En ce qui concerne la forte croissance des plantations d'avocats au Michoacán et son lien présumé avec l'augmentation notée de la déforestation et du changement d'affectation des terres dans cet État, un dossier factuel pourrait fournir des données concrètes sur le phénomène évoqué par l'auteur et rassembler des données publiques sur l'existence présumée de propriétés où l'affectation de terres forestières a changé sans autorisation valable au profit de la culture de l'avocat. Cela permettrait également de savoir si, comme l'auteur le soutient, le couvert forestier s'est reconstitué dans certaines des zones incendiées au cours des dernières années, ou si ces zones ont été remplacées par des plantations d'avocats.

Quant à la perte présumée de services écosystémiques et aux effets des changements climatiques imputables aux taux élevés de déforestation et au changement d'affectation des terres forestières au profit de la culture de l'avocat dans l'État du Michoacán, un dossier factuel pourrait rendre compte des conséquences sur la régulation du cycle de l'eau et autres processus naturels, sur l'habitat comme refuge faunique et sur les puits de carbone.

Le Secrétariat pourrait inclure dans un dossier factuel des informations sur les efforts déployés par le Mexique pour analyser, décomposer et planifier le changement d'affectation des terres forestières et la culture de l'avocat au Michoacán, au moyen d'outils accessibles aux autorités environnementales et au public.

Enfin, en ce qui concerne l'utilisation de l'eau, un dossier factuel pourrait documenter les mesures mises en œuvre par la *Comisión Nacional del Agua* (Conagua, Commission nationale de l'eau), les données de recensement, registres ou inventaires de bassins de rétention d'eau construits et d'utilisation de l'eau de pluie pour alimenter les plantations d'avocats, ainsi que l'application des critères établis dans la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN, Loi sur les eaux nationales) et la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) afin d'encadrer l'utilisation des eaux nationales pour la culture de l'avocat au Michoacán.

Après analyse et compte tenu de la réponse de la Partie, le Secrétariat considère que des questions centrales concernant le problème soulevé dans la communication SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*) demeurent en suspens et justifient la constitution d'un dossier factuel relativement à l'application efficace des lois environnementales concernant : i) le changement d'affectation des terres forestières, et ii) l'exploitation durable de l'eau, dans le cadre de la culture de l'avocat au Michoacán.

Ci-dessous, le Secrétariat expose ses motifs et en informe le Conseil conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM.

I. INTRODUCTION

1. Depuis l'entrée en vigueur de l'*Accord Canada–États-Unis–Mexique* (ACEUM) et de l'*Accord de coopération environnementale* (ACE), le 1er juillet 2020, le processus relatif aux communications sur les questions d'application efficace (processus SEM) 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, tandis que le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE)¹ conserve la responsabilité des modalités de mise en œuvre du processus SEM, comme le stipule l'ACE².
2. Le processus SEM permet à toute personne ou entité juridiquement 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 environnementales³. Le Secrétariat de la CCE (ci-après « le Secrétariat ») 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. En fonction 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 l'environnement⁴, en indiquant ses motifs conformément au paragraphe 24.28(1). Dans le cas contraire, le Secrétariat met fin au processus de communication⁵.
3. Le 2 février 2023, un citoyen mexicain (l'« auteur »), qui a demandé la confidentialité en vertu de l'alinéa 16(1)a) de l'ACE, a présenté une communication devant le Secrétariat

NB. Les numéros de page dans les documents officiels du CEC font référence à la version originale en espagnol.

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), conclu 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], ce qui comprend ses règles, politiques, lignes directrices, procédures et résolutions, dans la mesure où ces modalités sont compatibles avec [l'ACE] ». Les organes constitutifs de la CCE sont le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM).

² Si les dispositions régissant aujourd'hui le processus de SEM sont énoncées au chapitre 24 de l'ACEUM, certaines procédures connexes sont également définies dans l'ACE, soit : le rôle du Secrétariat dans la mise en œuvre du processus de communication; le rôle du Conseil dans l'échange d'informations avec le Comité sur l'environnement; la constitution et la publication de dossiers factuels; et les activités de coopération du Conseil découlant de ces rapports. ACE, paragraphe 2(3), alinéas 4(1)l) et m) et paragraphes 4(4) et 5(5).

³ Le paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM établit qu'une communication peut être soumise par « toute personne d'une Partie », entendue, conformément aux définitions générales de l'article 1.5, comme « un ressortissant [personne physique qui a la nationalité ou qui est résident permanent] d'une Partie ou une entreprise [toute entité ou organisation privée, publique ou sociale constituée ou organisée conformément au droit applicable] d'une Partie ».

⁴ 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 ce même Accord.

⁵ Pour en savoir plus sur les différentes étapes du processus SEM, le registre public des communications ainsi que les décisions et dossiers factuels du Secrétariat, voir le site Web 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/).

conformément au paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM, alléguant que le Mexique n'applique pas efficacement ses lois environnementales sur la protection des écosystèmes forestiers et la qualité de l'eau contre les répercussions environnementales négatives de la production d'avocats dans l'État du Michoacán, au Mexique⁶.

4. D'après l'auteur, le Mexique omet d'appliquer efficacement diverses dispositions légales en vigueur au Mexique :
 - i) La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (**CPEUM**, Constitution politique des États-Unis du Mexique, ou la « **Constitution** »);
 - ii) La *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (**LGEEPA**, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement);
 - iii) La *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* (**LGDFS**, Loi générale sur le développement forestier durable);
 - iv) La *Ley de Aguas Nacionales* (**LAN**, Loi sur les eaux nationales)
 - v) La *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (**LDRS**, Loi sur le développement rural durable);
 - vi) La *Ley General de Vida Silvestre* (**LGVS**, Loi générale sur les espèces sauvages)
 - vii) La *Ley General de Cambio Climático* (**LGCC**, Loi générale sur les changements climatiques).
5. Le 6 mars 2023, le Secrétariat a déterminé que la communication SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*) ne satisfaisait pas à toutes les exigences et à tous les critères de recevabilité énoncés à l'article 24.27 de l'ACEUM, et en a informé l'auteur dans une décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) du même Accord⁷.
6. Le Secrétariat a déterminé que la demande ne satisfaisait pas à l'exigence établie à l'alinéa 24.27(2)e), soit de fournir des informations prouvant que la question a été communiquée par écrit à la Partie⁸.
7. Le 25 avril 2023, le Secrétariat a reçu un complément d'information à la communication initiale transmis par l'auteur pour se conformer à l'alinéa 24.27(2)e) de l'ACEUM⁹.
8. Le 24 mai 2023, le Secrétariat a déterminé qu'avec les informations supplémentaires reçues, la communication répondait à l'ensemble des exigences et critères de recevabilité établis aux paragraphes 24.27(1) et (2) de l'ACEUM, et qu'une réponse du gouvernement du Mexique en vertu du paragraphe 24.27(3) était justifiée en lien avec l'application efficace des dispositions légales suivantes¹⁰ :
 - i) Les cinquième et sixième paragraphes de l'article 4 de la CPEUM;

⁶ SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*), communication en vertu du paragraphe 24.27(1) (2 février 2023) [communication], à l'adresse : <<https://bit.ly/SUB-23-002>>.

⁷ SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*), décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) de l'ACEUM (6 mars 2023) [première décision], à l'adresse : <<https://bit.ly/3Obg8yk>>.

⁸ *Idem*, § 6 et 81.

⁹ SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*), communication révisée incluant un complément d'information en vertu du paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM (25 avril 2023) [communication révisée], à l'adresse : <https://bit.ly/RSUB_23-002>.

¹⁰ SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*), décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) (24 mai 2023) [deuxième décision], à l'adresse : <<https://bit.ly/3Z7PXfz>>.

- ii) Les paragraphes 5(II) et (IX), 15(III), (IV), (IX) et (XII), 19(I), (II), (III), (V) et (VII), les articles 20 *bis* 1, 21 et 78, les paragraphes 79(I), (II), (VI) et (IX), 88(I), (III) et (IV) et 89(II), (III), (V) et (XI), l'article 98, et les paragraphes 99(IV), (V), (VII), (IX) et (XII) de la LGEEPA;
 - iii) Les articles 1 et 4, les paragraphes 5(II) et (V), l'article 6, les paragraphes 9(I), (II), (IV), (XVIII) et (XXI), et les articles 18, 19, 20, 70 et 106 de la LGVS;
 - iv) Les articles 93, 94, 96, 97, 98 et 99 de la LGDFS;
 - v) Les paragraphes 7 *bis*(XI), 9(XXXVI), 14 *bis* 5(IX), (X), (XI) et (XII), et 119(III), (VIII), (XVII) et (XVIII) de la LAN;
 - vi) Les articles 165, 170 et 172 de la LDRS;
 - vii) Les paragraphes 26(I), (III), (IV) et (XI) de la LGCC.
9. Le 24 juillet 2023, le Secrétariat a reçu la réponse du gouvernement du Mexique (ci-après la « Partie¹¹ »). On y trouve des informations sur l'état des forêts au Michoacán, ainsi que sur la réglementation applicable à la culture de l'avocat, au changement d'affectation des terres forestières et à l'exploitation durable de l'eau. En outre, la Partie y fournit des informations sur certaines mesures prises pour assurer l'application efficace des lois environnementales relatives à la production d'avocats au Michoacán et signale l'existence de procédures administratives en instance liées à l'application efficace du cinquième paragraphe de l'article 4 de la CPEUM; des paragraphes 5(II) et (IX), 15(III), (IV), (IX) et (XII), et 19(I), (II), (III), (V) et (VII), des articles 21 et 78, et des paragraphes 79(I), (II), (VI) et (IX) de la LGEEPA; et de l'article 1, des paragraphes 9(IV) et (XXI), et de l'article 19 de la LGVS¹². Étant donné ces procédures en instance, et en application de l'alinéa 24.27(4)a) de l'ACEUM, la Partie demande au Secrétariat de clore le processus de communication¹³.
10. Conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat a examiné si, compte tenu de la réponse de la Partie, la communication SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*) justifiait la constitution d'un dossier factuel.
11. Après examen, le Secrétariat a constaté qu'aucune des plaintes de citoyens notifiées par la Partie comme étant des procédures administratives en instance n'a été engagée ni menée par la Partie; que l'objet de ces procédures ne correspond pas aux questions soulevées dans la communication (puisque l'auteur ne fait pas référence à une propriété spécifique); et qu'il n'est pas établi que les plaintes de citoyens encore en traitement peuvent mener à la résolution des questions qui font l'objet de la communication SEM-23-002.
12. En résumé, après avoir examiné la communication et compte tenu de la réponse, le Secrétariat conclut que celle-ci laisse en suspens des questions centrales qui **justifient la constitution d'un dossier factuel** relativement à l'application efficace des lois environnementales concernant : i) le changement d'affectation des terres forestières, et ii) l'exploitation durable de l'eau.

¹¹ SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*), réponse du Mexique en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) (24 juillet 2023) [réponse], à l'adresse : <<https://bit.ly/3Ex9tbP>>.

¹² *Ibid.*, § 78.

¹³ *Ibid.*, § 81.

II. ANALYSE

a. Questions préliminaires

13. Le Mexique soutient que les paragraphes 7 *bis*(XI), 9(XXXVI), 14 *bis* 5(IX), (X), (XI) et (XII) et 119(III), (VIII), (XVII) et (XVIII) de la LAN de même que les paragraphes 89(II), (III), (V) et (XI) de la LGEEPA ne s'appliquent pas aux questions soulevées dans la communication, puisqu'il s'agit de dispositions visant la réglementation des « eaux nationales¹⁴ ».
14. Dans sa réponse, la Partie souligne que les bassins de rétention d'eau sont des structures destinées à recueillir l'eau de pluie pour irriguer des cultures d'avocats, et que cette eau n'est pas considérée comme une eau nationale au sens de l'article 27 de la Constitution, de sorte que les dispositions susmentionnées ne leur sont pas applicables¹⁵. La Partie souligne également que, selon le même article constitutionnel, « les eaux souterraines peuvent être prélevées librement, c'est-à-dire que toute personne intéressée peut construire un captage et en extraire le volume d'eau dont elle a besoin, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir de permis ou de concession¹⁶ [...] » [*traduction*].
15. Il est clair que, comme l'affirme la Partie, « l'eau utilisée pour irriguer les cultures d'avocats [au Michoacán] n'est pas une eau nationale » quand il s'agit d'eaux de pluie recueillies au moyen des bassins de rétention d'eau susmentionnés¹⁷. Si la totalité des plantations d'avocatières du Michoacán disposait de tels bassins et que l'irrigation nécessaire à la production se faisait exclusivement avec l'eau de pluie recueillie, à la façon d'une culture pluviale, l'argument du Mexique concernant l'inapplication des dispositions légales relatives aux eaux nationales serait valable. Or, la réponse ne contient pas de données, de recensement, de registre, d'inventaire, de liste ou d'informations à l'appui de cette déclaration de la Partie.
16. L'article 27 de la Constitution précise qu'aucune concession n'est requise pour le libre prélèvement des eaux souterraines; il stipule également que « [...] lorsque l'intérêt public l'exige ou lorsque d'autres utilisations sont affectées, le pouvoir exécutif fédéral peut réglementer leur prélèvement et leur utilisation, et même établir des zones d'interdiction, comme pour d'autres eaux du domaine national » [*traduction*]. Cette disposition constitutionnelle sert de fondement aux dispositions de la LAN établissant les conditions et les exigences relatives à l'utilisation, à l'exploitation et au prélèvement des eaux nationales, dispositions qui sont citées dans la communication.
17. La réponse de la Partie fait référence à un inventaire des unités d'irrigation¹⁸ pourvues d'une source d'approvisionnement en eau, de surface ou souterraine (puits), ce qui en quelque sorte corrobore l'existence d'un mécanisme de concessions et d'exploitation des eaux nationales pour les unités d'irrigation, dont certaines comportent une zone consacrée à la culture de l'avocat¹⁹. Cela confirme, en principe, le prélèvement effectif d'eau souterraine pour son utilisation dans des procédés d'irrigation des avocatières au Michoacán.

¹⁴ *Ibid.*, § 6-7.

¹⁵ *Ibid.*, § 7.

¹⁶ *Ibid.*, § 8.

¹⁷ *Ibid.*, § 7.

¹⁸ Les unités d'irrigation sont des zones agricoles dotées d'ouvrages, de systèmes et d'infrastructures d'irrigation servant à des producteurs ruraux ayant constitué ensemble une personne morale à laquelle est accordée une concession pour l'exploitation des eaux nationales à des fins de production agricole. Voir, à ce sujet, le paragraphe 3(LI) et l'article 58 de la LAN.

¹⁹ Réponse, § 34-35.

18. À cet égard, le Secrétariat décide de poursuivre son analyse de l'application des dispositions relatives aux eaux nationales citées dans la communication et des différentes formes d'irrigation dans les plantations d'avocats.
19. Par ailleurs, la Partie fait référence au complément d'information que l'auteur a soumis le 25 avril 2023 dans sa communication révisée et qui comprend notamment en annexe un courriel daté du 15 mars 2023 que le coordonnateur d'un groupe de la société civile a adressé à la titulaire du *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) et à l'*Unidad de Asuntos Ciudadanos* (Unité des affaires citoyennes) de ce ministère, leur demandant d'intervenir pour résoudre le problème soulevé dans la communication. La Partie note que cette demande a été soumise après la date de la communication initiale et que, bien que l'autorité compétente n'ait pas eu la possibilité de prendre connaissance de la demande et d'y répondre, le Secrétariat a considéré que les exigences et les conditions requises pour poursuivre le traitement de la communication étaient remplies²⁰. La Partie ajoute qu'advenant une réponse négative à la demande, les voies de recours nationales pertinentes auraient tout de même dû être épuisées en premier lieu. Ce qui précède, selon la Partie, permet de conclure « que la réception de la communication en question est entachée d'irrégularités, au détriment du Mexique²¹ » [traduction].
20. Pour ces motifs, en vertu de l'alinéa 24.27(3)a) de l'ACEUM, la Partie demande au Secrétariat de ne pas poursuivre le processus de communication, puisque la condition de recevabilité établie à l'alinéa 24.27(2)e) n'est pas remplie²².
21. En ce qui concerne l'obligation d'indiquer « si la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie, et, le cas échéant, la réponse de la Partie », il est important de préciser que son objectif est de permettre à l'autorité gouvernementale concernée de prendre connaissance de la question avant qu'une communication ne soit présentée. De plus, comme l'exigence est rédigée de manière impersonnelle, il n'est pas nécessaire que les auteurs des communications soient les mêmes personnes qui ont porté la question à l'attention des autorités²³.
22. Le courriel auquel il est fait référence est *un* des éléments que l'auteur a annexés en tant que complément d'information pour prouver que la question avait été communiquée aux autorités de la Partie. En outre, l'auteur a soumis d'autres informations qui ont fait l'objet d'une analyse du Secrétariat, et qui précèdent le dépôt de la communication originale. En particulier, l'auteur a présenté divers éléments de preuve qui établissent que les autorités environnementales du Mexique – le Semarnat, le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement), la *Comisión Nacional Forestal* (Conafor, Commission nationale des forêts), la *Comisión Nacional del Agua* (Conagua, Commission nationale de l'eau) et le *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural*,

²⁰ *Ibid.*, § 12.

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ Voir : SEM-21-001 (*Terminal Fairview*), décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) (27 avril 2021), § 29, à l'adresse : <<https://bit.ly/3Z9VJxf>>; et SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*), décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) (14 juin 2023), § 86, à l'adresse : <<https://bit.ly/3ECBVJr>> :

Le Secrétariat considère que le fait d'exercer des recours privés peut être interprété au sens large, et que l'on peut satisfaire à ce critère en déposant une plainte ou en faisant référence à une plainte déposée par une autre personne, organisation ou entité.

Pesca y Alimentación (Sagarpa, ministère de l'Agriculture, de l'Élevage, du Développement rural, des Pêches et de l'Alimentation) [aujourd'hui le *Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural* (Sader, ministère de l'Agriculture et du Développement rural)] – étaient au courant, depuis plusieurs années, de la question soulevée dans la communication²⁴. Dans le cadre de l'examen de la communication révisée, le Secrétariat a analysé : l'*Acuerdo 390* (Accord 390), adopté le 24 mai 2017 par le Congreso del Estado de Michoacán (Congrès du Michoacán)²⁵; la recommandation R-103, *Regulación del cambio de uso de suelo ante la ampliación de la superficie dedicada al cultivo del aguacate* (Réglementation du changement d'affectation des terres en raison de l'expansion de la superficie consacrée à la culture de l'avocat), publiée en juin 2016 par le *Consejo Estatal de Ecología de Michoacán* (COEECO, Conseil d'écologie de l'État du Michoacán)²⁶; et le *Dictamen 1* (Avis technique 1), émis le 4 juillet 2017 par la *Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento Comunicaciones y Obras Públicas* (Troisième commission des Finances et du Crédit public, de l'Agriculture et de la Promotion, des Communications et des Travaux publics) du *Senado de la República* (Sénat de la République)²⁷. Le Secrétariat a également pris en considération l'enregistrement de 35 plaintes de citoyens²⁸.

23. Bien qu'il ait tenu compte, dans cette section, des faits et arguments présentés dans la réponse du Mexique, le Secrétariat s'en tient à ce qu'il a établi dans sa décision du 24 mai 2023.

b. Notification des procédures judiciaires en instance

24. La transparence et la crédibilité du processus SEM exigent un examen rigoureux de la notification du Mexique concernant l'existence de procédures en instance aux termes du paragraphe 24.27(4) de l'ACEUM. Dans les faits, l'ACEUM n'autorise pas la clôture d'une communication sur simple notification de la Partie²⁹. Cela se confirme dans la politique du CCE durant la mise en œuvre du processus SEM, depuis 1994, pour une majorité de communications ayant reçu du Conseil un vote favorable à la constitution d'un dossier factuel³⁰.
25. Le Secrétariat a déjà rappelé par le passé qu'il n'est *pas* un tribunal, que ses décisions « ne sont pas contraignantes pour les Parties ou les auteurs, et que les dossiers factuels ne sont pas des

²⁴ Communication révisée, § 7, 9 et 11.

²⁵ Deuxième décision, § 12-15.

²⁶ *Ibid.*, § 16-19.

²⁷ *Ibid.*, § 21.

²⁸ *Ibid.*, § 23.

²⁹ Cf. SEM-01-001 (*Cytrar II*), décision en vertu du paragraphe 14(3) (13 juin 2001), à l'adresse : <https://bit.ly/DET_14_3-01-001_es>, p. 5 : « [...] c'est seulement dans le cas concret où l'objet d'une communication est également l'objet d'une procédure en instance que le Secrétariat est autorisé à mettre fin à l'examen de la communication [...] ».

³⁰ SEM-96-003 (*Oldman River I*); SEM-97-001 (*BC Hydro*); SEM-98-004 (*BC Mining*); SEM-00-004 (*BC Logging*); SEM-00-006 (*Tarahumara*); SEM-01-001 (*Cytrar II*); SEM-02-003 (*Pâtes et papiers*); SEM-03-003 (*Lac de Chapala II*); SEM-04-002 (*Pollution environnementale à Hermosillo*); SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*); SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*); SEM-06-003 et SEM-06-004, regroupées (*Ex Hacienda El Hospital II et III*); SEM-06-005 (*Espèces en péril*); SEM-06-006 (*Parc national Los Remedios*); SEM-07-005 (*Résidus de forage à Cunduacán*); SEM-07-001 (*Minera San Xavier*); SEM-09-003 (*Parc national Los Remedios II*); SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*); SEM-11-002 (*Canyon du Sumidero II*); SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*); SEM-12-001 (*BC Salmon Farms*); SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*); SEM-19-002 (*Projet City Park*); SEM-22-001 (*Pollution à Playa Hermosa*); et SEM-21-003 (*Baleine noire de l'Atlantique Nord*).

jugements ou des opinions judiciaires sur l'omission alléguée d'appliquer efficacement les lois environnementales ». Pour cette raison, il n'est pas évident qu'un dossier factuel puisse nuire de quelque manière que ce soit à des procédures internes en cours comme le pourrait une décision judiciaire³¹.

26. Les critères pour déterminer l'existence d'une procédure judiciaire ou administrative en cours doivent être assouplis, afin d'accorder leur plein effet à l'objet et au but du processus SEM³². Ainsi, « le Secrétariat doit chercher à assurer un minimum de prévisibilité et même d'équité dans [la mise en œuvre du processus de communication³³] » [*traduction*]. Le Secrétariat peut déterminer si les procédures en instance notifiées par la Partie permettent la clôture du processus de communication. Ce pouvoir se fonde sur le principe selon lequel un traité ne peut contribuer à l'atteinte de son objet et de son but exprès que s'il est efficace³⁴. En conséquence, il paraît nécessaire de mettre en œuvre le processus SEM en tenant compte de l'efficacité institutionnelle et en interprétant les dispositions de l'ACEUM de manière constructive³⁵.
27. Ainsi, le Secrétariat n'est autorisé à recourir à cette forme exceptionnelle de clôture d'une communication qu'après avoir examiné si la constitution d'un dossier factuel pourrait *faire double emploi ou interférer* avec des procédures judiciaires ou administratives, en considérant : i) si la procédure en question est mise en œuvre et menée par la Partie; ii) si le traitement de cette procédure est opportun et conforme à sa législation; iii) si elle porte sur le sujet visé dans la communication, y compris les lois environnementales citées par les auteurs; et iv) si on peut « raisonnablement s'attendre à ce que la "procédure judiciaire ou administrative en instance" invoquée par la Partie puisse aborder et, potentiellement, résoudre la question soulevée dans la communication³⁶ ».
28. Par ailleurs, avant de procéder à l'analyse de l'existence de procédures en cours concernant la question soulevée dans la communication SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*), il convient de noter que, à savoir si *la question soulevée fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance*, la Partie fait état dans sa réponse de diverses actions de coordination qui, en soi, ne constituent pas des procédures judiciaires ou administratives, mais correspondent plutôt à des mesures de réglementation environnementale³⁷ et touchent à l'adéquation du cadre

³¹ SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), décision en vertu du paragraphe 15(1) (15 juillet 2009) [décision 15(1) *Minera San Xavier*], § 44, à l'adresse : <https://bit.ly/DET_07-007>. Voir aussi l'analyse sur la litispendance, § 40-43.

³² *Ibid.*, § 35.

³³ *Ibid.*, § 33.

³⁴ Voir, par exemple : Slaughter, A. M., et A. Wiersema, « L'étendue des pouvoirs du Secrétariat dans le cadre du processus de communications des citoyens créé par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, selon les principes généraux du droit international », § 6, tiré de : CCE, *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord : communications sur les questions d'application*, série DPEAN, vol. 27, Commission de coopération environnementale, Montréal, 2010, p. 1-33, à l'adresse : <<http://goo.gl/BnFqYe>>.

³⁵ « [...] le droit international l'autorise, ou même l'appelle, si nécessaire, afin qu'elle [l'organisation] puisse s'acquitter de ses fonctions avec efficacité, à interpréter ses procédures de manière constructive en vue de parvenir à l'objectif que se seraient fixé les Parties. » Voir : Nations Unies, Conseil de sécurité, *Rapport spécial du Secrétaire général sur l'Éthiopie et l'Érythrée*, doc. no S/2006/992, 15 décembre 2006, § 17; à l'adresse : <<https://bit.ly/486xLXJ>>.

³⁶ SEM-01-001 (*Cytrar II*), notification en vertu du paragraphe 15(1) (29 juillet 2002), p. 6, à l'adresse : <https://bit.ly/3EQwIDm>.

³⁷ Réponse, § 19-23, 26-31 et 37-43.

juridique qui régit la production d'avocats³⁸. Le Secrétariat tiendra les actions mentionnées par le Mexique comme faisant partie des mesures prises pour appliquer la loi environnementale en question en ce qui concerne la culture de l'avocat au Michoacán.

29. Quant aux procédures en instance que le Mexique a notifiées dans sa réponse, le Secrétariat fait remarquer qu'elles figurent dans le paragraphe iii), « Si la question a *déjà* [italique ajouté par nos soins] fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative³⁹ » [traduction], ce qui, du moins en principe, suppose qu'il s'agit de procédures qui ne sont *pas* en instance. Toutefois, afin d'assurer une transparence maximale dans son analyse, le Secrétariat examine ci-après l'existence de procédures en cours notifiées par le Mexique qui pourraient effectivement mettre fin au processus de la communication SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*) en application de l'ACEUM. Pour ce faire, il convient de considérer les quatre facteurs permettant de déterminer si la constitution d'un dossier factuel pourrait faire double emploi ou interférer dans un domaine judiciaire ou administratif en rapport avec l'une des procédures notifiées par la Partie. L'analyse réalisée est présentée ci-dessous.

i) La procédure en question est-elle menée par la Partie?

30. Le Secrétariat analyse d'abord si des procédures administratives en instance notifiées par la Partie ont été engagées par cette dernière⁴⁰, puis examine les trois autres facteurs nécessaires pour déterminer l'existence de recours en instance⁴¹.
31. Aucune des 14 procédures administratives en cours notifiées par le Mexique ne correspond à une action menée par des autorités environnementales; dans tous les cas, il s'agit plutôt de plaintes de citoyens déposées par des particuliers en vertu de la LGEEPA.
32. Les plaintes de citoyens en question ne constituent pas en soi des gestes de la Partie pour mettre en œuvre des mesures d'application relatives au changement d'affectation des terres forestières et à l'exploitation durable de l'eau. Dans tous les cas, dans les procédures en cours notifiées dans la réponse du Mexique, les plaignants cherchent à inciter les autorités à remédier aux incidences de l'abattage d'arbres, de l'incinération d'arbres ou de forêts, et du changement d'affectation de terres forestières pour la culture de l'avocat au Michoacán.

³⁸ *Ibid.*, § 45-58.

³⁹ *Ibid.*, p. 13-24. Il convient ici de rappeler que l'article 24.27 de l'ACEUM, « Observations sur les questions d'application », stipule, au sous-alinéa (4b)(ii) : « La Partie indique au Secrétariat de la CCE dans un délai de 60 jours suivant la remise de la demande : [...] b) tous autres renseignements que la Partie souhaite présenter, par exemple : [...] ii) si la question a déjà fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative [...] »

⁴⁰ Décision 15(1) *Minera San Xavier*, § 36 : « Les procédures notifiées par le Mexique en cette matière ont été engagées par l'auteur et non par le Mexique [accentuation dans l'original]. Elles échappent donc – en partie – à la définition de procédures de l'alinéa 45(3)a. » [traduction]

⁴¹ Cf. SEM-96-003 (*Oldman River I*), décision en vertu du paragraphe 15(1) (2 avril 1997) [décision 15(1) *Oldman River I*], à l'adresse : <<https://bit.ly/3ZG7sTu>>. En particulier p. 3-4 :

[Traduction]

La procédure en instance devant la Cour fédérale notifiée au Secrétariat par le Canada n'est pas une action prise par la Partie au sens de l'alinéa 45(3)a [accentuation dans l'original]. [...] Étant donné que l'affaire en cours devant le tribunal canadien a été engagée et est poursuivie par une entité privée, et non par une « Partie » au sens de l'alinéa 45(3)a, le Secrétariat peut prendre en compte d'autres facteurs dans son examen de la communication à cette étape.

33. Quant aux plaintes de citoyens mentionnées dans la communication révisée⁴², la Partie note que, « seulement en ce qui concerne le cinquième paragraphe de l'article 4 de la CPEUM et l'article 1, les paragraphes 9(IV) et (XXI) et l'article 19 de la LGVS, la compétence [du Profepa] est-elle constatée », mais que « l'auteur n'invoque aucune disposition légale » en vertu de laquelle cette autorité est habilitée à exercer ses pouvoirs « pour répondre aux plaintes de citoyens et mener des actions d'inspection et de surveillance pour veiller au respect de la LGDFS et de la LGEEPA » relativement à « l'essor de la production d'avocats sur des terres forestières dans l'État du Michoacán » [traduction], afin d'assurer une application efficace de la loi⁴³.
34. Sans se prononcer ici sur la pertinence des dispositions juridiques citées par l'auteur, le Secrétariat note que la Partie expose dans sa réponse un historique des mesures administratives et de certaines procédures pénales exécutées entre 2012 et 2021 « dans le but de freiner le déboisement clandestin des terres forestières [en vue de] la culture d'avocats⁴⁴ » [traduction], en réponse à des plaintes de citoyens déposées au cours de la même période⁴⁵. Dans tous les cas, il s'agit de dossiers clos, qui ne sont pas en instance et qui ne justifient donc pas la clôture de la communication.
35. En ce qui concerne les plaintes de citoyens qui sont toujours en cours de traitement et qui pourraient justifier la clôture du processus de communication, le Secrétariat précise que le Mexique ne fournit aucune information sur les suites données aux procédures administratives engagées en réponse à ces plaintes, déposées entre 2022 et 2023, à l'exception d'une seule, qui date de 2021⁴⁶. La Partie mentionne simplement « 14 procédures administratives [qui] sont en cours d'analyse technico-juridique en vue de l'adoption des mesures juridiques appropriées⁴⁷ » [traduction].
36. Le Secrétariat a déjà établi par le passé que le seuil permettant de déterminer l'existence d'une procédure administrative en instance est le fait, pour un gouvernement, d'être *activement* engagé dans la mise en œuvre de mesures prévues par la loi en relation avec la question soulevée par les auteurs d'une communication. Dans un tel cas, le Secrétariat est effectivement obligé de mettre fin à son examen et de clore le processus de communication⁴⁸.
37. Les données d'identification des 14 plaintes de citoyens dans la réponse du Mexique indiquent que ces plaintes ont été déposées et ont donné lieu à des procédures administratives (chacune assortie d'un dossier correspondant); toutefois, la Partie ne fournit aucune information sur la mise en œuvre de mesures d'application. Il est donc impossible de déterminer si elle a réellement agi concrètement pour faire appliquer la loi environnementale en question.
38. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat considère que la réponse du Mexique ne confirme pas que les procédures notifiées sont mises en œuvre par la Partie et, par conséquent, juge que la

⁴² Communication révisée, § 25-26.

⁴³ Réponse, § 59.

⁴⁴ *Ibid.*, § 60.

⁴⁵ *Ibid.*, § 61 (tableau).

⁴⁶ *Idem.* Le dernier élément du tableau en question (sur les 35 dossiers de plaintes de citoyens correspondant à la période de 2012 à 2021, qui ont tous déjà été traités) correspond en fait à une plainte de citoyens déposée en 2021 dont « l'instruction de la procédure administrative [...] se poursuit » (voir la p. 22 de la réponse).

⁴⁷ *Ibid.*, § 62.

⁴⁸ Cf. Décision 15(1) *Oldman River I*, p. 3-4.

clôture de la communication SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*) n'est pas justifiée à cet égard.

ii) La procédure a-t-elle lieu en temps opportun et conformément à la loi?

39. Au sujet des plaintes de citoyens mentionnées dans la réponse, le Mexique indique qu'au cours de la période de 2018 à 2023, 43 opérations d'inspection ont été menées (soit, en moyenne, 8 par an), qui ont à leur tour donné lieu à 43 procédures administratives, dont 29 ont donné lieu à une décision imposant des sanctions et des mesures correctives, tandis que 14 demeurent actives (« en cours d'instruction⁴⁹ » [traduction]). « De même, au cours de la même période, 65 patrouilles de surveillance ont été effectuées dans des zones considérées à grand risque de déboisement afin de changer l'affectation des terres dans l'État du Michoacán⁵⁰. » [traduction] La Partie signale également que 23 plaintes pénales ont été déposées devant le *Fiscalía General de la República* (Bureau du procureur général de la République), sans fournir d'autres informations sur leur état d'avancement⁵¹.
40. La réponse mentionne 34 municipalités au total où ont eu lieu les 43 opérations d'inspection⁵² et les 65 patrouilles de surveillance⁵³. À cet égard, le Secrétariat note que, selon les informations fournies par la Partie, la culture de l'avocat a lieu dans 112 municipalités du Michoacán⁵⁴; toutefois, la réponse ne fournit aucune information sur de possibles actes d'inspection et de surveillance effectués dans les 78 autres municipalités.
41. La Partie ne se prononce pas sur le statut des 23 plaintes pénales déposées auprès du *Fiscalía General de la República*; le Mexique ne fournit pas d'informations sur les enquêtes menées en lien avec ces plaintes et, le cas échéant, sur l'application de sanctions pénales, et le Secrétariat ne sait pas si ces plaintes sont toujours actives. Cela étant dit, le fait que 29 des 43 opérations d'inspection menées au cours de la période de 2018 à 2023 et mentionnées dans la réponse se soient conclues par une décision imposant des sanctions et des mesures correctives signifie que des mesures correctives ont été imposées dans 67 % des procédures administratives mises en œuvre. Cela démontre l'application effective de telles mesures et dénote aussi une incidence élevée d'infractions liées au déboisement au profit de la culture de l'avocat.
42. En ce qui concerne les plaintes de citoyens, le Mexique fournit des informations générales sous la forme d'un tableau énumérant 13 dossiers actifs⁵⁵. Toutefois, faute d'informations plus détaillées dans la réponse, le Secrétariat ignore si la soumission et le traitement de ces plaintes ont conduit à la mise en œuvre de procédures administratives en cours et, le cas échéant, si celles-

⁴⁹ Réponse, § 62.

⁵⁰ *Ibid.*, § 64.

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Ibid.*, § 62.

⁵³ *Ibid.*, § 64.

⁵⁴ *Ibid.*, § 17.

⁵⁵ *Ibid.*, § 62 (tableau), p. 22-23. Il convient de noter que ce tableau comprend 13 dossiers actifs, correspondant à des procédures administratives qui « sont en cours d'analyse technico-juridique » et dont, par conséquent, « l'instruction [...] se poursuit » [traduction]. L'autre procédure active (pour un total de 14 procédures en cours notifiées par la Partie) figure dans le tableau inclus au § 61 de la réponse (p. 14-22), qui répertorie les plaintes de citoyens déposées et traitées entre 2012 et 2021, dont les dossiers ont tous été fermés, à l'exception de celui de la dernière, pour laquelle « l'instruction de la procédure administrative [...] se poursuit » [traduction].

ci sont menées conformément à la loi, de sorte qu'il est impossible de déterminer si le traitement se fait en temps opportun et conformément aux lois de la Partie.

iii) L'affaire en question et les lois environnementales font-elles l'objet d'une procédure en instance?

43. Le Secrétariat a également déjà établi que, durant l'analyse des procédures en instance, il doit évaluer la possibilité de double emploi ou d'interférence avec des litiges en cours pour vérifier si les procédures portent ou non sur le même sujet que les allégations soulevées dans la communication⁵⁶. Si tel est le cas, le Secrétariat doit établir si l'objet du litige coïncide avec les allégations des auteurs⁵⁷ et faire une interprétation stricte de la question à résoudre⁵⁸. De plus, le Secrétariat a déterminé que les plaintes de citoyens ne constituent des procédures en instance aux fins du processus SEM que lorsqu'elles aboutissent à la mise en œuvre de procédures administratives⁵⁹.
44. Comme indiqué précédemment, dans sa réponse, le Mexique indique l'existence de 14 procédures administratives en instance liées à l'application efficace du cinquième paragraphe de l'article 4 de la CPEUM; des paragraphes 5(II) et (IX), 15(III), (IV), (IX) et (XII), et 19(I), (II), (III), (V) et (VII), des articles 21 et 78, et des paragraphes 79(I), (II), (VI) et (IX) de la

⁵⁶ SEM-00-004 (*BC Logging*), notification en vertu du paragraphe 15(1) [notification *BC Logging*], p. 19, à l'adresse : <<https://bit.ly/00-004NOTes>> :

Dans ses déterminations précédentes, le Secrétariat a indiqué qu'il fallait examiner avec soin si une procédure administrative ou judiciaire était en instance, afin que l'ANACDE [en particulier le paragraphe 14(3)] soit pleinement efficace dans son esprit et dans sa forme. Seules les procédures clairement définies à l'alinéa 45(3)a), mises en œuvre par une Partie en temps opportun en conformité avec sa législation intérieure, et concernant le même sujet que les allégations présentées dans la communication, devraient faire en sorte que le Secrétariat n'aille pas plus avant en vertu du paragraphe 14(3).

⁵⁷ Notification *BC Hydro*, p. 2 : « [...] une telle procédure doit porter sur le même sujet que les allégations soulevées dans la communication »; SEM-98-004 (*BC Mining*), notification en vertu du paragraphe 15(1), p. 15, à l'adresse : <https://bit.ly/ADV15_1_98-004>, p. 17 : « Par ailleurs, une telle procédure doit porter sur la même question que les allégations faites dans la communication »; notification *BC Logging*, « Seules les procédures [...] concernant le même sujet que les allégations présentées dans la communication devraient faire en sorte que le Secrétariat n'aille pas plus avant [...] ». Voir aussi : SEM-12-001 (*BC Salmon Farms*), Notification aux auteurs et au Conseil concernant des procédures notifiées par le Canada (7 mai 2014), à l'adresse : <<https://bit.ly/3Jy9Xln>>, § 18 (concernant l'emplacement des fermes salmonicoles citées dans la communication et dans un recours judiciaire), et § 4 (en référence au fait que les procédures judiciaires concernent des permis d'aquaculture et non des règlements sur les rejets de substances dans l'eau).

⁵⁸ Notification *Cytrar II*, p. 7 : « Par le passé, le Secrétariat a donné un sens restreint aux dispositions de l'[ANACDE] dont une interprétation plus large trahirait les objectifs de l'[ANACDE] en permettant trop facilement que l'application du paragraphe 14(3) mette fin à l'examen d'une communication. »

⁵⁹ Cf. SEM-15-001 (*Forêt La Primavera*), notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (4 novembre 2016), § 25, à l'adresse : <<https://bit.ly/3l6ML4i>> :

Le Secrétariat estime que, quoi qu'il en soit, le Mexique a mis en œuvre le mécanisme de plaintes des citoyens que prévoient les articles 189 de la LGEEPA et 107 de la LGVS, et qu'il a permis la participation des particuliers à ce processus [...].

Voir aussi : SEM-00-004 (*BC Logging*), notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (27 juillet 2001), p. 20-21, à l'adresse : <<https://bit.ly/463Tiym>> :

Les préoccupations liées à l'éventuelle constitution d'un dossier factuel alors qu'une poursuite en instance porte sur le même sujet qu'une communication sont similaires à celles des intervenants se demandant si un dossier factuel est justifié lorsqu'une question fait également l'objet d'une enquête criminelle opportune, en cours ou en instance.

LGEEPA; et de l'article 1, des paragraphes 9(IV) et (XXI), et de l'article 19 de la LGVS. Pour cette raison et en vertu de l'alinéa 24.27(4)a) de l'ACEUM, il soutient que le processus de communication devrait être clos⁶⁰.

45. Les 14 plaintes de citoyens qui ont donné lieu aux procédures en cours concernent, entre autres, le changement d'affectation des terres forestières pour la plantation d'avocats, l'abattage d'arbres et la destruction de collines, les feux de forêt intentionnels, la déforestation ainsi que le forage de puits sur des propriétés situées dans l'État du Michoacán⁶¹. On pourrait en déduire que les 23 plaintes pénales déposées soulèvent des enjeux similaires, mais là encore, le Secrétariat ignore si l'une d'entre elles est en cours et si elle porte sur la même loi environnementale citée dans la communication, aussi ne peut-il déterminer si ces plaintes justifient la clôture du processus relatif à la communication SEM-23-002. Il est vrai que les procédures en cours portent sur le même sujet que la communication, y compris sur certaines des lois environnementales soulevées dans la communication, mais les questions sur lesquelles portent les procédures notifiées par la Partie sont de moindre envergure. En effet, elles visent des propriétés particulières dans quelques municipalités du Michoacán, mais pas toutes les lois environnementales citées dans la communication.

iv) La procédure peut-elle potentiellement résoudre la question soulevée dans la communication?

46. Lorsqu'il examine la notification de procédures judiciaires ou administratives en cours, le Secrétariat prend en considération la possibilité que le traitement et la résolution de celles-ci résolvent effectivement la question soulevée dans la communication⁶². Dans une affaire récente, le Secrétariat a cherché à savoir si la résolution des procédures judiciaires en cours et, en particulier, la mise en œuvre d'autres mécanismes de résolution des conflits pouvaient répondre aux préoccupations soulevées dans une communication et, potentiellement, mener à leur résolution⁶³. Il a également examiné, dans la même affaire, si la réalisation d'études sur les dommages environnementaux pour évaluer les répercussions des travaux visés par la communication, dans le cadre des mesures correctives mises en œuvre par l'entremise des procédures administratives du Profepa, pouvait contribuer à résoudre l'enjeu soulevé dans la communication⁶⁴. Toutefois, du point de vue du Secrétariat, la simple existence d'une plainte auprès de l'autorité compétente ne donne pas nécessairement lieu à une procédure administrative

⁶⁰ Réponse, § 78 et 81.

⁶¹ Cf. Réponse, § 62, tableau aux p. 22-23.

⁶² Cf. Décision 15(1) *Cytrar II*, p. 6 :

Pour appliquer cette manière exceptionnelle de mettre fin au processus [c'est-à-dire appliquer l'alinéa 14(3)a) afin de clore une communication], [...] il doit être raisonnable de s'attendre à ce que la « procédure judiciaire ou administrative en instance » invoquée par la Partie mentionnera, et résoudra éventuellement, les questions soulevées dans la communication.

Voir aussi : SEM-21-003 (*Baleine noire de l'Atlantique Nord*), notification en vertu du paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM (3 juin 2022), § 27; et SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*), notification concernant une procédure notifiée par le Mexique (16 mai 2014), § 22.

⁶³ Cf. SEM-22-001 (*Pollution à Playa Hermosa*), décision en vertu du paragraphe 24.28(1) (4 novembre 2022), § 41-43, à l'adresse : <<https://bit.ly/3ZHtlfp>>.

⁶⁴ *Ibid.*, § 32, où il a été considéré que la réalisation d'une étude sur les dommages environnementaux par le Profepa pourrait apporter une solution aux allégations des auteurs.

visant à imposer des sanctions ou des mesures correctives; ainsi, une telle plainte ne constitue en soi pas un recours en instance⁶⁵.

47. En ce qui concerne la communication SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*), les plaintes de citoyens citées par la Partie concernent des propriétés particulières dans certaines municipalités du Michoacán (21, selon la réponse) qui sont touchées par le changement d'affectation des terres, la plantation d'avocats, l'abattage d'arbres ou la destruction de collines, les feux de forêt, la déforestation et le forage de puits, entre autres⁶⁶.
48. Toutefois, les enjeux centraux soulevés dans la communication sont le changement d'affectation des terres forestières pour la plantation d'avocats et les incidences sur l'exploitation durable de l'eau en raison de son utilisation pour irriguer des cultures d'avocats, en tant que phénomènes qui touchent l'ensemble du territoire du Michoacán. Il est peu probable que le traitement des plaintes de citoyens dont fait état le Mexique dans sa réponse règle la question soulevée dans la communication, qui concerne une tendance généralisée dans le Michoacán ainsi que les incidences environnementales de la monoculture, y compris le changement d'affectation des terres et la déforestation.
49. Par ailleurs, le Secrétariat estime qu'il y a peu de risque de double emploi ou d'interférence avec les procédures administratives en cours (plaintes de citoyens) notifiées par le Mexique en poursuivant le processus de communication, puisque la communication concerne les incidences générales associées à la culture de l'avocat dans le Michoacán, et non les dommages environnementaux causés à des propriétés, à des plantations ou à des cultures en particulier. Si deux membres du Conseil autorisaient la constitution d'un dossier factuel, un tel dossier présenterait des données agrégées, c'est-à-dire qu'il comprendrait la compilation et l'analyse d'informations agrégées sans préciser des propriétés particulières et, en somme, fournirait une vue d'ensemble des questions soulevées dans la communication.
50. En résumé, les plaintes de citoyens citées dans la réponse du Mexique ont mené aux procédures administratives en instance notifiées par la Partie; on ignore quelles plaintes de citoyens ont donné lieu à l'imposition de mesures d'application par l'autorité compétente; il est impossible de déterminer si les plaintes coïncident en partie ou entièrement avec les dispositions citées dans la communication et, en ce qui concerne les plaintes pénales déposées, on ne sait si elles ont mené à des sanctions ou à des mesures correctives et on ignore leur statut; et, enfin, la conclusion des procédures en cours n'est pas susceptible de résoudre la question soulevée dans la communication.
51. Il est important de souligner qu'un dossier factuel présenterait des données agrégées, donc il ne pourrait interférer par inadvertance avec les procédures en instance notifiées par le Mexique.
52. Étant donné ce qui précède, le Secrétariat poursuit son analyse pour déterminer s'il est justifié de constituer un dossier factuel.

c. Analyse des allégations présentées dans la communication SEM-23-002

53. Compte tenu de la réponse du Mexique, le Secrétariat examine s'il y a lieu de constituer un dossier factuel sur les omissions alléguées d'application efficace de la loi en ce qui concerne : i) le changement d'affectation des terres forestières, et ii) l'exploitation durable de l'eau.

⁶⁵ *Ibid.*, § 45.

⁶⁶ Réponse, § 62, et tableau aux p. 22-23.

**i) Déforestation présumée au Michoacán en raison du changement indu
d'affectation des terres forestières**

54. L'auteur de la communication allègue que « la production d'avocats au Michoacán a connu une forte croissance au cours des dernières décennies » [traduction], tendance qui place cet État au premier rang mondial des producteurs et exportateurs d'avocats⁶⁷. Cette activité a vite augmenté la superficie consacrée à la culture de l'avocat, « et ce [...] essentiellement au détriment des terres forestières⁶⁸ » [traduction], de sorte que les taux de déforestation dans l'État du Michoacán figurent parmi les plus élevés du Mexique et de l'Amérique latine⁶⁹.
55. La communication présente des renseignements obtenus de l'*Asociación de Productores y Empacadores de Aguacate de México* (APEAM, Association des producteurs et des conditionneurs-exportateurs d'avocats du Mexique) concernant l'intégration du secteur de la production d'avocats. Selon ces informations, en décembre 2022, l'APEAM comptait 32 315 producteurs et 81 conditionneurs-exportateurs exploitant 150 000 hectares enregistrés dans 43 municipalités constituant la zone de culture de l'avocat que l'on appelle *franja aguacatera* dans le Michoacán⁷⁰. L'auteur fait valoir qu'il existe des producteurs d'avocats non-membres de l'APEAM qui exploitent possiblement une superficie égale ou supérieure. Il ajoute que si l'on tenait compte des cultures des producteurs non enregistrés auprès de l'APEAM, considérant la production totale d'avocats au Michoacán, on pourrait estimer que la superficie totale consacrée à la culture de l'avocat dans l'État aurait atteint environ 300 000 hectares en 2022⁷¹.
56. L'auteur souligne la corrélation entre l'augmentation de la superficie des plantations d'avocatières et l'augmentation notée de la déforestation, et indique que certaines estimations font état d'une déforestation atteignant 60 000 hectares par an en moyenne⁷².
57. La Partie confirme dans sa réponse que le Michoacán est le premier État producteur d'avocats du pays et qu'il compte plus de 34 800 producteurs, dont la plupart possèdent des propriétés de moins de 5 hectares réparties dans 112 municipalités, pour une superficie totale de 176 179 hectares⁷³.
58. Selon la Partie, entre 2000 et 2010, le taux de croissance annuel moyen de la superficie de cultures d'avocats correspondait à 3,6 %. Il a atteint 6,4 % par an entre 2010 et 2016, mais la tendance s'est inversée et il a diminué à partir de 2016, de sorte que le taux de croissance enregistré en 2022 était de 1 %. Le Mexique souligne qu'entre 2018 et 2022, le taux de croissance annuel moyen est passé de 4,9 à 1 %, ce qui démontre une stabilisation de la croissance de la superficie de cultures d'avocats dans le Michoacán⁷⁴.
59. En ce qui concerne la **croissance accélérée de la superficie consacrée à la culture de l'avocat au détriment des terres forestières dans le Michoacán**⁷⁵, la Partie affirme que « l'administration

⁶⁷ Communication, § 1.

⁶⁸ *Ibid.*, § 5.

⁶⁹ *Ibid.*, § 15.

⁷⁰ *Ibid.*, § 7.

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Ibid.*, § 16-17.

⁷³ Réponse, § 17.

⁷⁴ *Ibid.*, § 25.

⁷⁵ Communication, § 5 et tableau 1.

actuelle n'a pas encouragé l'établissement de nouvelles plantations d'avocatières » [traduction], étant donné que les programmes – comme *Producción para el Bienestar* (Production pour le bien-être), *Fertilizantes para el Bienestar* (Engrais pour le bien-être) et *Precios de Garantía* (Prix garantis) – portent plutôt sur les cultures vivrières de base, en vue d'atteindre l'autosuffisance alimentaire en maïs, haricots, blé et riz⁷⁶. Elle signale en outre à la CCE l'existence d'instruments économiques comme l'*Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura* (Accord faisant connaître les règles de fonctionnement du programme de promotion de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'aquaculture) pour l'exercice 2023, qui confirme qu'aucun soutien n'est accordé au développement de projets dans les zones déboisées situées au-delà de la frontière agricole⁷⁷. De plus, le Mexique fait valoir l'établissement de champs d'activité visant à réformer certaines dispositions de la LGDFS afin qu'« aucune mesure incitative ou de soutien ne soit accordée à des activités qui élargiraient la frontière agricole au détriment des zones forestières du pays⁷⁸ » [traduction].

60. Le Secrétariat fait cependant remarquer que les allégations faites par l'auteur de la communication ne portent pas sur la présumée incitation à la culture de l'avocat dans le Michoacán comme question centrale des enjeux soulevés (bien que cette incitation soit mentionnée aux paragraphes 44 à 46 de la communication), mais plutôt sur l'expansion incontrôlée et illégale de la production d'avocats⁷⁹ et sur une politique permissive de changement d'affectation des terres forestières au profit de la culture de l'avocat⁸⁰.
61. La Partie souligne qu'aucune autorisation de **changement d'affectation des terres** forestières n'a été trouvée, autorisation qui de toute façon aurait dû être délivrée par la *Dirección General de Gestión Forestal, Suelos y Ordenamiento Ecológico* (Direction générale de la gestion des forêts, des sols et de l'aménagement écologique) du Semarnat en rapport avec la production d'avocats au Michoacán⁸¹. Le Secrétariat note que, d'une part, le Mexique fait référence à l'augmentation de la superficie consacrée à la culture de l'avocat, et d'autre part, à l'absence de permis délivrés, conformément aux dispositions légales applicables, pour le changement d'affectation des terres forestières. Cette situation laisse présumer de l'existence de cultures illégales d'avocats dans le Michoacán. La réponse n'avance pas que la production d'avocats a été réglementée durant la période de 2013 à 2023; elle indique seulement que le taux de croissance de la superficie de cultures d'avocats est passé de 4,9 % à 1 %⁸². Or, cela ne correspond pas aux tendances annuelles enregistrées pour la culture de l'avocat, qui établit chaque année de nouveaux records de production et d'exportation, comme le confirment les données mêmes de l'APEAM et du *Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera* (SIAP, Système d'information agroalimentaire et halieutique), qui relève du Sader⁸³. En fait, les

⁷⁶ Réponse, § 22.

⁷⁷ *Ibid.*, § 21.

⁷⁸ *Ibid.*, § 19.

⁷⁹ Communication, § 38.

⁸⁰ *Ibid.*, § 34, 37 et 43.

⁸¹ Réponse, § 37.

⁸² *Ibid.*, § 25.

⁸³ Selon les données du SIAP présentées par l'auteur, la production d'avocats au Michoacán était estimée à 1 831 622 tonnes en 2021 (Communication, note de bas de page 7, p. 6). Les données de l'APAEM illustrent la croissance découlant de la « ruée vers l'or vert » : en septembre 2021, l'association comptait

renseignements présentés dans la communication indiquent que les exportations d'avocats ont triplé au cours de la décennie 2010-2020⁸⁴. La réponse de la Partie n'explique pas non plus l'atteinte d'une telle capacité de production d'avocats, malgré une croissance aussi faible de la superficie consacrée à cette culture; elle indique simplement que « des progrès ont été réalisés dans l'élaboration d'un registre des producteurs d'avocats⁸⁵ » [*traduction*], sans fournir d'informations sur les conditions, les objectifs et les projections de ce registre.

62. Après avoir examiné les renseignements fournis dans la communication, et compte tenu de la réponse du Mexique, le Secrétariat constate une forte croissance de la production d'avocats dans l'État du Michoacán, mais l'absence de données officielles faisant état d'une croissance équivalente de la superficie agricole ou d'autorisations de changement d'affectation des terres forestières. Un dossier factuel pourrait fournir des données concrètes sur cette situation et collecter de l'information publique sur l'existence présumée de propriétés où a changé, sans l'autorisation requise, l'affectation de terres forestières au profit de la culture de l'avocat.
63. De plus, en ce qui concerne le **changement d'affectation des terres forestières incendiées**, l'auteur soutient que, selon des informations officielles, la Conafor reconnaît n'avoir aucun mécanisme pour empêcher la conversion des zones forestières incendiées aux activités agricoles; n'avoir communiqué aucune information au Sader sur les zones touchées par les feux de forêt dans le Michoacán entre 2010 et 2022; et ne disposer d'aucune information permettant de déterminer l'état actuel des propriétés touchées par des feux de forêt dans le Michoacán au cours de la période de 2002 à 2022⁸⁶. L'auteur affirme que la Conafor n'a pas accès aux inscriptions des propriétés forestières incendiées dans le Michoacán entre 2002 et 2022 qui figurent au *Registro Nacional Forestal* (Registre national des forêts), puisque ce registre relève de la compétence du Semarnat⁸⁷.
64. L'auteur affirme que, étant donné l'absence de tout mécanisme pour empêcher le changement d'affectation des terres dans les zones forestières brûlées et leur conversion à la production agricole dans le Michoacán, le Mexique omet d'appliquer efficacement l'article 97 de la LGDFS⁸⁸.
65. La réponse aborde les initiatives du gouvernement de l'État du Michoacán pour mettre en place un registre des feux de forêt⁸⁹ ainsi que les mesures concertées des gouvernements fédéral et de l'État pour lutter contre les feux de forêt, « notamment dans les zones où l'on voudrait changer l'affectation des terres pour y aménager des plantations d'avocats⁹⁰ » [*traduction*]. Or, elle ne fait aucunement état des mesures prises par le gouvernement fédéral pour se doter d'un registre

29 000 producteurs et 65 conditionneurs-exportateurs enregistrés, qui ont déclaré un total de 962 000 tonnes d'avocats exportées au cours de la saison 2019-2020. En décembre 2022, le nombre de producteurs enregistrés était passé à 32 315 et le nombre de conditionneurs-exportateurs, à 81; le nombre de municipalités faisant partie de la *franja aguacatera* ayant lui aussi augmenté, passant de 22 en 2017 à 43 en 2022 (Communication, § 7).

⁸⁴ Communication, note de bas de page 5, p. 6.

⁸⁵ Réponse, § 20.

⁸⁶ Communication, § 40-41.

⁸⁷ *Ibid.*, § 42.

⁸⁸ *Ibid.*, § 39-40. Voir également le paragraphe 43, qui résume en quelque sorte le problème du changement d'affectation des terres au profit de la production d'avocats à la suite de feux de forêt, un problème qui persiste au Michoacán depuis plusieurs années.

⁸⁹ Réponse, § 74.

⁹⁰ *Ibid.*, § 41.

fiable des feux de forêt qui ferait partie des registres nationaux d'informations environnementales, et ne présente aucune information sur l'efficacité des mesures prises en ce sens.

66. La Partie indique cependant que, compte tenu de l'importance des zones incendiées et à des fins de préservation et de restauration de l'équilibre écologique, on a ordonné en 2022 l'établissement de quatre zones de restauration environnementale où ont eu lieu des feux de forêt : la montagne Tacátzcuaro, dans les municipalités de Tocombo et de Tingüindín; la propriété Tariakeri, appartenant à la municipalité de Tzintzuntzan; la montagne La Estacada, dans la municipalité de Tancítaro; et la propriété Atapán, dans les municipalités de Tocombo et Los Reyes⁹¹.
67. Un dossier factuel permettrait de confirmer toute régénération forestière dans les zones incendiées ces dernières années ou la présence de plantations d'avocats dans ces zones. Il permettrait également de clarifier les informations disponibles sur l'application des articles 78, 98 et paragraphes 99(IV), (V), (VII), (IX) et (XII) de la LGEEPA, et l'article 97 de la LGDFS dans les cas de propriétés touchées par des feux de forêt.
68. En ce qui concerne l'absence présumée de **coordination entre les autorités gouvernementales**, l'auteur souligne qu'une coordination insuffisante ou inexistante entre les organes gouvernementaux responsables nuit à l'application des lois et règlements qui régissent le changement d'affectation des terres. Il s'agit d'un problème bien connu qui a d'ailleurs été soulevé dans le cadre d'une étude officielle⁹². L'auteur affirme que le Mexique omet d'appliquer efficacement l'article 99 de la LGDFS, puisque la Conafor ne dispose d'aucun mécanisme de coordination avec le Sader pour favoriser le développement de pratiques durables, empêcher l'expansion de la production agricole au détriment des terres forestières dans le Michoacán, et ne reçoit aucun soutien pour mener les actions coordonnées pertinentes⁹³. En fait, l'auteur ajoute que la Conafor reconnaît n'avoir pris aucune mesure en ce sens au cours de la période de 2000 à 2020⁹⁴.
69. D'après l'auteur, selon les informations à sa disposition, constitue une infraction à l'article 99 de la LGDFS, l'apport de tout soutien (même s'il ne s'agit pas de soutien financier ou de financement direct) aux producteurs d'avocats par le biais de certificats phytosanitaires internationaux pour l'exportation de fruits délivrés par le *Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria* (Senasica, Service national de la santé, de la sécurité et de la qualité agroalimentaire) du Sader⁹⁵. À cet égard, il convient de noter que le Secrétariat ne considère pas la délivrance de certificats phytosanitaires internationaux en soi comme étant une incitation – même indirecte – à la production d'avocats au Michoacán. Ces certificats sont de simples instruments qui garantissent qu'un produit d'origine végétale satisfait aux conditions phytosanitaires requises pour son exportation.
70. Pour établir qu'il existe bel et bien une coordination entre les autorités gouvernementales responsables, la Partie affirme que des mesures ont été prises en ce sens, surtout depuis l'entrée en fonction de l'administration gouvernementale actuelle de l'État du Michoacán, en octobre 2021⁹⁶. Elle souligne la conclusion de divers accords de coordination, notamment : un accord de collaboration et de coordination entre le Semarnat et le Sagarpa (aujourd'hui le Sader),

⁹¹ *Ibid.*, § 42.

⁹² Communication, § 33-34.

⁹³ *Ibid.*, § 40.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ *Ibid.*, § 44-45.

⁹⁶ Réponse, § 39.

visant la préservation des forêts et jungles et le renforcement de la durabilité alimentaire⁹⁷; un accord-cadre de coordination en matière forestière, qui vise à établir des activités de coordination entre la Conafor et le gouvernement du Michoacán pour promouvoir le développement forestier durable dans cet État⁹⁸; et le *Convenio de Coordinación que establece las bases del proceso tendiente a la elaboración y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico del territorio de la zona denominada “Cuenca del río Duero”* (Accord de coordination établissant les bases du processus pour élaborer et mettre en œuvre le programme d'aménagement écologique du territoire dans la zone nommée bassin du fleuve Duero), signé par le gouvernement fédéral, le gouvernement du Michoacán (par l'intermédiaire de son ministère de l'Environnement) et plusieurs gouvernements municipaux du Michoacán, et dont l'objectif est de contribuer à l'aménagement écologique du territoire dans le nord-ouest du Michoacán⁹⁹.

71. Le Mexique soutient que ces activités de coordination entre les gouvernements fédéral et de l'État ont permis de réunir des ressources matérielles, humaines et économiques et de prendre diverses mesures concertées pour lutter contre les feux de forêt, en particulier dans les zones où l'on voudrait changer l'affectation des terres pour y aménager des plantations d'avocats¹⁰⁰.
72. Le Secrétariat constate que la réponse révèle l'existence de diverses initiatives de coordination entre les autorités fédérales et celles de l'État du Michoacán et que, si aucune information n'est présentée sur les résultats de ces mesures, on peut à tout le moins observer que les autorités s'efforcent de les concrétiser¹⁰¹. Quoiqu'il en soit, la constitution d'un dossier factuel permettrait de clarifier les questions sur l'application efficace de l'article 99 de la LGDFS en ce qui concerne la coordination entre la Conafor et le Sader pour élaborer et mettre en œuvre des politiques d'affectation des terres ainsi que des pratiques durables pour la culture de l'avocat dans le Michoacán, accompagnées de critères de protection du couvert forestier.
73. En ce qui concerne les taux élevés de déforestation enregistrés dans le Michoacán pour la plantation d'avocatier, l'auteur souligne la **perte de biodiversité** comme étant l'une des conséquences directes de la déforestation et de la monoculture, y compris celle de l'avocat. Ce phénomène a été largement documenté. Une étude révèle que 66 % des producteurs d'avocats du Michoacán ne conservent pas les espèces forestières indigènes sur leurs propriétés. En outre, selon des chercheurs de l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM), sept espèces de pins indigènes « courent un risque imminent de disparaître des écosystèmes qui entourent la zone de culture de l'avocat » [traduction] à cause de la production d'avocats au Michoacán¹⁰².
74. L'auteur de la communication allègue que le Mexique n'applique pas efficacement diverses dispositions en matière de préservation et d'exploitation durable de la flore, de la faune et des habitats fauniques, notamment les paragraphes 79(I) et (VI) de la LGEEPA; les paragraphes 9(I), (II), (IV), (XVIII) et (XXI), et les articles 18, 20, 70 et 106 de la LGVS; et les paragraphes 26(I), (III), (IV) et (XI) de la LGCC. À cet égard, il ajoute que, outre la perte de biodiversité, la déforestation qu'entraîne le changement d'affectation des terres forestières a une autre conséquence néfaste : la **perte des services écosystémiques** que fournissent les écosystèmes forestiers, par exemple les refuges pour la faune sauvage, les habitats pour le développement

⁹⁷ *Ibid.*, § 19.

⁹⁸ *Ibid.*, § 40.

⁹⁹ *Ibid.*, § 43.

¹⁰⁰ *Ibid.*, § 41.

¹⁰¹ *Ibid.*, § 43.

¹⁰² Communication, § 26-27.

des organismes, la régulation du cycle de l'eau et la capture de carbone¹⁰³. Plus particulièrement, l'auteur souligne le lien étroit entre l'eau et les forêts : l'augmentation de la déforestation influe sur la disponibilité de l'eau, car les forêts captent l'eau et régulent et maintiennent son débit et sa qualité. En plus de réguler les cycles écohydrologiques, le couvert forestier joue un rôle essentiel dans d'autres processus liés à l'eau, comme la biodiversité, l'érosion, les inondations, les précipitations régionales et les changements climatiques¹⁰⁴. Des études montrent que l'expansion de la culture de l'avocat a déjà un grand impact sur les services écosystémiques que fournissent les forêts du Michoacán en matière de production et de protection de l'eau¹⁰⁵.

75. L'auteur reconnaît l'importance socioéconomique du secteur de la production d'avocats dans le Michoacán, mais souligne le besoin urgent d'une réglementation environnementale adéquate de ce secteur et de solutions pour en assurer la durabilité¹⁰⁶. Ainsi, outre l'adaptation du cadre juridique applicable à ce secteur, il fait valoir la nécessité d'une *certification environnementale* pour établir des paramètres de culture par rapport à certains éléments, notamment : l'historique des propriétés (déforestation, incendies), l'approvisionnement en eau, la gestion des produits agrochimiques et des eaux usées, la création de zones tampons, la conservation d'une partie de la forêt d'origine, l'établissement de mécanismes de compensation environnementale et la délimitation de la frontière agricole¹⁰⁷.
76. Le Mexique reconnaît que le changement d'affectation des terres forestières au profit de la culture de l'avocat dans le Michoacán a des incidences sur l'environnement (perte de biodiversité, réduction et contamination des aquifères et des plans d'eau, érosion et contamination des sols, etc.) et qu'en effet, la perte de couvert forestier indigène entraîne une détérioration des bienfaits que procurent les écosystèmes forestiers. Il est donc « d'une importance vitale de créer des instruments qui feront en sorte que l'expansion de la culture de l'avocat ait lieu dans des zones appropriées, sans favoriser le changement d'affectation des terres forestières au profit de l'agriculture¹⁰⁸ » [*traduction*]. La Partie mentionne l'importance de promouvoir de saines pratiques environnementales dans le secteur de la production d'avocats et note qu'à cette fin, le gouvernement de l'État du Michoacán cherche à établir une certification environnementale pour les plantations d'avocatières qui se conforment aux réglementations applicables et à certaines lignes directrices de gestion durable, ainsi qu'un mécanisme de compensation environnementale adapté¹⁰⁹. Toutefois, la réponse de la Partie n'offre aucun renseignement sur l'établissement et la mise en œuvre de tels instruments pour assurer la durabilité de la culture de l'avocat ni sur la perte de services écosystémiques comme conséquence de la déforestation et son incidence sur les changements climatiques. En fait, elle se limite à souligner l'importance d'assurer la croissance durable de la production d'avocats¹¹⁰.
77. Le Secrétariat estime qu'un dossier factuel pourrait fournir des renseignements sur la perte de services écosystémiques et sur l'incidence en matière de changement climatique des taux élevés de déforestation et du changement d'affectation des terres forestières au profit de la culture de l'avocat dans l'État du Michoacán. Plus précisément, un dossier factuel pourrait rendre compte des

¹⁰³ *Ibid.*, § 11-13, 18, 26, 27 et 60.

¹⁰⁴ *Ibid.*, § 23.

¹⁰⁵ *Ibid.*, § 24.

¹⁰⁶ *Ibid.*, § 62.

¹⁰⁷ *Ibid.*, § 63.

¹⁰⁸ Réponse, § 54.

¹⁰⁹ *Ibid.*, § 55-57.

¹¹⁰ *Ibid.*, § 23 et 28.

incidences sur la régulation du cycle hydrologique et autres processus naturels, sur l'habitat comme refuge faunique et sur les puits de carbone. Il contribuerait en outre à clarifier les questions sur l'application efficace des paragraphes 79(I) et (VI) de la LGEEPA; des paragraphes 9(I), (II), (IV), (XVIII) et (XXI) et des articles 18, 20, 70 et 106 de la LGVS; et des paragraphes 26(I), (III), (IV) et (XI) de la LGCC, ainsi que de leurs dispositions en matière de préservation et d'exploitation durable de la flore, de la faune et des habitats sauvages relativement à la production d'avocats au Michoacán.

78. En ce qui concerne **les outils et instruments pour contrôler le changement d'affectation des terres**, la Partie indique qu'elle a encouragé l'identification de zones potentielles de conservation des sols et signale que, dans le cadre de son mandat, l'administration gouvernementale actuelle de l'État déclarera 200 000 hectares dans le Michoacán comme aires naturelles protégées (ANP) pour les protéger contre le changement d'affectation des terres¹¹¹. La réponse fait également référence à plusieurs instruments d'information pour gérer l'affectation des terres, comme la *Mapa de Cobertura de Suelo de la República Mexicana* (Carte de la couverture des terres de la République mexicaine), le système de consultation sur l'agriculture protégée et le *Sistema Nacional de Gestión Forestal* (Système national de gestion des forêts¹¹²).
79. Le Secrétariat fait remarquer que, malgré les efforts évidents du gouvernement mexicain pour appliquer des catégories de conservation à certaines zones, aucune information n'est fournie sur des instruments concrets (p. ex., programmes de gestion) pour assurer une protection adéquate des ANP établies par décret. Un dossier factuel pourrait fournir de telles informations.
80. En outre, de manière générale, la réponse ne fournit aucune information qui offrirait un aperçu général de la croissance annuelle de la superficie de cultures d'avocats dans le Michoacán, du nombre de producteurs d'avocats membres et non membres de l'APEAM, ou des mécanismes technologiques qui permettraient de relever en temps utile les variations du couvert forestier dans le Michoacán. À cet égard, un dossier factuel permettrait de conjuguer les moyens déployés par différents organismes pour obtenir des systèmes de données cartographiques de grande qualité sur le changement d'affectation des terres, lesquels permettraient d'orienter les mesures d'application.
81. En outre, un dossier factuel pourrait présenter les moyens déployés par le Mexique pour analyser, décomposer et planifier le changement d'affectation des terres forestières au moyen d'outils accessibles aux autorités environnementales et au public, en vue d'appliquer les dispositions des articles 93 à 99 de la LGDFS en ce qui concerne la culture de l'avocat dans le Michoacán.

ii) Absence présumée de mesures visant à garantir l'exploitation durable de l'eau utilisée pour irriguer les cultures d'avocats

82. En ce qui concerne l'exploitation des eaux souterraines pour l'irrigation des cultures d'avocats, l'auteur fait valoir que, d'après une mesure de l'indice de consommation potentielle d'eau, on aurait détecté dans la zone de culture d'avocats du Michoacán une surutilisation de 20 à 140 % par rapport aux besoins en eau des plantations¹¹³.
83. En outre, dans la communication, l'auteur signale l'explosion de la construction de bassins de rétention d'eau en appui à la culture de l'avocat, et que ce phénomène échappe à toute

¹¹¹ *Ibid.*, § 42.

¹¹² *Ibid.*, § 20 et 71.

¹¹³ Communication, § 22.

réglementation ou à tout contrôle des autorités. De plus, selon certaines sources, plus de la moitié des puits trouvés dans les plantations d'avocats seraient illégaux. L'auteur affirme que, par conséquent, « les conflits sociaux liés à l'eau sont chaque jour plus manifestes, car les producteurs d'avocats privent des communautés de sources d'eau essentielles à leurs besoins fondamentaux¹¹⁴ » [traduction].

84. Comme mentionné au début de la présente notification (à la section a., « Questions préliminaires »), le Mexique soutient que les paragraphes 7 *bis*(XI), 9(XXXVI), 14 *bis* 5(IX), (X), (XI) et (XII) et 119(III), (VIII), (XVII) et (XVIII) de la LAN et 89(II), (III), (V) et (XI) de la LGEEPA ne s'appliquent pas dans le cas de la communication SEM-23-002, puisqu'il s'agit de dispositions ayant pour objet de réglementer les « eaux nationales » et que ces eaux ne servent pas à l'irrigation des cultures d'avocats dans le Michoacán. La Partie indique que les cultures dépendent plutôt de l'eau de pluie recueillie dans les bassins de rétention, et qu'il ne s'agit donc pas d'eaux nationales au sens de l'article 27 de la Constitution¹¹⁵.
85. La Partie signale que, dans l'État du Michoacán, il n'y a pas de districts pluviaux spécialisés établis, et qu'en ce qui concerne les districts d'irrigation, les statistiques agricoles correspondantes indiquent que, dans l'État, « la superficie [de cultures] d'avocats répertoriée est extrêmement petite¹¹⁶ » [traduction]. Elle souligne également que l'on a relevé dans l'État « 256 unités d'irrigation approvisionnant une certaine superficie de cultures d'avocats, dont 178 sont alimentées par des eaux de surface et 78, par des eaux souterraines¹¹⁷ » [traduction].
86. Le Mexique ajoute qu'en ce qui concerne les 22 principales municipalités productrices d'avocats du Michoacán, on observe une évolution en corrélation avec l'augmentation connue des unités d'irrigation¹¹⁸. Toutefois, en ce qui a trait à la croissance de la superficie consacrée à la culture de l'avocat et au type de système d'irrigation utilisé, la Partie signale que la superficie de cultures d'avocats pluviales a connu la plus forte augmentation, avec une superficie 4,4 fois plus grande qu'il y a 30 ans, passant de 24 830 hectares (sur un total de 70 756) en 1991 à 103 821 hectares (sur un total de 174 442) en 2021, d'après les données officielles¹¹⁹. Selon la réponse, dans les principales municipalités productrices d'avocats – Tancítaro, Uruapan, Tacámbaro, Salvador Escalante, Ario, Peribán, Nuevo Parangaricutiro et Los Reyes, qui représentent 69 % de la superficie de cultures d'avocats (120 799 hectares) – 63 % des cultures sont pluviales (110 213 hectares) et ne dépendent donc pas de l'eau d'irrigation¹²⁰.
87. D'autre part, le Mexique soutient que la Conagua, de 2010 à ce jour, a effectué 71 visites d'inspection sur des propriétés occupées par des plantations d'avocats, au cours desquelles elle a relevé 41 cas de non-respect de la LAN qui ont entraîné des procédures administratives en vue de l'imposition des sanctions correspondantes¹²¹.

¹¹⁴ *Ibid.*, § 25.

¹¹⁵ Réponse, § 6-7.

¹¹⁶ *Ibid.*, § 8.

¹¹⁷ Réponse, § 35.

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ *Ibid.*, § 36.

¹²⁰ *Ibid.*, § 24.

¹²¹ *Ibid.*, § 30.

88. Après avoir analysé la réponse du Mexique, le Secrétariat constate que les renseignements fournis montrent que le problème de la consommation d'eau pour la production d'avocats n'est pas tout à fait documenté et qu'un dossier factuel permettrait d'éclairer cette question.
89. D'une part, la Partie affirme qu'il n'est pas question des eaux nationales, car les propriétés où l'on cultive l'avocat se servent principalement de l'eau de pluie pour irriguer leurs cultures et de bassins de rétention d'eau construits pour capter cette eau; par conséquent, la loi environnementale citée dans la communication relativement aux eaux nationales ne s'applique pas. On pourrait en déduire, d'une certaine manière, que le Mexique indique que toutes les propriétés où l'on cultive l'avocat disposent de bassins de rétention d'eau ou utilisent l'eau de pluie. Cependant, comme il est indiqué ci-dessus, la réponse ne mentionne aucun recensement ni registre de l'utilisation de l'eau par les producteurs d'avocats dans le Michoacán qui permettrait de confirmer cette hypothèse.
90. D'autre part, et en contradiction avec ce qui précède, la Partie fait référence aux visites d'inspection que la Conagua a effectuées, conformément à la LAN, au cours des 13 dernières années dans des plantations d'avocatières, ce qui indique que, dans les faits, on utilise les eaux nationales pour cultiver l'avocat dans le Michoacán. À cet égard, le Secrétariat confirme qu'au cours de la période de 2010 à 2023, l'autorité responsable des eaux a effectué 71 visites d'inspection, soit cinq par an en moyenne, et que dans plus de la moitié des cas (57 %), elle a constaté des irrégularités qui ont entraîné l'imposition de sanctions. La réponse ne fournit aucune information détaillée sur le type d'infraction à la LAN et à ses règlements ni sur les sanctions imposées.
91. Un dossier factuel fournirait de précieuses informations sur la construction de bassins de rétention d'eau pour irriguer les plantations d'avocatières, y compris des données de recensement, des registres ou des inventaires de bassins de rétention d'eau ou d'autres systèmes de collecte de l'eau de pluie ainsi que sur son utilisation dans la culture de l'avocat. Ce dossier permettrait également de connaître le nombre de puits dans les zones de culture de l'avocat, de documenter les mesures d'application mises en œuvre par la Conagua, et de rendre compte de l'application des critères établis dans la LAN [paragraphe 7 *bis*(XI), 9(XXXVI), 14 *bis* 5(IX), (X), (XI) et (XII) et 119(III), (VIII), (XVII) et (XVIII)] et de la LGEEPA [paragraphe 88(I), (III) et (IV), et 89(II), (III), (V) et (XI)] pour l'exploitation durable des eaux nationales dans la culture de l'avocat au Michoacán.
92. Toujours en ce qui concerne l'exploitation durable de l'eau, l'auteur soulève un grave problème écologique lié à la culture de l'avocat dans le Michoacán : la **contamination de la nappe phréatique, des rivières et des ruisseaux** à cause de l'utilisation inconsidérée de produits agrochimiques (insecticides, fongicides et engrais¹²²). Selon les résultats d'une étude exhaustive menée en 2011 dans la campagne du Michoacán, 93 % des producteurs d'avocats utilisaient des pesticides de synthèse¹²³. Le Mexique affirme que cela ne correspond plus à la réalité actuelle et souligne qu'aujourd'hui, 14 % des plantations d'avocatières du Michoacán produisent des avocats biologiques, « ce qui contribue à réduire l'utilisation excessive de produits chimiques de synthèse¹²⁴ » [*traduction*].

¹²² Communication, § 19-21.

¹²³ *Ibid.*, § 26.

¹²⁴ Réponse, § 24.

93. Or, même avec une production d'avocats biologiques représentant 14 % de la superficie cultivée, il reste qu'environ 86 % de la superficie est cultivée de manière conventionnelle, ce qui implique l'utilisation de produits agrochimiques. Étant donné que la zone agricole conventionnelle est beaucoup plus importante, un dossier factuel pourrait dresser un tableau plus complet des répercussions sur l'eau utilisée pour cultiver l'avocat dans l'État du Michoacán, conformément à ce qui a été fait dans d'autres dossiers factuels ayant abordé des enjeux similaires en Amérique du Nord¹²⁵.

III. NOTIFICATION

94. Ayant examiné la communication SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*), et compte tenu de la réponse des États-Unis du Mexique, le Secrétariat constate que des questions centrales concernant la culture de l'avocat dans le Michoacán, le changement d'affectation des terres forestières et l'exploitation durable de l'eau à cette fin demeurent en suspens. Il recommande donc la constitution d'un dossier factuel sur les mesures d'application efficace des dispositions suivantes :
- i) Les cinquième et sixième paragraphes de l'article 4 de la CPEUM;
 - ii) Les paragraphes 5(II) et (IX), 15(III), (IV), (IX) et (XII), 19(I), (II), (III), (V) et (VII), les articles 20 *bis* 1, 21 et 78, les paragraphes 79(I), (II), (VI) et (IX), 88(I), (III) et (IV) et 89(II), (III), (V) et (XI), l'article 98, et les paragraphes 99(IV), (V), (VII), (IX) et (XII) de la LGEEPA;
 - iii) Les articles 1 et 4, les paragraphes 5(II) et (V), l'article 6, les paragraphes 9(I), (II), (IV), (XVIII) et (XXI), et les articles 18, 19, 20, 70 et 106 de la LGVS;
 - iv) Les articles 93, 94, 96, 97, 98 et 99 de la LGDFS;
 - v) Les paragraphes 7 *bis*(XI), 9(XXXVI), 14 *bis* 5(IX), (X), (XI) et (XII), et 119(III), (VIII), (XVII) et (XVIII) de la LAN;
 - vi) Les articles 165, 170 et 172 de la LDRS;
 - vii) Les paragraphes 26(I), (III), (IV) et (XI) de la LGCC.
95. Conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat notifie le Conseil de la CCE et le Comité sur l'environnement établi en vertu du chapitre 24 de l'ACEUM de sa décision de recommander, dans l'intérêt des objectifs de l'Accord¹²⁶, la constitution d'un dossier factuel pour la communication SEM-23-002 (*Production d'avocats au Michoacán*).
96. 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 ».

Le tout respectueusement soumis à votre attention.

¹²⁵ Voir, par exemple, les dossiers factuels suivants mis à la disposition du public en vertu du paragraphe 15(7) de l'ANACDE : SEM-97-002 (*Río Magdalena*); SEM-97-001 (*BC Hydro*); SEM-97-006 (*Oldman River II*); SEM-02-003 (*Pâtes et papiers*); SEM-03-003 (*Lac de Chapala II*); SEM-03-005 (*Technoparc de Montréal*); SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*); et SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*).

¹²⁶ ACEUM, paragraphe 24.2(2) : « Le présent chapitre vise à [...] promouvoir des niveaux élevés de protection de l'environnement et l'application efficace des lois environnementales [...] »

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(original signé)

Par : Jorge Daniel Taillant
Directeur exécutif

c. c. : Miguel Ángel Zerón, représentant suppléant du Mexique
Sandra McCardell, représentante suppléante du Canada
Jane Nishida, représentante suppléante des États-Unis
Personnes-ressources du Comité sur l'environnement
Paolo Solano, directeur, Affaires juridiques et communications sur les questions
d'application
Auteur de la communication

Annexe : Lois environnementales visées