



Association
Henri Capitant

Journées internationales polonaises
La responsabilité environnementale

La responsabilité environnementale en droit public

Mexique

Łódź 5 – 7 juin 2023

Auteurs

Professeurs de l'*Universidad de Monterrey* (UdeM) : Leandro Manuel Lamas Stalla, Carolina González Pineda, Rosa Amilli Guzmán Pérez, Rafael Ibarra Garza et Miguel Oswaldo Zárate Martínez.

L'équipe remercie pour l'aide dans la réalisation de ce questionnaire à Ximena Faz Gallegos, Angelina Isabel Valenzuela Rendón et Diego Alejandro Saldivar Elizondo.

SARA BRIMO (SARA.BRIMO@U-PARIS2.FR)

14) Dans votre pays, la responsabilité de l'Etat et des agents publics est-elle soumise aux règles ordinaires de la responsabilité civile ou à des règles particulières ? Ces règles sont-elles appliquées par un juge spécial (comme le juge administratif en droit français) ?

Les fonctionnaires au Mexique sont soumis à un régime spécial de responsabilités, à la fois administratives¹, pénales² et politiques³. Ils pourraient également avoir une responsabilité civile, suivant les règles de droit commun ; puisque ces types de responsabilité ne sont pas exclusifs⁴. Ces dernières années, un débat a été généré sur l'existence d'une responsabilité environnementale directe des fonctionnaires. Étant une fédération, au Mexique, il existe des différences dans la détermination des responsabilités entre les États ; tant par les voies administratives générales que dans le cas de la responsabilité environnementale directe.

Il existe un régime dominant de détermination de la responsabilité par des moyens administratifs qui est régi par les lois sur la responsabilité administrative des fonctionnaires. Sur la base de la classification des infractions administratives (elles peuvent être graves⁵ et non graves⁶), il est établi qui est l'autorité compétent. Dans le cas des infractions non graves, l'autorité compétent c'est l'unité de responsabilités administratives ou un fonctionnaire désigné par les organes de contrôle interne⁷. Pour les infractions graves, il s'agira d'un tribunal compétent⁸. En ce sens, la Loi Générale sur les Responsabilités Administratives stipule, dans son art. 3 fractions XVII, qui sera compétente pour connaître des infractions graves, la Chambre Supérieure du Tribunal Fédéral de Justice Administrative ou des chambres spécialisées tant au niveau fédéral qu'au niveau local (états fédéraux). Alors que, conformément aux articles 94 et 109 de la Constitution Politique des États-Unis du Mexique et à l'art. 9 fractions 5 de la Loi Générale sur les Responsabilités Administratives, dans le cas où l'infraction est commise par un fonctionnaire du pouvoir judiciaire, la Cour Suprême de

¹ Loi Générale sur les Responsabilités Administratives.

² Article 199 Loi Générale sur les Responsabilités Administratives ; Code Pénal Fédéral, titre dix, crimes pour actes de corruption.

³ Article 111 Constitution Politique des États-Unis du Mexique.

⁴ Articles 109 et suivants. Constitution Politique des États-Unis du Mexique ; Article 14 de la Loi Générale sur les Responsabilités Administratives.

⁵ Articles 78 et suivants Loi Générale sur les Responsabilités Administratives.

⁶ Articles 102 et suivants Loi Générale sur les Responsabilités Administratives.

⁷ Article 3 fraction. IV et XV Loi Générale sur les Responsabilités Administratives.

⁸ Article 3 fraction. IV et XVI et art. 9 Loi Générale sur les Responsabilités Administratives.

Justice de la Nation et le Conseil de la Magistrature Fédérale seront compétents pour déterminer la responsabilité.

Il existe également une reconnaissance de la responsabilité environnementale, à la fois dans les lois fédérales et locales. En règle générale, les lois sur la responsabilité environnementale se concentrent sur la détermination pour les individus privés, n'indiquant aux agents publics que l'obligation de fournir des preuves⁹ et de participer au processus lorsque cela est déterminé par les autorités judiciaires¹⁰. Dans certains cas, bien que la loi sur l'environnement reconnaisse la participation des fonctionnaires aux violations environnementales, elle réfère aux lois pénales et administratives pour déterminer la responsabilité¹¹.

Comme mentionné, la législation du pays envisage deux scénarios, le second évolue lentement et implique la reconnaissance que les fonctionnaires ont des responsabilités environnementales. Au niveau fédéral, des initiatives juridiques ont été présentées qui visent à attribuer la responsabilité environnementale aux actions et omissions des fonctionnaires¹², mais elles n'ont pas abouti. C'est dans la réglementation locale que les progrès sont évidents. Par exemple, dans le cas de l'État d'Aguascalientes, l'art. 224 de la Loi sur la Protection de l'Environnement prévoit la responsabilité des fonctionnaires en cas de violation aux obligations environnementales. L'article en question précise :

Au fonctionnaire qui ne respecte pas les obligations imposées par la présente loi, ses règlements, les programmes d'ordonnancement écologique, les déclarations de zones naturelles protégées, les Normes Officielles Mexicaines et les autres ordonnances applicables en matière d'environnement ; ainsi que ceux qui contreviendraient, mépriseraient ou agiraient en dehors des délais et conditions indiqués par les systèmes juridiques et administratifs susmentionnés, se verront infliger une amende de 100 à 500 fois la valeur quotidienne de l'unité de mesure et de mise à jour, dont le montant sera dépendant de la gravité de l'infraction et seront soumis aux procédures et aux conséquences juridiques établies par la Loi sur les Responsabilités des Fonctionnaires de l'État d'Aguascalientes, sans préjudice des actions et sanctions pénales et civiles pouvant découler de leurs actions contraires à la loi .

15) Dans votre pays, la responsabilité a-t-elle été attribuée aux agents publics pour punir les dommages causés à l'environnement ?

a. Si oui, indiquez le fondement de ces actions (et notamment s'il s'agit d'un des cas de responsabilité mentionnés dans la première partie), si ces actions ont prospéré et ladite responsabilité a été attribuée, quel était le fait à l'origine de l'attribution de la responsabilité (par exemple, une action effectuée directement par l'agent public, une carence dans la réglementation de certaines activités exercées par des personnes privées ou la violation d'un engagement international) ? Veuillez détailler quelques cas emblématiques, s'il y en a dans votre pays, et préciser les questions sur lesquelles les litiges les plus marquants ont porté (lutte contre le réchauffement climatique, disparition ou atteinte aux espèces protégées, pollution de l'air, réglementation de l'utilisation des contaminants, etc.).

⁹ Article 34 Loi Fédérale de Responsabilité Environnementale.

¹⁰ Article 49 Loi Fédérale de Responsabilité Environnementale ; art. 59 Loi de Responsabilité Environnementale de l'État de Coahuila de Zaragoza ; art. 162 Loi sur la Gestion Durable de l'Environnement pour l'État de Durango.

¹¹ Article 257 loi sur l'environnement de l'État de Nuevo León ; art. 59 Loi Environnementale pour la Protection des Terres à Mexico.

¹² Initiative de Loi Fédérale sur les Responsabilités Environnementales des Fonctionnaires, présentée par Leonardo Álvarez Romo du Parti Écologiste Vert devant la Chambre des députés le 25 mai 2005.

Selon le cas, fédéral ou local, le fondement de l'attribution de la responsabilité aux fonctionnaires est identifié. Comme mentionné, la complexité des réglementations administratives et environnementales au Mexique a créé différents scénarios à prendre en compte.

1. Fondement des sanctions aux fonctionnaires pour responsabilité environnementale. Dans des législations locales, par exemple, il y a l'infraction commise par les fonctionnaires. Par exemple, l'art. 24 de la Loi sur la Protection de l'Environnement de l'État d'Aguascalientes indique comme sanction une amende de 100 à 500 fois la valeur quotidienne de l'unité de mesure et de mise à jour. Ce même article indique une infraction générique pour manquement aux fonctions.
2. Fondement des sanctions aux fonctionnaires pour responsabilité administrative. La Loi Générale sur les Responsabilités Administratives régit dans son art. 100 et suivants les infractions administratives commises par les fonctionnaires. Une situation similaire peut être constatée dans la Loi sur les Responsabilités Administratives de la ville de Mexico et la Loi sur les Responsabilités Administratives de l'État de Nuevo León (v. art. 100 et s.).
3. La troisième hypothèse repose sur les sanctions environnementales elles-mêmes, qui ne font pas de distinction dans leur application et qui donc donne permission à l'autorité compétente de les appliquer tant aux particuliers qu'aux fonctionnaires. La Loi Générale sur la Faune dans son art. 123 indique les sanctions en cas de non-respect des préceptes établis par la loi. Pour sa part, la Loi Générale sur l'Équilibre Écologique et la Protection de l'Environnement régit dans son art. 171 sanctions administratives.

L'art. 53 de la Loi Générale du Système National Anticorruption et art. 27 de la Loi Générale sur les Responsabilités Administratives, créent le Système du Registre des Fonctionnaires Sanctionnés, cependant, les informations enregistrées ne sont pas sur la substance de l'infraction, mais seulement par le type de sanction. Situation qui se reproduit dans les états fédéraux. Par conséquent, bien que des fonctionnaires aient été sanctionnés pour des infractions liées à l'environnement, il n'existe pas de chiffres officiels à cet égard. D'après ce qui est sauvé du système d'enregistrement des fonctionnaires sanctionnés, entre 2015 et 2020, 24 fonctionnaires du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles ont été sanctionnés par une disqualification temporaire fédérale ¹³. Sur ces 24 sanctions, 8 ont été causées par une négligence administrative, deux par un abus de pouvoir et une par une violation des procédures contractuelles ¹⁴.

Malgré la difficulté d'identifier les sanctions pour les infractions administratives liées aux questions environnementales dans le registre public, il existe des cas dont la pertinence dépasse les médias. L'un des cas les plus controversés concernant la responsabilité environnementale au Mexique est le Dragon Mart à Cancun. En janvier 2015, le Procureur fédéral pour la protection de l'environnement (PROFEPA) a définitivement fermé la construction d'un complexe commercial appelé Dragon Mart dans la zone connue sous le nom

¹³ Ministère de la Fonction Publique, système de registre des fonctionnaires sanctionnés mis à jour en mars 2023.

¹⁴ *Idem*.

d'El Tucán, à Cancún, Quintana Roo¹⁵. PROFEPA a déterminé que l'immeuble où le projet était en cours de construction était un écosystème côtier avec de végétation de mangrove selon les registres de la Commission nationale pour la connaissance et l'utilisation de la biodiversité (CONABIO)¹⁶. En outre, des plaintes ont été déposées pour délits contre la biodiversité, prévus et sanctionnés par les articles 418 et 420 bis du Code Pénal fédéral¹⁷.

En ce qui concerne les fonctionnaires, le Ministère de l'Administration Publique (SFP) a engagé une procédure de détermination des responsabilités administratives à l'encontre de deux anciens fonctionnaires de la PROFEPA, l'ancien délégué Guy Adrián Piña Herrera et le sous-délégué juridique Samuel Jared Barrio Valladares¹⁸. Dans les deux cas, des irrégularités ont été signalées dans l'autorisation du Dragon Mart et, selon le Registre des fonctionnaires sanctionnés du ministère de la Fonction publique, la responsabilité administrative a été déterminée pour Guy Adrián Piña Herrera pour négligence administrative et il a été sanctionné d'une peine d'emprisonnement avec disqualification temporaire¹⁹.

Au Mexique, on s'inquiète de plus en plus pour les projets de développement touristique qui, comme dans le cas de Dragon Mart, ont entraîné la destruction de zones et d'espèces protégées. Le cas le plus important de ces dernières années est celui de l'écocide dérivé du projet Tajamar. Dans le cas du Tajamar, le ministère du Tourisme et le Ministère de l'Environnement et des Ressources Naturelles ont nié la destruction de l'environnement²⁰ malgré des preuves documentaires, des plaintes et des décisions judiciaires²¹ et les recommandations de la Commission Nationale des Droits de l'homme²².

b. Quelles sont les personnes qui peuvent exercer des actions en responsabilité contre l'Etat ou les agents publics, quelles sont les mesures, sanctions ou ressources qu'ils peuvent demander (réparation en nature ou équivalent, mesure conservatoire, peine, etc.), et celles fondées sur là ceux qui ont obtenu une déclaration, le cas échéant ? Existe-t-il un statut spécifique accordé à certaines personnes morales dont la mission statutaire est la protection de l'environnement (agrément d'associations, d'organismes de l'Etat, présomption d'intérêt à agir, etc.) ?

Les autorités compétentes pour déterminer la responsabilité des fonctionnaires au Mexique sont établies dans les lois fédérales et locales sur la responsabilité administrative. Dans le cas de la fédération, la Loi Générale sur les Responsabilités Administratives stipule dans son article 3 qu'il existe des autorités d'enquête, de traitement et de résolution. Les législations des

¹⁵ Rapport de redevabilité de conclusion de l'administration PROFEPA 2012-2018. Période de la première étape : décembre 2012 - décembre 2017.

¹⁶ Rapport d'activités PROFEPA 2015.

¹⁷ SEMARNAT, Communiqué de presse n° 19/15 | Mexique, DF., 26 janvier 2015.

¹⁸ Ministère de la Fonction Publique, Dossiers 000328/2015 et 000531/2015, Système de registre des fonctionnaires sanctionnés.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ SEMARNAT, Communiqué du Profepa, 28 janvier 2016.

²¹ Contradiction de la thèse 270/2016 entre ceux soutenus par les troisièmes tribunaux collégiaux en matière administrative du troisième circuit et le troisième du vingt-septième circuit. 11 janvier 2017.

²² Recommandation CNDH 67/2017 Sur le cas de la violation des droits de l'homme à un environnement sain, à la sécurité juridique et au principe de légalité, en raison de l'enlèvement des mangroves pour le développement du « Malecón Cancún » (Projet Tajamar) à Quintana Roo. Mexico, le 5 décembre 2017.

États continuent avec cette classification. Tel est le cas de l'art. 3 des Lois sur les Responsabilités Administratives de Mexico et de Nuevo León. Ces articles font référence à l'existence d'un organe de contrôle interne dans chaque administration publique et reconnaissent également le rôle de la Cour des Comptes Supérieure de la Fédération dans la détermination des responsabilités. La Loi sur la Surveillance et la Responsabilité de la Fédération établit les pouvoirs de la Cour des Comptes Supérieure de la Fédération, qui, dans son art. 1 indique ses fonctions principales.

La Cour des Comptes Supérieure de la Fédération peut superviser les opérations impliquant des ressources publiques fédérales ou une participation fédérale par le biais de contrats, de subventions, de transferts, de dons, de fiducies, de fonds, de mandats, d'associations public-privé ou de toute autre personnalité juridique et l'octroi de garanties sur des prêts des États et des municipalités, entre autres opérations.

La responsabilité des fonctionnaires au Mexique, à l'exception des exceptions observées, est prévue en droit administratif. A ce titre, si la PROFEPA, seule habilitée à engager des actions en responsabilité environnementale²³, venait à constater des infractions à la loi par des agents publics, elle transmettra le dossier aux autorités administratives correspondantes.

Les sanctions que la loi reprend sont l'avertissement public ou privé, la suspension de l'emploi, la révocation de l'emploi, et l'interdiction temporaire d'exercer des emplois dans la fonction publique et de participer à des acquisitions, des baux, services ou travaux publics. Ces sanctions sont communes aux lois fédérales²⁴ et étatiques²⁵. De son côté, l'art. art. 224 de la Loi sur la Protection de l'Environnement pour l'État d'Aguascalientes, indique une amende comme sanction pour responsabilité environnementale, qui peut être accompagnée des sanctions correspondant à la responsabilité administrative des fonctionnaires.

16) La responsabilité environnementale de votre Etat a-t-elle été recherchée devant les juridictions internationales ?

Aucun cas n'a été présenté devant les tribunaux internationaux pour déterminer la responsabilité internationale du Mexique, mais des cas ont été présentés devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH). La CIDH a publié une résolution établissant des mesures de précaution en faveur des résidents des zones entourant le fleuve Santiago²⁶. De l'avis de la CIDH, les personnes concernées se trouvent dans une situation grave et urgente de risque d'atteinte irréparable à leurs droits à la suite de la contamination du fleuve Santiago et du lac Chapala dans l'État de Jalisco²⁷. L'affaire est toujours ouverte.

Questions finales

17) Indiquez tout autre élément qui vous semble pertinent à la question de la responsabilité environnementale et que les questions précédentes ne vous permettraient pas de mentionner. En particulier, veuillez indiquer s'il existe d'autres

²³ Article 107 Loi Générale sur la Faune.

²⁴ Article 78 Loi Générale sur les Responsabilités Administratives.

²⁵ Article 75 Loi sur les Responsabilités Administratives de la Ville de Mexico ; Article 75 de la Loi sur les Responsabilités Administratives de l'État de Nuevo León.

²⁶ Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme, Résolution 7/2020, Mesure conservatoire n° 708-19 du 5 février 2020.

²⁷ *Idem*.

régimes ou réglementations de responsabilité susceptibles d'être applicables en matière d'environnement qui n'ont pas été mentionnés jusqu'à présent.

Il est important de souligner, d'une part, les modifications de la réglementation étatique qui visent à confier des responsabilités administratives environnementales directes aux fonctionnaires. La complexité des réglementations administratives au Mexique, les ressources des autorités compétentes, montrent la nécessité de rapprocher les responsabilités de ceux qui prennent les décisions. Un autre élément important à prendre en compte est le développement touristique en tant que défi pour les autorités mexicaines. Ces derniers, en particulier lorsque des décisions de justice indiquent des actions incorrectes de la part des autorités, mais ces actions ne rentrent pas dans la réglementation en vigueur, de sorte que ceux qui, par intention ou par négligence, permettent ou facilitent la destruction des ressources naturelles ne sont pas toujours punis.

18) Dans le cas où ce point n'aurait pas été abordé à ce jour, préciser s'il existe une possibilité d'engager des actions collectives ou de groupe en matière de responsabilité environnementale. Si oui, veuillez indiquer si de telles actions sont faciles à mettre en œuvre, si elles ont déjà été réalisées et quel en a été le résultat, s'il est connu.

L'art. 107 de la Loi Générale sur la Faune stipule que toute personne peut signaler les dommages causés à la faune ou à son habitat au Procureur fédéral pour la protection de l'environnement. De son côté, l'art. 189 de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement permet de déposer des plaintes populaires :

Toute personne, groupes sociaux, organisations non gouvernementales, associations et sociétés peut dénoncer devant le Procureur fédéral pour la protection de l'environnement ou devant d'autres autorités tout fait, acte ou omission qui produit ou peut produire un déséquilibre écologique ou des dommages à l'environnement ou aux ressources naturelles, ou contrevient aux dispositions de la présente loi et d'autres règlements qui régissent les questions liées à la protection de l'environnement et à la préservation et à la restauration de l'équilibre écologique

19) Existe-t-il des procédures spécifiques en cas de dommages environnementaux transfrontaliers ?

Il n'y a pas de réglementation expresse, donc les réglementations environnementales générales du pays sont respectées. Malgré cela, il existe un programme conjoint avec les États-Unis, « *Border 2015, United States-Mexico Environmental Program* ». Ce programme comporte un volet environnemental et un volet santé qui comprend les besoins spécifiques de la région où il est mis en œuvre²⁸. Cependant, le programme vise à prévenir les dommages environnementaux et à générer une coopération durable entre les pays, et non à déterminer les responsabilités ou à réparer les dommages. Les actions correspondantes seraient renvoyées au chapitre 24 du TMEC qui se concentre sur la coopération environnementale et l'utilisation durable des ressources partagées²⁹.

20) La responsabilité environnementale est-elle une question qui retient l'attention des avocats dans votre pays ? Qu'en est-il des médias et du grand public ?

²⁸ Frontière 2015, Programme environnemental États-Unis-Mexique.

²⁹ Chapitre 24, Accord commercial entre le Mexique, les États-Unis et le Canada.

Dans les médias, il y a des preuves d'intérêt pour les grands problèmes environnementaux du Mexique, mais l'accent a tendance à être mis sur les villes ou les localités. La pollution de l'environnement ou la qualité de l'air représente un intérêt croissant pour les grandes villes. Quelque chose de similaire se produit avec la sécheresse ou avec les inondations. L'étude académique est pertinente en tant que publications périodiques et congrès où l'avancement du droit de l'environnement est discuté. C'est probablement dans la législature que l'intérêt est le plus nécessaire.

21) Pensez-vous que la responsabilité environnementale va se développer dans votre pays dans les années à venir ? Si oui, précisez quels régimes ou hypothèses de responsabilité, parmi tous ceux cités ci-dessus, serviront de support privilégié à cette évolution.

Elle a déjà commencé à se développer, l'enjeu réside dans la caution et la responsabilisation des fonctionnaires.

22) Dans votre pays, les juges sont-ils spécifiquement formés aux questions environnementales ? Existe-t-il ou est-il prévu de créer un juge ou un ensemble de juridictions spécialisées pour connaître des litiges environnementaux, qu'ils impliquent des personnes privées ou publiques ?

La spécialisation est la grande dette des questions environnementales. Il y a plus de formation, mais pas assez de spécialisation. Déjà en 2015, l'Accord général 27/2015 de l'Assemblée plénière du Conseil judiciaire fédéral a été publié, qui précise la compétence des Tribunaux de District mixtes, spécialisés et semi-spécialisés de la République mexicaine, qui sont actuellement compétents en matière de procédures administratives, pour assister aux questions environnementales indiquées dans la Loi Fédérale de Responsabilité Environnementale. De son côté, l'État du Mexique travaille à la spécialisation des juges en matière d'environnement. La Cour supérieure de justice du Mexique, en collaboration avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD) et PROFEPA, cherche à créer un protocole sur la justice environnementale³⁰.

³⁰ ONUDD, « Nous formons des alliances pour construire le 1er protocole sur la justice environnementale », 6 mars 2023.

