Atelier sur l'application des lois par-delà les frontières

les 9 et 10 janvier 2003
Hôtel Omni Shoreham, Washington. D.C.

Compte rendu sommaire

Accueil et introduction

Tim Whitehouse, chef du secteur de programme relatif au droit et aux politiques de l'environnement à la Commission de coopération environnementale (CCE), souhaite la bienvenue aux participants. Il dit quelques mots sur la CCE, sa structure et son mandat. M. Whitehouse conclut en situant la réunion dans son contexte et précise qu'il s'agit de la première réunion publique parrainée par la CCE sur l'application des lois par-delà les frontières. Il indique que l'objet de la première journée de la réunion est de donner un aperçu général des enjeux auxquels sont confrontés les responsables de l'application des lois de l'environnement dans un contexte transfrontière. Les discussions du deuxième jour doivent être l'occasion de traiter certaines de ces questions de façon plus détaillée.

Phyllis P. Harris, administratrice assistante adjointe, *Office of Enforcement and Compliance Assurance* (Bureau de l'application et de l'assurance de la conformité), *US Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement des États-Unis), présente les membres du Groupe de travail sur l'application des lois, indiquant qu'il a été établi en 1996 sous les auspices de la CCE et qu'il est composé de responsables de l'application des lois des trois pays. Elle est d'avis que cette réunion offre une excellente occasion de recueillir des informations et de former un réseau entre les fonctionnaires des trois pays nord-américains (le Canada, le Mexique et les États-Unis) et les représentants de la société civile présents à la réunion [des organisations non gouvernementales (ONG) de recherche, des cabinets d'avocats privés, etc.].

Norma Munguía, coordonnatrice des affaires internationales, *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau fédéral de protection de l'environnement du Mexique), et présidente du Groupe de travail pour 2003, se réjouit du nombre de participants à cet atelier. Elle donne un aperçu du mandat et des activités du Groupe de travail et parle des ses réalisations depuis sa création en 1996. Elle estime que cette réunion offre une occasion d'entamer des pourparlers entre experts sur l'application transfrontière des lois, afin de relever des moyens et des ressources pour améliorer davantage la coopération entre les trois pays et de trouver des façons de surmonter les obstacles légaux et judiciaires à une application efficace de ces lois.

John Cruden, sous-procureur général adjoint, *Environment and Natural Resources Division* (ENRD, Division de l'environnement et des ressources naturelles), *US Department of Justice* (DOJ, Ministère de la justice des États-Unis), commence son exposé par un rappel des résultats de réunions antérieures et de stages communs de formation pour les responsables de l'application des lois, qui ont permis une meilleure

compréhension des procédures et ont aidé au partage d'informations. Il souligne ensuite les résultats fructueux que la coopération transfrontière a permis d'atteindre, notamment en matière de condamnations et d'amendes. À propos de la réunion, il ajoute qu'il importe de discuter des restrictions imposées à la diffusion d'informations auxquelles se heurtent des responsables de l'application des lois désireux de partager ces informations.

Qu'est-ce que l'application des lois par-delà les frontières? – Aperçu

Thomas L. Sansonetti, procureur général adjoint, ENRD, DOJ, présente un aperçu général du travail de sa division. Les 450 avocats (dont 35 criminalistes) sont chargés d'instruire les dossiers relevant du droit de l'environnement au nom du gouvernement fédéral (porter les dossiers devant le tribunal, préparer les mémoires, etc.). Il explique qu'aux États-Unis, les enquêtes et les poursuites relèvent de différentes institutions (le FBI et autres enquêtent; le DOJ poursuit). M. Sansonetti donne sa définition de l'application des lois par-delà les frontières : « L'application des lois nationales de l'environnement d'un pays qui peut avoir besoin de l'assistance d'un autre pays (p. ex., la fourniture d'informations). » Il cite l'affaire Wong, relative au trafic de reptiles, comme exemple concret de collaboration par le biais de traités d'extradition. Il relate ensuite le succès obtenu dans la poursuite relative au commerce illégal de parties du corps d'animaux sauvages protégés dans l'affaire Antoine, de même qu'à l'encontre de transporteurs de déchets de part et d'autre de la frontière entre le Mexique et les États-Unis, succès qui a été le résultat d'échanges volontaires entre agents transfrontaliers.

M. Sansonetti insiste sur le fait que l'application transfrontière des lois est plus importante que jamais, étant donné un certain nombre de facteurs (une économie et un environnement interdépendants, ainsi que des frontières et des bassins atmosphériques et hydrographiques communs). Il évoque la nécessité d'assurer « l'égalité de traitement » afin de ne pas favoriser injustement les entreprises et les particuliers qui essaient d'obtenir un avantage économique en prenant des raccourcis avec la loi. Il souligne également que la contrebande d'espèces fauniques s'élève à quelque six milliards de dollars à l'échelle mondiale, alors que la contrebande de substances toxiques et celle de CFC représentent un à deux milliards de dollars chacune. Ces chiffres ne comprennent pas le commerce illégal de bois d'œuvre, de métaux précieux, de produits de la pêche, etc. Il conclut en soulignant qu'il importe d'améliorer l'assistance transfrontière dans ce domaine et d'acquérir une meilleure compréhension des dispositions légales pertinentes à la diffusion d'informations à l'intention des responsables étrangers de l'application des lois.

Discussion entre experts : Entraide juridique en matière criminelle

Peter Lamont, coordonnateur des poursuites dans le domaine de l'environnement, Section du droit pénal, Justice Canada, fait fonction de modérateur. Il souligne que le groupe d'experts est chargé de se pencher sur la question de la coopération officielle telle qu'elle ressort des traités Canada–États-Unis et Mexique–États-Unis d'entraide juridique en matière criminelle et d'extradition.

Le premier expert est Stewart Robinson, sous-directeur, *Office of International Affairs, Criminal Division* (Bureau des affaires internationales, division criminelle), DOJ. Il commence par souligner le besoin de coopération transfrontière à une époque où les pays deviennent de plus en plus interdépendants. Selon M. Robinson, il est impossible de nos jours de parler d'une application efficace des lois dans un pays sans tenir compte de ses aspects transfrontières et en l'absence d'efforts coordonnés entre agents chargés de cette application des lois d'autres pays.

M. Robinson indique que même si le groupe d'experts traite de la question de la coopération internationale officielle basée sur des traités, il ne faut pas oublier que la coopération en matière d'application des lois dépend d'autres instruments officiels — tels que les accords exécutifs — et de plusieurs approches informelles qui sont tout aussi valables et peuvent être aussi efficaces que les mécanismes établis par des traités.

M. Robinson concentre ensuite son attention sur les Traités d'entraide judiciaire en matière pénale, généralement connu sous le sigle MLAT. Ces traités établissent dans chaque pays une autorité centrale chargée de l'entraide judiciaire. Ces autorités sont : au Canada, Justice Canada; au Mexique, le *Procuraduría General de la República* (PGR, Bureau du Procureur général de la République); aux États-Unis, le *Department of Justice*. En travaillant avec les autorités centrales, les responsables de l'application des lois peuvent contourner les voies diplomatiques plus lentes et le processus des lettres rogatoires. Ces traités offrent notamment des moyens de recueillir des dépositions ou des déclarations de personnes; de signifier des documents; de repérer et d'identifier des personnes; d'effectuer des perquisitions et des saisies; d'obtenir ou de fournir des informations ou des preuves. Ils contiennent aussi des dispositions se rapportant au contenu et à la soumission de demandes d'assistance, à la protection de la confidentialité et au refus d'assistance. Les MLAT présentent deux grands avantages au plan de la coopération : ils ont force de loi et sont plus rapides que d'autres mécanismes officiels. Abordant la question des traités d'extradition, M. Robinson indique que leur objet est de permettre de traduire en justice ou de condamner dans un pays des individus se trouvant dans un autre pays. Leur application se limite aux enquêtes criminelles et aux sentences.

L'expert suivant est Alejandro Díaz de León, attaché du PGR auprès de l'ambassade du Mexique à Washington. En introduction, il parle des liens qui unissent les trois pays dans le domaine de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, de même que de la manière dont ces liens s'étendent à différents domaines, notamment la poursuite des auteurs de délits commis contre l'environnement sur un territoire, délits qui ont des répercussions ou des conséquences sur un autre territoire. Il parle du fait que l'ouverture des frontières au commerce a aussi débouché sur une augmentation des activités transfrontières illégales et que, par conséquent, la coopération internationale en matière d'application des lois est devenue plus importante que jamais pour combattre le crime. Il souligne que le gouvernement mexicain centre ses efforts sur les problèmes environnementaux, vu le besoin urgent de réduire la dégradation des richesses naturelles du Mexique. À cet égard, le gouvernement fédéral a établi une série de directives sur la gestion du développement durable. M. Díaz de León indique qu'au Mexique, la responsabilité de l'enquête sur les crimes fédéraux incombe au PGR (Code pénal, article 25), institution constituée de trois bureaux spécialisés dans les crimes contre

l'environnement. Selon lui, la coopération internationale en matière pénale est l'un des outils les plus importants dont disposent les États pour combattre le crime sous ses formes multiples. En se servant d'outils comme l'extradition et l'assistance judiciaire, il est possible de traduire devant les tribunaux les personnes qui réussissent à se soustraire à la justice en se cachant dans un autre pays. La coopération internationale est aussi utile pour recueillir des preuves qui n'auraient pu être obtenues autrement. Ces importants mécanismes de coopération ont été officialisés par le biais d'arrangements bilatéraux et multilatéraux entre le Canada, le Mexique et les États-Unis.

À propos de ces arrangements officiels, il indique que le Mexique a signé des traités d'extradition et des MLAT avec le Canada et les États-Unis. Au Mexique, l'application de ces traités se fait par l'entremise de la division des affaires internationales du PGR. Les bureaux régionaux mis en place aux États-Unis afin de faciliter l'application des traités relèvent de cette division.

Le Mexique a signé un traité d'extradition avec les États-Unis le 29 février 1981 et un autre avec le Canada le 21 octobre 1990. M. Díaz de León précise que ces traités s'appliquent aux individus contre qui des poursuites criminelles ont été intentées ou qui ont été condamnés par un tribunal à une peine d'emprisonnement. Nonobstant les directives établies conformément aux traités, la procédure d'extradition doit être conforme à la législation du pays. Les individus menacés d'extradition sont ceux dont la conduite intentionnelle constitue un crime dans les deux pays, passible d'une peine d'emprisonnement de plus d'un an. Enfin, le crime doit avoir été commis dans le pays demandant l'extradition. Selon M. Díaz de León, la plupart des infractions aux lois de l'environnement entrent dans cette catégorie. Dans le cas du traité avec les États-Unis, une annexe à ce traité énumère les crimes dont les auteurs sont passibles d'extradition. Il souligne aussi que dans les cas où l'extradition est recherchée aux fins d'un emprisonnement déjà imposé par un tribunal, le traité ne s'applique que lorsque le condamné a encore à purger plus de six mois de prison.

Il n'y a pas actuellement de demandes d'extradition de la part du Canada ou des États-Unis de personnes se trouvant au Mexique. Le cas le plus récent est l'extradition en août 2000, du Mexique vers les États-Unis, d'un ressortissant chinois pour contrebande et trafic illicite d'espèces sauvages; l'extradition avait été demandée par un tribunal de district de Caroline du Nord.

M. Díaz de León parle des MLAT, qui sont des traités de coopération bilatérale permettant de recueillir des dépositions ou des déclarations de personnes; de signifier des documents; de transférer volontairement des personnes en état d'arrestation; de repérer et d'identifier des personnes; d'effectuer des perquisitions et des saisies; d'échanger des informations ou des preuves; de réaliser d'autres activités conformes aux objectifs des traités. Il indique que les MLAT ont été conçus pour aider les agents chargés de l'application des lois à établir des preuves qui auraient été autrement impossibles à établir sans une coopération transfrontière. Il précise aussi que ces traités doivent être appliqués conformément aux régimes constitutionnels et juridiques des signataires.

M. Díaz de León fait valoir que la signature de tels traités ne limite en rien la souveraineté d'un État pour ce qui est de prévenir les crimes commis sur son territoire, de mener des enquêtes sur ces crimes ou de poursuivre leurs auteurs. Il cite ensuite les trois organismes centraux qui servent de points de contact pour l'exécution des MLAT (Justice Canada, PGR au Mexique et le DOJ aux États-Unis). Enfin, il affirme que malgré l'existence de mécanismes formels de coopération, il reste encore d'importants aspects de l'assistance bilatérale à développer, tels que la confiscation de biens acquis par des moyens illégaux et l'exécution des sentences comportant des amendes ou autres sanctions financières. Il ajoute que ces dernières années, l'assistance judiciaire a été demandée pour différents crimes, mais seulement dans quelques cas en rapport avec l'environnement.

Le dernier intervenant du groupe d'experts est Claude Lefrançois, avocat-conseil, Groupe d'entraide internationale, Justice Canada. Il souligne d'abord qu'au Canada, il est important non seulement de tenir compte des traités de coopération internationale proprement dits (MLAT et extradition), mais aussi de la législation de mise en œuvre par le biais desquelles un traité devient partie intégrante de la législation du pays. Les lois pertinentes à cet égard sont la *Loi sur l'entraide juridique en matière pénale* et la *Loi sur l'extradition*. Il précise également que la Constitution canadienne influe sur ces questions, en particulier certains articles de la *Charte canadienne des droits et libertés*. M. Lefrançois indique qu'en plus des traités bilatéraux, plusieurs traités d'application des lois ont été négociés sous les auspices de l'Organisation des États américains (OEA), notamment la C*onvention interaméricaine d'assistance mutuelle en matière pénale* (à laquelle le Mexique n'est pas encore partie). Puis il pose une question que, selon lui, tout responsable de l'application des lois devrait se poser lorsqu'il sollicite une assistance transfrontière : Est-il vraiment nécessaire de recourir à un traité dans ce cas? Comme réponse, il souligne l'importance de ne pas sous-estimer la valeur des voies de communication informelles. Il estime que les mécanismes formels ont un rôle à jouer lorsque, par exemple, une ordonnance de tribunal est requise pour recueillir une déclaration involontaire ou obtenir un mandat de perquisition. Il souligne également que le MLAT permet au Canada d'aider à l'obtention du paiement d'une amende imposée par un tribunal pénal du Mexique ou des États-Unis.

En ce qui concerne les procédures d'extradition, M. Lefrançois souligne que pour qu'un traité soit applicable à un délit, celui-ci doit être passible d'une peine de plus d'un an d'emprisonnement et constituer une infraction dans les deux pays (celui qui demande l'extradition et celui où se trouve le contrevenant). Il indique également que la plupart des délits contre l'environnement ou les espèces sauvages sont expressément couverts par ces traités, car ils sont inclus dans une annexe citant les délits justiciables de ces traités.

M. Lefrançois souligne aussi que l'on peut toujours avoir recours aux lettres rogatoires. Il décrit la procédure comme suit : une demande est faite par un tribunal d'un pays à un tribunal d'un autre pays. Il termine son exposé en invitant les participants à se rendre sur le site Internet consacré à une initiative menée par le Canada, El Salvador, l'Argentine et les Bahamas, sous les auspices de l'OEA, devant servir de guichet unique pour l'échange d'informations connexes à la coopération en matière d'application transfrontière des lois dans les Amériques : <http://www.oas.org/juridico/MLA/fr/index.html>.

Période de questions et réponses

Un participant demande à entendre des commentaires sur la sensibilité des pays à l'égard de la préservation de leur souveraineté dans le contexte de la coopération en matière d'application transfrontière des lois. Les trois experts estiment que les traités sont un bon moyen d'assurer le respect de la souveraineté de chacun, dans la mesure où ils offrent des mécanismes bien définis et acceptés par les pays, selon lesquels un État souverain adresse une demande formelle d'assistance à un autre État souverain. L'un des experts ajoute que si un État exprime la crainte d'une intrusion dans le cadre d'une coopération informelle, le meilleur moyen d'y répondre est par des voies informelles. Il indique également que malgré la volonté des pays de coopérer, cela ne signifie pas que les agents chargés de l'application des lois d'un pays peuvent mener une enquête dans un autre pays sans en aviser les responsables.

Un autre participant demande si les dispositions des traités sur l'échange d'informations ne s'appliquent qu'aux affaires pénales ou si elles concernent aussi les enquêtes civiles, judiciaires ou administratives. Il veut aussi savoir quelles sont les restrictions applicables à la fourniture des informations demandées à un autre pays. Les experts répondent que les dispositions des traités s'appliquent uniquement aux enquêtes criminelles et que les informations fournies ne peuvent servir qu'aux fins mentionnées dans la demande. Toutefois, dans l'éventualité où ces informations pourraient servir à la fois à des fins pénales et administratives, le pays requérant devrait mentionner ce fait dans sa demande d'information à l'autre pays. Le pays qui reçoit la demande est alors en mesure d'autoriser ou non l'utilisation des informations à des fins autres que des enquêtes criminelles.

Une autre question a trait à l'applicabilité des traités aux informations confidentielles et à celles accessibles au public. En réponse à cette question, un expert fait valoir qu'il n'est pas nécessaire de recourir à des traités pour obtenir des informations publiquement accessibles, car ces renseignements sont accessibles à tous depuis des sources publiques. Cependant, l'expert souligne qu'au Canada, selon la façon dont l'information a été obtenue, l'usage qui peut en être fait par une instance judiciaire n'apparaît pas clairement. Il indique également que l'information requise en droit (comme l'information sur les permis) fournie à une autorité peut être employée pour des enquêtes criminelles dans n'importe quel pays.

Discussion entre experts : Entraide juridique en matière civile et administrative

L'animateur de cette discussion est Russell Smith, avocat principal, ENRD, DOJ. Il explique que la discussion portera principalement sur l'entraide juridique des trois pays dans les affaires civiles et administratives concernant l'application des lois sur l'environnement et les espèces sauvages. Il souligne que les différences entre les régimes juridiques des trois pays ainsi que la division du pouvoir entre les compétences fédérales et étatiques ou provinciales rendent encore plus complexes les affaires civiles et administratives transfrontières.

John Rothman, avocat, région 9 de l'EPA, parle des mécanismes formels et informels qui se complètent, soulignant l'importance des contacts directs avec les homologues des autres pays. Il ajoute que les sous-groupes de représentants de la loi mexicains et américains le long de la frontière constituent un mécanisme efficace d'application de la loi. Il renvoie les participants à deux études récentes sur le thème de la coopération en matière d'application des lois entre le Mexique et les États-Unis. La première, préparée par ELI, a pour titre *Strengthening U.S.-Mexico Transboundary Environmental Enforcement: Legal Strategies for Preventing the Use of the Border as a Shield Against Liability*. Elle se trouve sur le site Internet d'ELI, à l'adresse <http://www.eli.org>. Le deuxième rapport (version provisoire), intitulé *Environmental Enforcement Across Borders: Is the U.S./Mexico border an Extreme Case?* a été rédigé par M. Rothman et mis à la disposition des participants. M. Rothman indique qu'il aimerait connaître les commentaires des participants sur ce rapport.

Irène Gauthier, conseillère juridique, Environnement Canada, parle de l'absence d'accords formels entre le Canada et le Mexique ou les États-Unis en ce qui concerne l'assistance en matière civile et administrative. Cependant, malgré le manque d'accords de coopération formels, il existe d'autres outils. Par exemple, l'article 9 de la *Loi sur l'entraide juridique en matière criminelle* prévoit une assistance pour le recouvrement des amendes infligées par un tribunal pénal d'un autre État comme si cette amende avait été infligée par un tribunal canadien. Cependant, l'article 9 ne peut être invoqué pour recouvrer des sommes payables en vertu des procédures civiles ou administratives. le Canada agit comme les États-Unis en ce sens que la reconnaissance des jugements civils étrangers ne relève pas du droit fédéral, mais du droit provincial. Dans les provinces suivant la common law, cette législation est basée sur le modèle de la *Loi sur l'exécution réciproque des jugements*; au Québec elle s'appuie sur l'article 3146 du Code civil. Au Québec, sous réserve d'une série d'exceptions, le Code civil prévoit que les décisions rendues à l'étranger sont reconnues et déclarées exécutoires (articles 3155 à 3168). Quant aux poursuites civiles, qu'elles soient fondées sur des lois fédérales ou provinciales, elle précise qu'elles ne sont pas limitées aux résidents du Canada. Les procédures d'évaluation des impacts sur l'environnement et l'accès à une révision judiciaire des mesures administratives sont applicables aux non-résidents canadiens en vertu des lois fédérales, ontariennes et québécoises.

Mme Gauthier parle également de la *Loi sur les droits de recours réciproques contre la pollution transfrontalière*, qui a été adoptée dans plusieurs États américains et provinces canadiennes. Cette loi annule la règle du procès local et offre aux victimes de pollution transfrontière une égalité d'accès aux tribunaux de l'entité d'où émane la pollution.

L'expert suivant est Teodoro Maus, représentant de *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, Secrétariat à l'Environnement et aux Ressources naturelles) du Mexique à Washington, D.C. Il parle de ce qui est nécessaire pour que l'entraide juridique soit efficace. D'un point de vue stratégique, il souligne qu'il importe que cette entraide n'inspire aucune crainte aux pays pour ce qui est de leur souveraineté. Il indique qu'il est important de mesurer à quel point un pays peut renoncer à une part de sa souveraineté. À cet égard, il signale que le Mexique se montre particulièrement déterminé à défendre sa souveraineté.

Il évoque également les différences entre la division constitutionnelle des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et étatiques au Mexique et aux États-Unis. Alors qu'une bonne partie des pouvoirs sont centralisés au Mexique, aux États-Unis, un certain nombre de pouvoirs connexes à la protection de l'environnement relèvent des États, ce qui crée des difficultés pour l'application des traités qui ne lient que le gouvernement fédéral. Le Mexique étant un pays plus centralisé que les deux autres pays nord-américains, les accords signés par le gouvernement fédéral sont plus facilement appliqués. Il souligne également que la coopération transfrontière est compliquée par le fait que les systèmes judiciaires sont différents (droit civil au Mexique et common law aux États-Unis). Par exemple, le système juridique mexicain peut ne pas autoriser certaines poursuites qui sont possibles avec le système en vigueur aux États-Unis. Il fait observer que la peine de mort, applicable à certains crimes commis aux États-Unis, pose un problème supplémentaire pour la coopération transfrontière. Ces différences en matière juridique peuvent donc limiter la coopération, malgré la volonté politique de coopérer.

Selon M. Maus, la coopération devrait se concentrer sur les points communs, tout en tenant compte des différences entre les régimes afin d'éviter de créer des pressions inutiles.

À l'échelon international, les canaux diplomatiques et les lettres rogatoires constituent des outils additionnels pouvant servir aux États pour l'application des lois. Les accords formels offrent des mécanismes de coopération. Tel est le cas de l'*Inter-American Convention on Letters Rogatory* (Convention interaméricaine sur les lettres rogatoires), l'*Additional Protocol to the Inter-American Convention on Letters Rogatory* (Protocole additionnel à la Convention interaméricaine sur les lettres rogatoires) et les normes inter-américaines sur le droit international privé. Le Mexique coopère avec d'autres États par le biais de tous ces mécanismes.

Pour terminer, M. Maus signale qu'au Mexique, l'application des lois relatives à l'environnement à l'intérieur du pays relève du Profepa.

Période de questions et réponses

En réponse à la question d'un participant sur la signification transfrontière de documents civils, un expert souligne que le service de livraison FedEx a déjà été employé avec succès et que, à la lumière des règles applicables, cette forme d'expédition aurait été suffisante pour obtenir un jugement *ex parte* contre la partie défenderesse aux États-Unis si elle avait manqué de comparaître. Cependant, le jugement n'aurait probablement pas pu être appliqué aux États-Unis. Il indique également que l'EPA a préparé un document résumant les différents mécanismes disponibles dans ces cas. Ce document, daté du 18 mai 2000, s'intitule : *For Public Employees and Federal Officials Responsible for Environmental Law Enforcement in the Border Area of the United States and Mexico*. En ce qui concerne l'expédition de tels documents au Canada, il faudrait examiner les règles relatives aux procédures civiles applicables dans chaque province.

Discussion entre experts : Échange d'informations

La modératrice de la discussion est Norma Mungia, coordonnatrice, Affaires internationales, Profepa. Elle précise que cette discussion a pour but d'expliquer les lois du Canada, du Mexique et des États-Unis qui régissent l'échange et la protection d'informations, y compris des informations commerciales confidentielles et des informations gouvernementales.

Joseph Keller, conseiller juridique, Environnement Canada, indique qu'un certain nombre de lois s'appliquent à l'échange et à la protection de l'information, y compris des informations commerciales confidentielles et des informations gouvernementales, telles que la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999* (LCPE) et la *Charte canadienne des droits et libertés*. La *Loi sur l'accès à l'information* prévoit une procédure permettant à une personne de demander des renseignements au gouvernement. Le gouvernement doit divulguer les renseignements demandés en sa possession, à moins qu'ils n'entrent dans les exceptions prévues par la Loi. L'une de ces exceptions a trait aux renseignements obtenus à titre confidentiel. La LCPE prévoit un mécanisme similaire, selon lequel Environnement Canada doit divulguer des renseignements demandés par un particulier, à moins que ce ne soient des renseignements communiqués à Environnement Canada à titre confidentiel. Quoi qu'il en soit, les renseignements de nature confidentielle peuvent être portés à la connaissance du public si cela est dans l'intérêt public de le faire, notamment pour protéger la santé ou la vie humaines ou l'environnement. Cependant, les critères applicables dans ce cas sont très rigoureux. L'alinéa 316(1)*d*) de la LCPE prévoit aussi que les renseignements confidentiels peuvent être communiqués « dans le cadre d'un accord ou arrangement conclu entre le gouvernement fédéral et le gouvernement d'un État étranger ou une organisation internationale aux termes duquel ce dernier gouvernement ou l'organisation s'engage à en protéger la confidentialité ». La *Loi sur la protection des renseignements personnels* porte sur les renseignements sur les particuliers et autorise la divulgation de tels renseignements pour les procédures d'application des lois.

L'intervenant suivant est Gabriel Calvillo, directeur général, Crimes fédéraux et litiges en matière d'environnement, Profepa. M. Calvillo commence sa présentation en indiquant qu'il y a quelques mois, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (Loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique gouvernementale) a été publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération). Cette loi concerne l'accès à l'information publique que détiennent les institutions exécutives, législatives et judiciaires fédérales. La loi s'applique aussi à plusieurs autres institutions. Elle entrera en vigueur le 11 juin 2003. Elle établit le cadre d'accès à l'information et impose aux diverses autorités l'obligation de partager toute l'information, avec quelques exceptions visant les renseignements réservés et confidentiels.

Il existe deux catégories d'information réservée. La première regroupe les renseignements commerciaux confidentiels et les secrets commerciaux, les rapports d'enquêtes préliminaires et les dossiers relatifs à une enquête judiciaire ou à une

procédure administrative en instance. La deuxième catégorie se rapporte à la sécurité nationale, c'est-à-dire à l'information qui pourrait compromettre les relations internationales du Mexique ou faire peser une menace sur le pays. L'information confidentielle comprend les données personnelles, telles que les informations personnelles sur un accusé. Les informations personnelles, les informations commerciales confidentielles et les secrets commerciaux ne peuvent être divulgués sans l'accord de la personne ou de l'entreprise en question.

M. Calvillo parle ensuite des divers autres instruments qui régissent l'accès à l'information : *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), le *Código Federal de Procedimientos Penales* (Code fédéral de procédures pénales), la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (Loi fédérale sur les procédures administratives), la *Ley de la Propiedad Industrial* (Loi sur la propriété industrielle), ainsi que des traités internationaux.

Le *Código Federal de Procedimientos Penales* prévoit que lors d'une enquête préliminaire, les renseignements liés à un litige ne peuvent être consultés que par l'accusé, sa famille ou son avocat. En plus du code précité, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* et la LGEEPA contiennent leurs propres dispositions et exceptions connexes à l'accès à l'information. Par exemple, les autorités peuvent refuser l'accès à l'information lorsque celle-ci est liée à une procédure en instance ou à des activités de surveillance ou d'inspection.

En vertu de la LGEEPA, la seule information qui puisse être divulguée dans le contexte de vérifications environnementales est le rapport de conformité. Les autres renseignements concernant une vérification environnementale ne peuvent être divulgués à aucune personne, à l'exception du PGR, lorsqu'il a des raisons de penser qu'un crime a été commis.

Enfin, M. Calvillo mentionne que pour mettre en œuvre la nouvelle loi sur l'accès à l'information, on a créé des structures administratives pour gérer les demandes, de même qu'une unité de liaison pour coordonner le travail des diverses unités du Profepa .

Richard L. Huff, codirecteur, *Office of Information and Privacy* (Bureau de l'information et de la protection des renseignements personnels), DOJ, commence son exposé par le *Freedom of Information Act* (FOIA, Loi sur l'accès à l'information). M. Huff précise que, contrairement à la situation au Canada, la FOIA n'exige jamais qu'une autorité gouvernementale retienne de l'information, mais permet à une telle autorité de le faire.

Aux termes de la FOIA, tous les dossiers du gouvernement fédéral non soumis à certaines exceptions doivent être mis à la disposition du public sur demande. Parmi les informations visées par ces exceptions, on compte les données personnelles, les renseignements sur la sécurité nationale et la politique étrangère, les secrets commerciaux, les mémorandums inter-institutions, les renseignements sur les actions coercitives en cours, les informations confidentielles venant d'institutions financières et certaines données géophysiques sur les puits. Des exceptions s'appliquent aussi aux

informations dont la diffusion est autorisée ou interdite en vertu d'une autre loi. En ce qui concerne les informations privilégiées et confidentielles qu'il est permis de ne pas diffuser, M. Huff précise que l'information fournie volontairement par une entreprise n'est pas tenue d'être désignée comme confidentielle pour être protégée de toute divulgation. Quant aux informations commerciales fournies en vertu d'une loi ou d'un règlement, elles peuvent être divulguées, à moins que cette divulgation ne risque de nuire à la compétitivité des entreprises en cause. L'information fournie par un gouvernement peut être protégée de la divulgation en vertu d'une exception applicable à l'information fournie aux termes d'un traité. M. Huff fait remarquer que l'information fournie aux termes d'un simple accord exécutif ne serait sans doute pas protégée. Mentionnant un cas concernant des documents confidentiels que le gouvernement du Canada a fait parvenir au gouvernement des États-Unis au sujet de l'écrasement d'un avion à Gander, M. Huff souligne que le tribunal a décidé que l'information fournie à titre confidentiel par un gouvernement étranger ne constituait pas une exception en vertu de la FOIA, car l'information n'était pas considérée comme étant « sous le contrôle » du gouvernement américain. Au sujet du *Trade Secrets Act* (Loi sur les secrets commerciaux), il indique que cette loi protège la confidentialité de toute information commerciale fournie au gouvernement à moins que sa divulgation ne soit autrement autorisée en vertu d'une autre loi (FOIA, MLAT, etc.). Là encore, on ne voit pas clairement si un accord exécutif peut être considéré comme une information dont la publication est « autorisée par la loi ».

Amelia Simpson, directrice, *Border Environmental Justice Campaign, Environmental Health Coalition* (Campagne pour la justice environnementale transfrontière, Coalition pour la salubrité de l'environnement), parle de l'expérience de son organisation en matière d'application transfrontière du droit de l'environnement en rapport avec la fonderie *Metales y Derivados*, à Tijuana. L'organisation a engagé un certain nombre de poursuites judiciaires et quasi judiciaires pour imposer la fermeture de l'usine et l'évacuation des déchets dangereux abandonnés sur le site. L'une des mesures prises par la Coalition a été de déposer une communication conformément à l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), qui a donné lieu à la constitution d'un dossier factuel par le Secrétariat de la CCE. Elle indique aussi que plusieurs mesures ont été prises pour que le propriétaire soit tenu responsable de la remise en état du site. Des procédures administratives ont été entamées par le Profepa, des actions en justice ont été intentées auprès des tribunaux régionaux et même par le biais de la Commission des droits de la personne.

À la lumière de l'expérience que son organisation a acquise, elle a plusieurs questions à poser aux participants sur les diverses ramifications de l'application des lois et sur les mécanismes de coopération actuellement mis en œuvre pour assurer la remise en état du site de *Metales y Derivados* maintenant que la fonderie est fermée.

Période de questions et réponses

Un participant veut savoir dans quelle mesure la loi américaine permettrait au gouvernement des États-Unis de protéger contre toute divulgation des informations reçues d'un gouvernement étranger en rapport avec une action coercitive en cours dans ce

pays. Un expert lui répond qu'une exception prévue à l'article 7 de la FOIA s'applique non seulement aux actions coercitives intérieures, mais aussi à celles de pays étrangers.

Un autre participant aimerait savoir comment seraient traitées les listes de noms de consommateurs vivant des deux côtés d'une frontière, du point de vue de la confidentialité. Un expert répond qu'aux États-Unis, si la liste est obtenue par des moyens coercitifs, on peut se demander si la diffusion de cette liste peut causer un grave préjudice au plan de la compétition.

Un participant se demande dans quelle mesure un gouvernement a le droit de partager des informations confidentielles avec un autre gouvernement. Un expert indique qu'au Canada, l'article 315 de la LCPE de 1999 prévoit expressément que l'information de nature confidentielle peut être communiquée à un autre gouvernement. Un autre expert précise qu'aux États-Unis, des restrictions s'appliquent effectivement aux informations envoyées par un gouvernement étranger et que divers lois et traités définissent la protection applicables à ces informations contre toute divulgation.

Un troisième expert indique que les restrictions imposées à la divulgation d'informations sont généralement conçues pour protéger les droits constitutionnels. Il ajoute qu'au Mexique, en règle générale, l'information peut être divulguée, sauf si elle se rapporte à une procédure judiciaire en instance ou si elle porte sur des renseignements personnels. Une fois que la procédure en instance est terminée, l'information peut être divulguée.

Un autre participant pose une question concernant la possibilité de divulguer des pistes d'enquêtes et des renseignements émanant des services du renseignement. Il demande également s'il est possible d'obtenir des informations spécifiques telles que des rapports annuels d'entreprises, les noms et dates de naissance de dirigeants d'entreprises, l'historique des permis délivrés aux entreprises, etc. Les experts répondent que ce sont là des thèmes qui seront traités le lendemain et qu'ils seront alors analysés de façon plus détaillée. Toutefois, ils font observer qu'étant donné qu'une grande partie des informations visées par cette question sont déjà accessibles au public, la question qui se pose n'est pas celle de la confidentialité, mais plutôt celle de savoir où trouver ces informations. Les experts s'entendent aussi sur le fait que la date de naissance d'un dirigeant d'entreprise serait probablement considérée comme étant un renseignement personnel à ne pas divulguer.

Un participant explique le rôle de la CCE concernant le processus de communications des citoyens et la constitution de dossiers factuels. Il précise aussi que la CCE n'a pas pour mandat d'appliquer le droit de l'environnement à l'échelon national.

Un autre participant souligne que bien que le processus de communications des citoyens comporte quelques limitations internes, d'une certaine manière, il fait néanmoins fonction de mécanisme indirect d'application en ce sens qu'il a débouché dans le passé sur certaines mesures gouvernementales concrètes. Il donne l'exemple de la construction d'une jetée à Cozumel, qui a fait l'objet d'une communication déposée auprès de la CCE. Dans ce cas, bien que la jetée ait finalement été construite, le gouvernement mexicain a par la suite apporté des modifications à sa législation afin d'améliorer sa procédure

d'évaluation environnementale. Le gouvernement a aussi déclaré la zone aire naturelle protégée et adopté un plan d'aménagement pour celle-ci.

Une question porte sur le processus décisionnel suivi pour déterminer s'il convient ou non de divulguer des informations d'ordre commercial. Un expert répond qu'aux États-Unis, où l'information est communiquée volontairement, une information doit être fournie à titre confidentiel et être du type qui n'est ordinairement pas rendue publique par l'entreprise pour être considérée comme confidentielle. De ce fait, lorsqu'une demande est présentée au sujet d'informations confidentielles fournies par une entreprise et que l'autorité ne sait pas s'il s'agit du type d'informations généralement rendues publiques, elle demande à l'entreprise de divulguer ces informations. La même procédure s'applique lorsque l'autorité doit déterminer si la divulgation porte un grave préjudice à l'entreprise au plan de sa compétitivité. Dans les deux cas, l'autorité n'est pas liée par la réponse donnée par l'entreprise.

Un participant aimerait savoir s'il existe un mécanisme d'appel d'une décision rendue par une autorité de refuser une demande d'information présentée en vertu de la FOIA. Un expert confirme qu'un appel est possible auprès de l'*Office of Information* (Bureau de l'information) du DOJ. Si le requérant n'est toujours pas satisfait après l'intervention de ce bureau, une action en justice peut être intentée pour demander que la décision soit réexaminée.

Remarques de clôture par le Comité consultatif public mixte (CCPM)

M. Gustavo Alanís-Ortega, président du Comité consultatif public mixte (CCPM) de la CCE, présente quelques remarques sur les questions examinées pendant l'atelier. Il parle en premier du rôle du CCPM, qui est l'un des trois organes de la CCE. Il explique que le Comité est composé de 15 membres, soit cinq de chacun des trois pays, représentant divers secteurs de la société. M. Alanís signale que le CCPM tient quatre sessions publiques par an et que l'une d'elles a lieu en présence des ministres de l'environnement des trois pays nord-américains.

Il aborde ensuite le thème de la réunion et insiste sur la nécessité de relever les lacunes que présente la coopération en matière d'application des lois par-delà les frontières et d'améliorer les systèmes internes de chaque pays afin de parvenir à de meilleurs résultats. Selon lui, il est essentiel de faire appel à d'autres organisations intergouvernementales — pas seulement la CCE — et à des organisations de la société civile qui pourraient contribuer à résoudre les problèmes que pose l'application transfrontière des lois de l'environnement.

Il parle ensuite d'un engagement pris par les trois pays signataires de l'ANACDE de conclure un accord sur les évaluations des impacts environnementaux transfrontières dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de l'ANACDE. Il encourage les trois pays à reprendre les négociations en vue de parvenir à un accord dès que possible. Pour atteindre cet objectif, ajoute M. Alanís, il est essentiel que les trois pays poursuivent leurs efforts en vue de mettre en œuvre des mesures et des programmes pour favoriser une coopération efficace par-delà nos frontières. Il souligne l'importance de créer des

liens avec d'autres organisations œuvrant dans des domaines similaires, tels que le Programme des Nations Unies pour l'environnement.

Il parle ensuite de l'importance d'un atelier comme celui-ci et des précieux échanges entre les représentants gouvernementaux responsables de l'application des lois par-delà les frontières. Il estime que les fonctionnaires administratifs ont aussi tiré parti de l'expérience d'avocats du secteur privé et des représentants des ONG qui ont assisté à cet atelier.

M. Alanís évoque ensuite les différences économiques, sociales et culturelles entre les trois pays et la manière dont diffèrent les responsabilités de chacun. Il fait état d'une série de mesures qui doivent être prises à l'avenir pour améliorer l'application transfrontière des lois, telles que des programmes de formation améliorés et plus fréquents pour les responsables de l'application transfrontière des lois; la publication de sanctions contre les auteurs d'infractions transfrontières contre l'environnement comme mécanisme de dissuasion; le déploiement d'efforts particuliers pour améliorer les ressources humaines, techniques et financières consacrées à l'application transfrontière des lois.

M. Alanís ajoute que le manque d'application efficace des lois a non seulement des répercussions économiques, politiques et sociales, mais aussi des effets directs sur l'environnement et les ressources naturelles. C'est pourquoi il importe que les Parties améliorent leurs mécanismes de coopération, afin de pouvoir mieux faire face à ce problème. M. Alanís évoque également le besoin de définir de nouveaux moyens de faire en sorte que les autorités étatiques et locales s'acquittent de leurs responsabilités en ce qui concerne l'application transfrontière des lois.

M. Alanís plaide pour la mise au point de mécanismes plus efficaces pour accéder à l'information d'autres pays aux fins de l'application des lois. Il indique aussi qu'il est essentiel d'établir une procédure qui permette de déterminer que l'information déclarée confidentielle contient effectivement des données de cette nature et que l'exception n'est pas employée seulement pour empêcher l'accès à l'information. Il importe également que les termes employés dans la loi soient clairs et précis, car des mots comme « sécurité nationale » peuvent avoir des significations différentes selon le contexte.

Enfin, M. Alanís souligne l'importance pour les différents organes d'application des lois d'établir le bien-fondé de l'octroi de ressources additionnelles, dans le budget national, à l'application intérieure et, particulièrement, à l'application transfrontière des lois, afin de renforcer les capacités des institutions pertinentes, d'éliminer la corruption et d'offrir une formation adéquate aux fonctionnaires, y compris aux juges qui doivent statuer sur ces questions.

Clôture

M. Tim Whitehouse, de la CCE, lève la séance et invite les fonctionnaires administratifs aux réunions du lendemain.