

Rapport sommaire de la  
Conférence trinationale sur les  
activités d'application de la législation :  
« À la recherche de meilleures voies pour promouvoir  
la participation du public »

28 février et 1<sup>er</sup> mars 2002

Hôtel Omni Shoreham, Washington, D.C., États-Unis

Parrainée par  
le Groupe nord-américain sur l'application des lois  
sur les espèces sauvages

et

la Commission de coopération environnementale  
de l'Amérique du Nord

*Rapporteur* : Stanley W. Burgiel

## Avant-propos

Le présent rapport résume le contenu des discussions qui ont eu lieu lors de la « Conférence trinationale sur les activités d'application de la législation : À la recherche de meilleures voies pour promouvoir la participation publique », qui a eu lieu les 28 février et 1<sup>er</sup> mars 2002 à l'hôtel Omni Shoreham de Washington, D.C. Cette conférence était organisée par le Groupe nord-américain sur l'application des lois sur les espèces sauvages (NAWEG) et la Commission de coopération environnementale (CCE) de l'Amérique du Nord. Une soixantaine de représentants de gouvernements, d'organisations non gouvernementales (ONG), du milieu universitaire et du secteur privé du Canada, du Mexique et des États-Unis étaient présents.

La Conférence visait à examiner les avenues, mécanismes et partenariats actuels et potentiels pour encourager la participation des citoyens aux activités d'application de la législation sur les espèces sauvages au Canada, au Mexique et aux États-Unis. Les principaux objectifs de la Conférence étaient les suivants : trouver des façons d'encourager la participation de la population; explorer les différences dans l'application de la législation sur les espèces sauvages entre les trois pays; obtenir le soutien du public à l'égard de l'application de la législation; formuler des recommandations en vue de l'établissement de partenariats entre les organismes et le public.

Cinq séances plénières étaient à l'ordre du jour. Les thèmes étaient les suivants :

- tour d'horizon comparatif des systèmes d'application de la législation sur les espèces sauvages;
- tour d'horizon comparatif des mécanismes de participation du public;
- coopération en matière d'application de la législation sur les espèces sauvages présentant un intérêt transfrontalier;
- modèles de partenariat;
- études de cas concernant la participation des citoyens.

Trois exposés ont été présentés dans le cadre de chaque séance de manière à illustrer la situation dans les trois pays; les exposés ont été suivis d'une période de discussion et de questions, après quoi des recommandations ont été formulées. Le conférencier principal était par John Webb du *Department of Justice* (Ministère de la Justice) des États-Unis. Enfin, on a divisé les participants en petits groupes de discussions qui devaient faire des recommandations sur les façons d'obtenir le soutien du public pour l'application de la législation.

## **I. Plénière d'ouverture**

Ignacio González, gestionnaire de programme de la CCE, ouvre la Conférence et souhaite la bienvenue aux participants.

Yvan Lafleur, président du NAWEG, décrit le rôle du NAWEG. Ce groupe sert de tribune régionale d'examen des questions d'application de la législation. M. Lafleur mentionne que le mandat du Groupe consiste à renforcer les capacités et à coordonner les programmes régionaux favorisant le respect des obligations et des priorités en ce qui a trait à l'application de la législation. La Conférence s'inscrivait dans le cadre d'une série de conférences parrainées par le NAWEG; les activités antérieures présentées portaient sur des sujets comme l'établissement d'une liste des animaux à fourrure, oiseaux, reptiles, coraux et invertébrés marins contrôlés, les services d'experts légistes de la faune et la formation des agents de douanes. Dans les prochains mois, le NAWEG s'attachera à renforcer les capacités dans les secteurs suivants : le commerce des plantes menacées, les espèces envahissantes, les opérations de renseignements et la sensibilisation en Amérique centrale et dans les Caraïbes.

Greg Block, directeur des programmes de la CCE, fait remarquer que l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement comporte des dispositions très explicites sur l'application des lois nationales et la participation du public. Aussi, la CCE a consulté le public dans le cadre des activités suivantes : l'établissement d'un registre des rejets et des transferts de polluants; l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action régionaux relatifs à des polluants organiques persistants; l'évaluation des répercussions de la libéralisation du commerce sur l'environnement; une initiative sur l'électricité et l'environnement. M. Block mentionne qu'on cherche depuis longtemps à obtenir l'appui du public à l'égard du travail des responsables de l'application de la législation; il souligne également que la participation du public s'inscrit dans un processus dynamique en constante évolution qui demande une communication bidirectionnelle entre les organismes responsables et le public. Il insiste par ailleurs sur la nécessité de soutenir l'établissement de réseaux transfrontaliers de consultation publique et propose qu'on s'attache à trouver des moyens de coordonner et d'institutionnaliser ces réseaux.

## **II. Tour d'horizon comparatif des systèmes d'application de la législation sur les espèces sauvages**

Don MacLauchlan, de l'*International Resource*, directeur de l'Association internationale des agences du poisson et de la faune sauvage, anime cette séance, au cours de laquelle on compare les systèmes nationaux d'application de la législation sur les espèces sauvages. Les sujets suivants sont également abordés : le fondement de l'établissement des compétences relativement aux espèces sauvages; le rôle respectif des gouvernements nationaux et infranationaux; la coopération interorganismes pour l'application de la législation sur les espèces sauvages; l'établissement de priorités en matière d'application.

*Pour le Canada* : Steve Curtis, directeur du programme canadien, Association pour la diffusion de l'information sur la biodiversité, passe en revue les pouvoirs respectifs des gouvernements fédéral, provinciaux et autres, de même que les lois canadiennes relatives aux espèces sauvages. Le gouvernement fédéral est responsable de tout ce qui concerne les pêches, les oiseaux migrateurs, les espèces menacées, les terres fédérales et les eaux. Il s'acquitte de ses responsabilités en vertu de diverses lois, dont la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*. Les agents fédéraux d'exécution de la loi sont notamment les agents des pêches et les agents de la Gendarmerie royale du Canada. Les gouvernements provinciaux sont quant à eux responsables de toutes les autres questions se rapportant aux espèces sauvages; ils appliquent presque tous leurs propres lois sur les espèces sauvages et font appel à leurs propres agents d'exécution. M. Curtis fait également état du rôle des

administrations autochtones et municipales dans la gestion des espèces sauvages. Il mentionne que la coordination des programmes d'application de la loi des différents ordres de gouvernement varie d'un secteur à l'autre étant donné qu'il n'existe aucune entente officielle à cet égard. M. Curtis souligne en outre le travail de l'association canadienne des responsables de l'application de la loi dans le secteur des ressources naturelles, qui réunit les dix provinces, trois territoires et les organismes fédéraux concernés. L'association offre une tribune sur les questions d'application de la législation sur les ressources naturelles, favorise la coopération et le partage de renseignements et de ressources, cherche à accroître l'intégration des programmes d'application de la loi et de gestion des ressources naturelles, favorise l'adoption de normes professionnelles, facilite la formation et le perfectionnement.

*Pour le Mexique* : José A. Gómez Rodríguez, directeur général, Bureau central des pétitions et des plaintes, *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau fédéral de la protection de l'environnement), décrit la législation mexicaine sur les espèces sauvages. Il mentionne précisément les lois suivantes : la Constitution nationale, la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), la *Ley Nacional de Vida Silvestre* (Loi nationale sur les espèces sauvages), ainsi que des lois locales pertinentes. La *Ley Nacional de Vida Silvestre*, qui a été promulguée récemment, vise les administrations fédérale, étatiques et municipales. Elle prévoit des mécanismes favorisant la participation du public et établit un conseil consultatif pour la protection des espèces sauvages. Cette loi est principalement appliquée par le Profepa du *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, Secrétariat à l'Environnement et aux Ressources naturelles), et les organismes responsables de l'application du système judiciaire. La nouvelle loi prévoit des peines plus sévères pour les contrevenants, peines pouvant aller d'une amende à l'emprisonnement. Le Profepa est chargé de surveiller plus de 142 millions d'hectares de terres et ses activités sont définies dans le plan de développement national, de même que et dans un programme national relatif à l'environnement et aux ressources naturelles. Les priorités actuelles du Profepa sont les suivantes : zones sensibles, non-observation, activités présentant des risques élevés, espèces menacées, corruption.

M. Rodriguez mentionne que, pour faciliter la participation des intéressés, il faut inclure dans les bis des dispositions prévoyant la consultation et la formation des citoyens. Il met en lumière le rôle important que pourrait jouer le conseil consultatif, qui réunit des intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux provenant de divers secteurs. Il parle également du système mexicain de dénonciation publique, en vertu duquel des particuliers ou des groupes peuvent signaler des activités illégales au gouvernement, qui demande ensuite à l'organisme gouvernemental compétent de faire enquête.

*Pour les États-Unis* : Richard Marks, sous-directeur adjoint, Application de la loi, *U.S. Fish and Wildlife Service* (USFWS, Service des pêches et de la faune des États-Unis), explique qu'aux États-Unis, les pouvoirs fédéraux en matière d'espèces sauvages sont définis dans la Constitution. Cette dernière confère au gouvernement fédéral le pouvoir de régir le commerce interétatique et international, les traités internationaux et les terres fédérales. Aux États-Unis, il existe plus de quatorze grandes lois visant les espèces sauvages; en outre, ce pays est signataire de plusieurs traités internationaux et a promulgué la *Lacey Act* (Loi Lacey), qui facilite l'élargissement de la portée des mesures d'application de la législation sur les espèces sauvages. À l'heure actuelle, les activités d'application de la législation sur les espèces sauvages visent les questions suivantes : contrôles à l'exportation et à l'importation; réglementation du commerce interétatique et international d'espèces sauvages; contrôle de l'importation d'espèces sauvages nuisibles; protection de l'habitat faunique; aide aux organismes d'exécution de la loi étatiques, tribaux et internationaux. La coopération interorganismes est de plus en plus importante; par exemple, on observe la création de groupes mixtes chargés des enquêtes criminelles et de l'application de la législation, l'établissement de partenariats avec les administrations étatiques, tribales et étrangères en matière d'application de la loi, l'établissement d'accords de coopération pour l'application de la loi, la formation aux techniques d'application de la loi, les examens médico-légaux de la faune, la participation à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

(CITES) et à Interpol, ainsi que la constitution de banques de renseignements pour favoriser la sensibilisation du public et le respect des obligations fiduciaires envers les tribus. M. Marks souligne l'importance de la coopération entre les secteurs public et privé; il se dit également favorable à la participation du public à l'établissement d'un système d'examen des activités qui ont des répercussions sur les ressources fauniques.

**Discussion :** En réponse à une question concernant les mesures qui sont prises pour régler les problèmes de corruption au sein des organismes d'exécution de la loi, M. Marks mentionne qu'il existe un lien important entre la corruption possible et les activités illicites comme la contrebande; il souligne en outre le rôle des groupes responsables des affaires internes dans la résolution de ces problèmes. Il ajoute que les agents d'exécution de la loi doivent être au-dessus de tout soupçon à cet égard. M. Rodriguez ajoute que la corruption est un grave problème au Mexique et que ce problème est exacerbé par les salaires peu élevés des agents d'exécution et le manque de ressources; il recommande que les inspecteurs soient utilisés sur une base rotative et qu'on facilite le signalement, par le grand public, des cas de corruption. M. Curtis parle de la nécessité d'améliorer la responsabilisation, la transparence des activités et la participation du public dans le but de limiter la corruption.

Des participants mentionnent que les gouvernements peuvent à l'occasion faire obstacle à la participation du public, et ce, malgré l'existence de règles et de règlements officiels. À cet égard, on souligne l'importance de la création de conseils consultatifs et de l'inclusion de mécanismes de reddition de comptes dans la législation nationale. Selon d'autres intervenants, l'exécution coercitive ou les dénonciations publiques devraient être l'exception et non la règle en matière de protection des espèces sauvages. On mentionne que l'exécution de la loi n'est qu'un des outils utilisés à cette fin.

### **III. Tour d'horizon comparatif des mécanismes de participation du public**

Carroll Muffett, directeur des programmes internationaux, *Defenders of Wildlife*, anime cette séance au cours de laquelle on examine les possibilités actuelles, les obstacles et les perspectives d'avenir relativement à la participation du public aux activités d'application de la législation sur les espèces sauvages. M. Muffett ouvre la séance en établissant un rapprochement entre les trois pays en ce qui concerne le manque de connaissances du public sur les lois pertinentes, la pression exercée par les instances politiques pour qu'on applique de manière laxiste des lois qui ne sont pas populaires, de même que le manque de ressources pour assurer l'application efficace des lois. Il mentionne que les ONG peuvent jouer un rôle important dans la résolution de ces problèmes en sensibilisant le public, en exerçant des pressions pour que les lois soient appliquées de manière efficace, en pressant les gouvernements de consentir davantage de ressources à l'application de la législation sur les espèces sauvages et en collaborant avec les organismes d'exécution de la loi.

*Pour le Canada :* Randy Christensen, avocat principal, *Sierra Legal Defense Fund*, décrit les voies juridiques qui favorisent la participation du public au Canada. M. Christensen parle des avantages de la collaboration informelle et du partage de renseignements avec les gouvernements; il fait également valoir que les ONG peuvent être plus efficaces en collaborant avec les gouvernements qu'en dénonçant publiquement leurs mesures. Il parle d'un programme dans le cadre duquel on encourage les citoyens à noter et à rapporter les infractions à la législation sur les espèces sauvages dont ils sont témoins; il souligne également la nécessité d'améliorer les programmes de sensibilisation et de faciliter davantage la participation du public, plus particulièrement dans le cadre des processus d'établissement de quotas de chasse et de délivrance de permis.

Il ne minimise pas pour autant l'importance des instruments plus officiels pour favoriser la participation du public, par exemple, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, qui permet aux citoyens de

demander une enquête et, dans certains cas, d'entreprendre des poursuites. Les autres voies de participation au processus d'application de la législation sont les suivantes : poursuites privées; examen judiciaire des décisions des organismes; droit d'appel prévu par la loi; processus administratifs comme les appels devant des commissions de l'environnement et la présentation de demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* (LAI); processus internationaux comme les communications des citoyens présentées en vertu des articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (découlant de l'ALÉNA); recours à des lois étrangères comme le *Pelly Amendment* (modifications Pelly) à la *Fisherman's Protective Act* (Loi sur la protection des pêcheurs) des États-Unis, qui prévoit l'imposition de peines aux pays qui nuisent aux efforts des États-Unis visant à protéger les espèces en voie de disparition. M. Christensen conclut en proposant divers moyens d'accroître la participation du public aux activités d'application de la législation : surveillance accrue des activités et accès du public aux données; dispositions des lois pertinentes prévoyant la participation du public; ajout de dispositions relatives aux poursuites entreprises par des citoyens.

*Pour le Mexique* : María Elena Sánchez Saldaña, présidente, Teyeliz, A.C., décrit les activités de Teyeliz, une ONG mexicaine qui constitue un bel exemple d'inclusion du public aux activités d'application des lois mexicaines sur les espèces sauvages. Teyeliz utilise des données vérifiées provenant des gouvernements, d'ONG, d'universités, des médias et d'entreprises privées portant notamment sur ce qui suit : les espèces commercialisées; les tendances en matière d'utilisation; l'origine des espèces en question; les couloirs de transport, les méthodes de distribution et de stockage; les marchés; l'importance du commerce légal et du commerce illégal; les principales saisons de récolte et de commerce; les trafiquants et leurs réseaux. Des rapports sont publiés et présentés au Profepa, aux responsables de la gestion des ressources naturelles, aux spécialistes, aux ONG, au grand public, aux autorités d'autres pays et aux secrétariats chargés de l'application des conventions internationales pertinentes. Teyeliz a analysé les lacunes des cadres législatifs actuels et recommandé des changements. L'organisme a également participé aux activités de comités consultatifs nationaux, de réseaux internationaux et de conventions intergouvernementales ayant trait à l'utilisation et à la commercialisation d'espèces sauvages. M<sup>me</sup> Saldana est également favorable au processus de dénonciation utilisé au Mexique; elle estime qu'il s'agit d'un moyen efficace d'obtenir la participation du public, car les autorités doivent répondre à toute plainte formulée par un citoyen.

*Pour les États-Unis* : Eric Glitzenstein, associé, *Meyer & Glitzenstein*, décrit les obstacles et les possibilités en ce qui concerne la participation du public dans le contexte américain. Il existe diverses façons pour le public de participer à l'application de la législation aux États-Unis, à savoir :

- accès à l'information, en vertu de la *Freedom of Information Act* (Loi sur l'accès à l'information), comme critère préalable à l'évaluation de la situation et à la détermination des mesures à prendre;
- présentation de requêtes au gouvernement et participation aux procédures officielles, par exemple, celles qui sont prévues par l'*Administrative Procedure Act* (Loi sur les procédures administratives);
- exercice de pressions pour que soient adoptées de nouvelles lois plus efficaces;
- poursuites ou menace de poursuite pour obtenir les changements voulus.

Aux États-Unis, les obstacles à une participation efficace du public comprennent les suivants :

- obstacles législatifs, y compris des lois qui ne prévoient pas le recours aux tribunaux pour les citoyens, par exemple l'*Animal Welfare Act* (Loi sur le bien-être des animaux);
- obstacles créés par les tribunaux, par exemple une décision de la Cour suprême qui interdit de poursuivre les organismes gouvernementaux qui ne poursuivent pas les contrevenants à la loi, ou encore la nécessité de démontrer la capacité juridique d'entamer des poursuites ou les intérêts susceptibles de bénéficier d'une protection légale;
- obstacles créés par les organismes, par exemple les mesures prises pour ne pas divulguer de l'information ou l'interprétation trop générale des exemptions;

- les cadres supérieurs du gouvernement sont fermement convaincus que la population n'a pas à intervenir dans les activités d'application de la loi.

**Discussion :** Les participants soulignent la grande étendue des responsabilités qui incombent aux organismes d'exécution de la loi dans les trois pays, ainsi que la rareté des ressources dont ils disposent pour s'acquitter de ces responsabilités. En ce qui a trait à la capacité, les participants soulignent la nécessité de sensibiliser la population et de lui fournir une formation juridique; cela pourrait se faire dans le cadre de programmes de communication communautaires ou de programmes publics sur la protection des espèces sauvages. Selon un intervenant, il faut exercer des pressions sur les pouvoirs législatifs pour qu'ils fournissent les ressources nécessaires à l'application efficace de la législation.

Les participants parlent également de l'importance des facteurs comportementaux. Un des intervenants mentionne que, de manière générale, le secteur privé entretient des liens étroits avec les responsables du développement économique, mais les ONG et la société civile n'entretiennent pas de tels liens avec les organismes environnementaux. Les activités d'application de la législation pourraient favoriser l'établissement de partenariats entre les groupes environnementaux et les organismes gouvernementaux qui visent les mêmes objectifs. À cet égard, les autorités doivent tirer parti de l'expertise, des renseignements et du soutien que peuvent leur fournir les ONG. Une personne souligne également la nécessité d'examiner le rôle et les responsabilités du gouvernement, des entreprises privées et de la société civile.

Un autre intervenant parle de la nécessité d'obtenir la participation des peuples autochtones, tout en respectant les droits juridiques de ces groupes et les traités qu'ils ont signés avec les gouvernements fédéraux. Les peuples autochtones sont souvent plus dépendants que le reste de la population à l'égard des ressources fauniques ou entretiennent des rapports particuliers avec la nature, ce qui peut présenter des possibilités et des défis particuliers en matière d'application de la législation sur les espèces sauvages. Enfin, on mentionne que les ONG peuvent servir d'intermédiaire entre le public et les gouvernements, notamment lorsque les personnes qui signalent des activités illégales veulent conserver leur anonymat.

#### **IV. Discours-programme**

John Webb, chef de section adjoint, section des ressources fauniques et marines, division de l'environnement et des ressources naturelles, *U.S. Department of Justice* (Ministère de la Justice des États-Unis), prononce le discours-programme. Il décrit le contexte qui a donné lieu à la création de la section des ressources fauniques et marines et explique comment on en est venu à reconnaître la nécessité de faire appel à des juristes pour lutter contre les crimes visant les espèces sauvages. Il décrit l'évolution de l'approche du Service national des pêches et des ressources maritimes et des autorités douanières, qui est passée de la lutte au braconnage à la lutte contre le trafic illégal à grande échelle d'espèces sauvages. La *Lacey Act* de 1981 est un des outils les plus efficaces pour lutter contre la contrebande. En vertu de cette loi, les autorités peuvent poursuivre des citoyens américains qui contreviennent aux lois sur les espèces sauvages d'autres pays lorsqu'ils se trouvent dans ces pays. Il précise qu'il s'agit là d'un mécanisme important qui permet à d'autres pays de faire observer leurs propres lois de l'environnement aux États-Unis. M. Webb donne ensuite deux exemples d'application de *Lacey Act* : le cas d'individus qui faisaient le commerce illicite de reptiles en transitant par le Mexique et un cas de vente de homards immatures du Honduras.

M. Webb explique qu'on impose aujourd'hui des peines plus sévères aux contrevenants, y compris des peines d'emprisonnement. Aussi, les États-Unis ont davantage recours aux traités d'extradition et aux accords de partage d'information qu'auparavant. Par exemple, le gouvernement peut saisir les biens provenant du commerce illicite. Les revenus générés par la vente de ces biens sont souvent partagés avec les pays d'où provenaient les espèces en question ou sont investis dans les activités d'application de la loi.

**Discussion :** En réponse à une question sur les mécanismes autorisant les Autochtones du Canada à transporter aux États-Unis des parties d'espèces en voie de disparition, M. Webb répond que des négociations canado-américaines pourraient être entreprises en vue d'identifier les tribus que le gouvernement du Canada pourrait autoriser à transporter des parties d'espèces en voie de disparition. En réponse à une question sur le rapatriement dans leur pays d'origine d'espèces et de parties d'espèces saisies, tel que le prévoit la CITES, M. Webb mentionne que la CITES stipule également que le pays d'origine doit assumer les coûts associés à la saisie et à la garde de spécimens vivants, coûts qui peuvent être très élevés. Il arrive à l'occasion que les États-Unis rapatrient des espèces saisies, ou encore qu'ils les vendent aux enchères et investissent les fonds ainsi recueillis dans des activités d'application de la loi.

## V. Coopération transfrontalière en matière d'application

Craig Hoover, directeur adjoint, *TRAFFIC North America*, anime cette séance, qui porte sur les sujets suivants : accords et partenariats transfrontaliers bilatéraux et trilatéraux, officiels et non officiels, en matière d'application de la législation sur les espèces sauvages; priorités concernant l'application transfrontalière de la législation; rôle des citoyens dans l'application transfrontalière de la législation. TRAFFIC, qui est une ONG de premier plan, a pour mission de s'assurer que le commerce des espèces sauvages s'effectue en toute légalité et selon des principes de durabilité.

*Pour le Canada :* Garry Bogdan, chef, Application des lois sur les espèces sauvages, région des Prairies et du Nord, Environnement Canada, décrit le rôle des agences d'inspection du Canada. La région des Prairies et du Nord, qui couvre la moitié du territoire du Canada, ne compte que trois inspecteurs. Il est donc nécessaire d'améliorer la participation du public si on veut faire la meilleure utilisation possible des ressources limitées dont on dispose pour l'application de la législation. Les cadres régissant les activités d'application de la loi et les activités connexes comprennent les programmes relatifs aux zones protégées (comme des sanctuaires et des parcs), la législation (p. ex., des traités nationaux, des accords d'aide juridique, des protocoles d'entente), des programmes d'information publique (p. ex., du matériel didactique) et des programmes de participation du public (p. ex., des processus de consultation, des conseils de gestion). Les citoyens pourraient participer à l'application de la législation dans le cadre des programmes et activités suivants : programmes de dénonciation des braconniers; programmes d'observation, de consignation et de signalement; programmes d'informateurs rémunérés ou non rémunérés; sensibilisation et éducation du public; programmes volontaires de surveillance et de gestion de certaines terres fédérales. M. Bogdan souligne la nécessité de collaborer plus étroitement avec les peuples autochtones dans le cadre des activités d'application des lois fédérales sur leurs territoires.

*Pour le Mexique :* Karla Logan López, *Universidad Autónoma de Tamaulipas*, mentionne que le Mexique est l'un des cinq pays possédant une biodiversité importante; elle ajoute que, sur le plan socioéconomique, le Mexique est un pays en développement très peu axé sur la conservation. Des ONG, des universités et d'autres intéressés considèrent néanmoins la gestion des ressources naturelles comme une priorité et se sont associés à des organisations canadiennes et américaines. Le Mexique est Partie à divers accords et groupes internationaux, à savoir : l'*US–Mexican Agreement to Protect Mammals and Migratory Birds* (Accord États-Unis–Mexique sur la protection des mammifères et des oiseaux migrateurs); le comité mixte américano-mexicain pour la conservation des ressources naturelles; le Comité tripartite pour la conservation de la faune et des écosystèmes, dont les membres proviennent du Canada, des États-Unis et du Mexique; le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine; la Convention de Ramsar; la CITES; la Convention sur la diversité biologique; le programme *Frontier 21*. On s'intéresse en priorité aux questions suivantes : conservation de la biodiversité, utilisation durable des ressources, conservation du matériel génétique, préservation des oiseaux migrateurs et de leur habitat et protection des espèces menacées de disparition.

Madame López explique le rôle des conseils consultatifs sur le développement durable, qui servent à faciliter la participation du public au Mexique. Elle précise que, en 1995, on a créé des conseils consultatifs dans quatre régions du pays et on a invité des groupes à participer aux débats entourant la gestion des ressources naturelles et de la faune. Le Mexique compte plus de 2 500 unités de gestion et de conservation de la faune qui examinent les valeurs intrinsèques et économiques des espèces sauvages, en collaboration avec des associations privées.

*Pour les États-Unis :* Benito Perez, directeur adjoint régional, Application de la loi, région 1, USFWS, fait remarquer qu'aux États-Unis, les programmes d'application de la loi comportent trois éléments : l'inspection des détenteurs de permis et les vérifications de la conformité aux frontières; des enquêtes publiques et des enquêtes secrètes; des programmes de sensibilisation et d'information du public. Le public a été consulté dans près de la moitié des dossiers dont s'occupe M. Perez. Dans certaines situations, la population peut être plus apte à intervenir que les fonctionnaires du fait qu'elle ne doit pas se plier aux mêmes règles que les agents d'exécution de la loi. Pour obtenir la participation du public, il faut lui fournir de l'information pertinente, promouvoir la vigilance et, à l'occasion, offrir des récompenses. La contrebande d'espèces sauvages étant très rentable pour ceux qui la pratiquent, l'application de la législation doit s'inscrire dans un ensemble de mesures visant à régler le problème.

**Discussion :** Les participants disent qu'il faut encourager les décideurs des gouvernements à allouer les fonds nécessaires aux organismes et programmes d'application de la loi. En réponse à une question sur les lacunes de la législation actuelle sur les espèces sauvages, les participants ciblent les sujets suivants : espèces envahissantes; crime organisé; répercussions de l'immigration illégale dans des régions éloignées; incohérences entre les lois infranationales; commercialisation d'espèces sauvages et augmentation connexe des activités; protection des espèces énumérées à l'annexe 1 de la CITES; pollution côtière; pêches; produits forestiers ligneux et non ligneux. Les participants soulèvent également plusieurs questions qui pourraient avoir d'importantes répercussions indirectes sur la conservation des espèces sauvages, par exemple, les organismes génétiquement modifiés et l'évaluation des impacts environnementaux transfrontaliers. On parle également du projet d'écotourisme Escalera Nautica, un projet du gouvernement mexicain dans le golfe de Cortez.

## **VI. Modèles de partenariat**

Monica Alegre, directrice adjointe technique de la sous-procureure des ressources naturelles, Profepa, anime cette séance au cours de laquelle on examine les modèles et les possibilités de participation des citoyens aux efforts visant à empêcher le braconnage et le trafic d'espèces sauvages.

*Pour le Mexique :* Georgita Ruíz Michel, directrice du bureau de l'État d'Oaxaca, Profepa, décrit trois mécanismes favorisant la participation du public au Mexique : groupes de surveillance communautaire, dénonciations publiques, réseaux d'information. À Oaxaca seulement, il existe 48 groupes de surveillance communautaire réunissant 405 personnes. Ces groupes surveillent 21 zones forestières et 27 zones de pêche. Leurs membres sont des bénévoles choisis par la collectivité qui ont pour tâche de surveiller la gestion des ressources naturelles locales. Le Profepa leur offre une formation à cet égard. L'efficacité des groupes n'est pas aussi grande qu'on le souhaite, et ce, en raison du niveau élevé de pauvreté dans les collectivités, du fort taux de roulement au sein des groupes et d'un manque général de ressources, y compris les fournitures et l'équipement de base. Les groupes de surveillance communautaires apportent tout de même des avantages considérables, par exemple : le renforcement des valeurs communautaires; l'amélioration de la lutte contre les activités illicites; la promotion des mesures de protection et de conservation; la restauration des écosystèmes locaux; la résolution de problèmes environnementaux par le biais de mécanismes d'autoréglementation, ainsi que la responsabilisation des collectivités en général et de chacun de leurs membres.

En ce qui a trait au système de dénonciations publiques, M<sup>re</sup> Ruíz mentionne que, de 1993 à 2001, 1 196 dénonciations ont été faites dans le secteur de l'environnement et que les tendances actuelles indiquent une augmentation annuelle de 35 %. Elle donne l'exemple d'une dénonciation qui a mené à une réduction des dommages causés par des fils électriques et des câbles de fibres optiques.

*Pour le Québec :* Daniel Nadeau, biologiste, Société de la faune et des parcs du Québec, région de l'Abitibi-Témiscamingue, décrit l'efficacité des zones d'exploitation contrôlée (ZEC) pour la promotion de la participation des utilisateurs à la conservation et à l'utilisation durable des espèces sauvages. Jusqu'en 1978, il existait, au Québec, un réseau de clubs privés de chasse et de pêche qui détenaient des permis délivrés par le gouvernement. En 1978, on a créé les ZEC pour régler le problème de surexploitation des ressources, plus particulièrement de la truite mouchetée et de l'original. À l'heure actuelle, le Québec compte 63 ZEC de chasse et de pêche; 17 ZEC de pêche du saumon et 1 ZEC de chasse à la sauvagine. Ces ZEC, qui comptent 41 000 membres, génèrent des revenus globaux de 16 millions de dollars canadiens. Pour qu'une ZEC soit établie, les critères suivants doivent être remplis : besoin reconnu de mesures plus efficaces de gestion des espèces sauvages (p. ex., lorsque la réglementation générale est inefficace); grand potentiel faunique; région relativement facile d'accès. Le gouvernement confie la gestion des ZEC à des organisations ou associations sans but lucratif par le biais de protocoles d'entente. Les plans de gestion, qui sont revus tous les trois ans et sont fondés sur les rendements potentiels, établissent des règlements précis sur la durée de la saison de chasse ou de pêche, le nombre de jours d'exploitation, ainsi que la taille des prises et les quotas. Des plans de protection sont préparés chaque année compte tenu de l'estimation des ressources disponibles pour l'année visée, des activités prévues et des résultats des années antérieures. Par ailleurs, les ZEC doivent répondre à certaines exigences, par exemple, en ce qui concerne la composition de leur conseil d'administration; l'adhésion aux ZEC et l'accès à leurs ressources doivent être ouverts à tous; il faut établir des normes relatives aux taux de récolte, fixer et prélever des droits. Ce sont essentiellement les agents de conservation du gouvernement qui sont responsables de l'application de la loi.

*Pour la Colombie-Britannique :* Paul Mitchell-Banks, gestionnaire du programme Muskwa-Kechika, ministère de la Gestion durable des ressources naturelles, parle de la participation du public aux activités d'application de la loi dans la zone de gestion Muskwa-Kechika (ZGMK), qui couvre un vaste territoire (6,3 millions d'hectares) éloigné et d'accès restreint. LA ZGMK renferme des zones protégées, des zones spéciales de gestion (où les activités industrielles sont autorisées) et des zones sauvages spéciales (où les activités industrielles sont autorisées, à l'exception de l'exploitation forestière commerciale). La ZGMK a été créée en vertu de trois plans de gestion des terres et des ressources et de lois sur les cinq sujets suivants : l'exploration pétrolière et gazière, les parcs, les loisirs, les espèces sauvages, la foresterie. Les agents de conservation, les gardiens de parcs, le personnel forestier et la commission du pétrole et du gaz assument diverses responsabilités en matière d'application de la loi. Certains membres du public, notamment des pilotes locaux, les membres d'associations de piégeage, des exploitants forestiers et des Premières nations, apportent une contribution importante aux activités de surveillances de cette vaste région éloignée. Compte tenu de l'éloignement de la ZGMK, le programme bénévole de surveillance des parcs, exécuté dans d'autres parcs canadiens, n'est pas appliqué officiellement dans cette zone. Par contre, dans le cadre d'un programme de surveillance similaire, on fait appel à des groupes de bénévoles pour observer, consigner et signaler les activités illicites dans les régions sauvages.

**Discussion :** En réponse à une question sur le recours aux programmes de médiation et de règlement des différends, des participants mentionnent que les problèmes de gestion des terres se prêtent particulièrement bien aux mécanismes non conventionnels de règlement des différends, compte tenu du grand nombre d'intervenants pour qui la ressource présente un intérêt à long terme. Les mécanismes de règlement des différends doivent par contre être fondés sur les connaissances scientifiques et le savoir écologique traditionnels. En ce qui concerne les conflits entre la gestion communautaire des terres et les activités d'application de la loi, les participants parlent des lois qui protègent les droits communautaires et font également état des conflits qui peuvent surgir avec les populations d'agriculteurs. Les programmes efficaces

de gestion communautaire des ressources sont dotés de critères bien définis en ce qui concerne la valeur des ressources, les régions géographiques, l'adhésion, les normes de comportement et les mesures punitives. Un participant pose une question sur l'utilité des accords non officiels conclus entre les organismes d'exécution de la loi et les collectivités, particulièrement sur les effets que peuvent avoir des changements de politiques sur leur application si ces accords ne sont pas enchâssés dans une loi. La législation en question doit être applicable et suffisamment efficace pour être maintenue même si des changements politiques surviennent ou si, par exemple, on découvre des gisements de pétrole ou de gaz.

## **VII. Études de cas concernant la participation des citoyens**

Benito Perez, directeur régional adjoint, Application de la loi, Région 1, USFWS, anime cette séance qui est consacrée à des études de cas illustrant la participation des citoyens à la surveillance de l'application de la législation et la contribution de la surveillance aux mesures d'application de la législation.

*Pour le Canada :* John Mombourquette, directeur, Application de la loi, ministère des Ressources naturelles de la Nouvelle-Écosse, parle de la nécessité de réorienter l'approche des organismes d'application de la loi, c'est-à-dire de passer d'une approche réactive à une approche de prévention des problèmes. La population, la structure socioéconomique, la composition ethnique, culturelle et spirituelle, les attitudes et les attentes, ainsi que l'intérêt manifesté à l'égard des organismes d'exécution de la loi et des partenariats communautaires varient d'une collectivité à l'autre. Les responsables de l'application de la loi doivent bien connaître leur collectivité et s'assurer que leur personnel est représentatif de cette dernière. Les activités conventionnelles d'application de la loi sont caractérisées par les éléments suivants : patrouilles aléatoires, intervention rapide et enquête; ces activités portent sur un incident précis et sont davantage axées sur les moyens que sur les résultats. Une nouvelle approche plus efficace devrait mettre l'accent sur la prévention, le règlement des différends et les partenariats; cela suppose l'établissement d'un processus de détermination et d'analyse des problèmes, d'intervention et d'évaluation. Une telle approche est axée sur la clientèle, permet de répondre aux besoins de la collectivité, favorise la participation des citoyens, est transparente, dynamique, responsable et représentative des connaissances des dirigeants et de leur intérêt à l'égard de la collectivité et de ses problèmes.

Diverses stratégies ont été utilisées pour accroître la collaboration entre les responsables de l'application de la loi et les collectivités, par exemple, des programmes de surveillance de quartier, des réunions communautaires et des patrouilles de citoyens. Les programmes de surveillance de quartier et les réunions communautaires semblent avoir peu de répercussions sur le nombre d'infractions; par contre, les réunions communautaires et les patrouilles de citoyens ont donné lieu à une participation accrue du public aux activités des organismes d'exécution. Les responsables de l'application de la loi devraient s'inspirer de ces expériences pour chercher à obtenir la collaboration de la population en vue de déterminer les problèmes et trouver des solutions; de s'assurer que les services d'exécution vont dans le sens des préoccupations de la collectivité; de collaborer avec d'autres organismes et groupes d'intérêt concernés; de promouvoir la participation du public aux activités de lutte contre le crime contre les espèces sauvages; de faciliter l'évaluation des services d'application de la loi par la collectivité.

*Pour le Mexique :* Trinidad Benavides, ing., conseillère, *Asociación Nacional de Ganaderos Diversificados Criadores de Fauna* (ANGADI). ANGADI est une association nationale d'éleveurs de bovins dont l'objectif principal consiste à défendre les droits des propriétaires terriens et à changer les pratiques d'élevage du bétail pour favoriser la conservation et le développement durable. M<sup>me</sup> Benavides parle des activités du groupe se rapportant à la LGEEPA et à la *Ley Nacional de Vida Silvestre*, et souligne que l'association s'intéresse vivement à l'utilisation durable des ressources fauniques. ANGADI, qui comptait 118 membres lors de sa création, regroupe aujourd'hui 1 200 personnes réparties sur un territoire de 8 millions d'hectares. M<sup>me</sup> Benavides donne deux exemples qui illustrent l'importante contribution des

éleveurs de bovins à l'atteinte des objectifs de conservation – celui du rétablissement de la population de cerfs de Virginie et celui du rétablissement de la population d'ours noirs. Dans le cadre de ses activités ANGADI a constaté que, pour obtenir une plus grande collaboration du public aux activités de gestion durable des terres, il faut expliquer plus clairement à la population quel est son rôle et sa responsabilité à l'égard des terres et des ressources naturelles et diffuser à plus grande échelle les renseignements sur les répercussions potentielles de la pollution et de la dégradation des ressources naturelles.

*Pour les États-Unis :* Richard McDonald, agent spécial responsable, Enquêtes, USFWS, présente une étude de cas sur la réintroduction du loup gris au Wyoming et en Idaho en 1995–1996 et mentionne que la population des deux États n'a pas réagi de la même façon à ce programme. Il fut une époque où ces loups étaient présents dans tout le pays, bien qu'ils aient été presque exterminés dans les 48 États contigus (à l'exception du Minnesota), ce qui a eu pour résultat que le loup a été inscrit dans la *Endangered Species Act* (Loi sur les espèces menacées). En vertu du plan de réintroduction, il était interdit de tuer des loups, sauf dans des situations d'autodéfense ou en vertu d'un permis; par ailleurs, les loups réintroduits dans l'habitat étaient considérés comme des populations expérimentales non essentielles, ce qui permettait de les retirer dans les cas où ils s'attaquaient au bétail.

Quelques chasseurs et éleveurs de bovins, des groupes de conservation et la tribu des Nez Percés étaient favorables à la réintroduction des loups. Par contre, la majorité des chasseurs, éleveurs de bovins et pourvoyeurs y étaient opposés, tout comme les défenseurs des droits des propriétaires et les groupes antigouvernementaux. Les craintes des opposants étaient variées : perte possible de bétail et lutte pour l'accès au gros gibier; on a également fait état d'un ressentiment à l'égard du gouvernement et de préoccupations concernant la sécurité de la population. L'opposition à la réintroduction du loup était beaucoup plus forte en Idaho qu'au Wyoming. Dans ce dernier État, les animaux ont surtout été introduits dans le parc national Yellowstone, tandis qu'en Idaho, les animaux avaient tendance à se retrouver plus rapidement sur les terres privées. Par ailleurs, les médias et les politiciens locaux ont grandement contribué à faire de l'introduction de loups en Idaho un enjeu politique, ce qui a compliqué les activités d'application de la loi. Le soutien de la population à l'égard du programme s'est manifesté de diverses façons. Les ONG ont joué un rôle de premier plan dans la diminution de l'opposition en offrant une indemnisation aux éleveurs qui perdaient des animaux par suite de l'introduction des loups. Des groupes d'environnementalistes ont également offert un complément au programme de prime du gouvernement destiné aux personnes qui fournissent des renseignements menant à l'arrestation d'individus qui causent du tort aux loups. Cette dernière mesure présente des avantages et des inconvénients : d'une part, elle a fourni des ressources supplémentaires pour sensibiliser la population au problème, et d'autre part, elle a exacerbé le ressentiment à l'égard de l'ingérence dans les affaires locales et a mené à une disparité dans le montant des primes versées à ceux qui dénoncent des infractions (p. ex., mort d'un loup par rapport au décès d'un enfant). Par ailleurs, les programmes de récompenses élevées peuvent avoir retardé certaines enquêtes ou encore mis les enquêteurs sur de fausses pistes. Le programme de réintroduction du loup a été établi en collaboration avec la tribu des Nez Percés; cette dernière, compte tenu de l'importance culturelle qu'elle attache au loup, était responsable de la gestion du programme et de la sensibilisation de la population dans la réserve et à l'extérieur de celle-ci.

**Discussion :** Une personne fait remarquer que, généralement, les agents d'exécution de la loi n'ont aucune formation dans le domaine des relations communautaires, et mentionne qu'il faut réduire l'écart entre le gouvernement et le public. Les restrictions budgétaires ont contribué à la réorientation des priorités des organismes d'exécution; ceux-ci travaillent désormais davantage à la détermination des problèmes qu'à l'intervention répressive, et ce, parce que les investissements à court terme dans des activités menées en collaboration avec la collectivité peuvent donner lieu à des économies à long terme. Il faut également comprendre les facteurs socioéconomiques sous-jacents, comme la très grande pauvreté, et en tenir compte lors de l'élaboration de plans de gestion. Les mesures de contrôle ne permettront pas, à elles seules, de régler les différends relatifs aux espèces sauvages qui découlent de facteurs culturels ou économiques

profondément ancrés. Les participants ont aussi parlé des difficultés associées à l'adaptation de concepts comme la sensibilisation et l'exécution à différents contextes culturels et linguistiques.

### **VIII. Séance de travail en groupes : obtenir l'appui du public dans l'application de la législation**

Les participants sont divisés en trois groupes de travail pour discuter de leur expérience respective en ce qui a trait à la participation du public aux activités d'application de la législation sur les espèces sauvages, plus particulièrement des possibilités et des défis. Les groupes ont examiné les recommandations précises visant à obtenir l'appui du public à l'égard de l'application de la législation sur les espèces sauvages et à définir et mettre en place des mécanismes plus efficaces de partage de l'information et de coopération entre les organismes d'exécution de la loi, les membres des collectivités concernées et les ONG. Les recommandations suivantes ont été formulées par les groupes de travail :

- Les organismes d'exécution et les ONG doivent reconnaître qu'ils visent des objectifs similaires en ce qui a trait à l'application de la législation sur les espèces sauvages et tabler sur ces similitudes.
- Les organismes d'exécution devraient désigner une personne-ressource au sein des ONG pour faciliter la communication d'information, l'établissement de rapports, de partenariats et d'ententes. Cette personne pourrait, par exemple, créer une base de données des partenaires ou promoteurs potentiels pour ce qui a trait à la sensibilisation du public et aux activités d'application de la législation sur les espèces sauvages.
- Le NAWEG ou la CCE devraient établir un registre des partenariats efficaces entre les secteurs public et privé relativement à l'application de la législation sur les espèces sauvages, de même que regrouper ou créer des modèles de protocoles d'entente et d'autres types d'accords de concrétisation de tels partenariats.
- Il faut affecter plus de ressources à la sensibilisation du public. Les rencontres entre les agents d'exécution et le public donnent des résultats particulièrement intéressants. Les centres d'interprétation de la nature se prêtent très bien à cette activité, tout comme les réunions communautaires et les programmes de sensibilisation. Dans certaines situations, on peut faire appel à des « brigades communautaires », dans le cadre desquelles des agents d'exécution se rendent chez des membres de la collectivité pour les sensibiliser à leurs activités.
- Des participants proposent que la CCE et le NAWEG unissent leurs efforts pour officialiser et coordonner les réunions avec les ONG, afin de prioriser les enjeux ou d'officialiser les plans visant des sujets donnés.
- Les organismes responsables de l'application de la législation sur les espèces sauvages et les ONG devraient travailler ensemble plus souvent pour faciliter l'utilisation complémentaire des ressources et de l'expertise de chacun.
- Le NAWEG devrait envisager la possibilité d'offrir un atelier sur la contribution des ONG aux activités d'application de la législation sur les espèces sauvages, particulièrement en ce qui a trait aux mécanismes et projets concrets, ou encore dans des domaines où on peut établir une collaboration.
- Les ONG devraient chercher à créer un réseau de soutien trinational pour les personnes qui s'occupent des questions relatives aux espèces sauvages, et ce, afin de faciliter le partage des enseignements tirés des activités et d'examiner des façons de collaborer avec les responsables de l'exécution de la loi.

- Les trois pays devraient inclure dans leur législation sur les espèces sauvages des dispositions plus explicites sur les poursuites intentées par les citoyens en complément des mesures d'application de la loi et pour permettre de régler les problèmes de non-conformité des gouvernements. Les renseignements pertinents devraient être rendus publics.
- On devrait s'efforcer particulièrement d'informer les collectivités autochtones et autres groupes qui ont un attachement spécial à des ressources données.
- Les organismes d'application de la législation sur les espèces sauvages des trois pays et de tous les niveaux devraient établir des règles de procédure pour obtenir des commentaires du public, pour s'assurer que les résultats des consultations publics sont pris en compte par les décideurs et pour fournir une rétroaction sur la réponse des gouvernements à des recommandations précises.
- Les gouvernements doivent analyser sur une base périodique les écarts et les incohérences entre les cadres stratégiques et législatifs sur les espèces sauvages.

## **IX. Allocutions de clôture**

Yvan Lafleur, président du NAWEG, et Greg Block, directeur des programmes de la CCE, prononcent les allocutions de clôture. Ils abordent notamment deux thèmes qui sont souvent revenus dans le cadre des discussions : 1) le manque de ressources, ce qui pousse les autorités à améliorer la sensibilisation du public à l'importance et au rôle des organismes d'application de la législation sur les espèces sauvages, de même que la compréhension de ce rôle; 2) l'efficacité que pourraient avoir des partenariats améliorés avec divers intervenants pour ce qui est de l'application des lois. On encourage les participants à poursuivre leurs travaux; on laisse entendre que l'établissement de partenariats régionaux sur une ressource ou une biorégion donnée pourrait être un complément efficace aux activités locales et on encourage vivement les participants à élargir leurs perspectives au sujet des rôles traditionnels des groupes de défense des droits ou des responsables de l'application des lois, particulièrement celles qui visent les espèces sauvages.