

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, des motifs ayant amené le Secrétariat à considérer que la constitution d'un dossier factuel est justifiée

Auteurs : Fundación Lerma-Chapala-Santiago Pacífico, A.C.
Sociedad Amigos del Lago de Chapala, A.C.
Instituto de Derecho Ambiental, A.C.
Vecinos de la Comunidad de Juanacatlán, Jalisco
Comité Pro-Defensa de Arcediano, A.C.
Amigos de la Barranca, A.C.
Ciudadanos por el Medio Ambiente, A.C.
AMCRESP, A.C.
Red Ciudadana, A.C.

Partie : États-Unis du Mexique

Date de réception : 23 mai 2003

N° de la communication : SEM-03-003 (Lac de Chapala II)

Date de la notification : 18 mai 2005

I. RÉSUMÉ

En vertu des articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'« ANACDE » ou l'« Accord »), le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) (le « Secrétariat ») peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne alléguant qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat étudie les communications en fonction des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et, lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères établis, il détermine si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie, conformément au paragraphe 14(2). À la lumière de toute réponse de la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, conformément à l'article 15. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel, lequel peut être rendu publiquement accessible par un vote des deux tiers du Conseil.

La présente notification contient l'analyse faite par le Secrétariat, en vertu du paragraphe 15(1), de la communication déposée le 23 mai 2003 par les auteurs, qui allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation environnementale en rapport avec la gestion des ressources hydriques du bassin Lerma-Chapala-Santiago-Pacifique (le « bassin »). Les auteurs de la communication affirment que cette omission présumée a entraîné une dégradation de l'environnement du bassin et un déséquilibre hydrique dans le lac de Chapala.

Le 19 décembre 2003, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait aux critères du paragraphe 14(1) et, guidé par les critères énoncés au paragraphe 14(2), il a demandé au Mexique de lui fournir une réponse aux allégations des auteurs concernant l'application des dispositions légales suivantes en rapport avec les questions soulevées : les paragraphes II et III de l'article 88 et les articles 89 et 157 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), relativement au projet de barrage d'Arcediano; le paragraphe I de l'article 88 et l'article 133 de la LGEEPA, relativement à des plaintes déposées par des résidants de Juanacatlán au sujet du niveau de pollution du fleuve Santiago; l'article 4, le paragraphe IV de l'article 7 et le paragraphe XIII de l'article 9 de la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN, Loi sur les eaux nationales), relativement à la négociation, à la signature et à l'exécution d'ententes sur l'utilisation et la distribution de l'eau du bassin¹. Le Mexique a déposé sa réponse le 31 mars 2004. Dans ce document, la Partie explique les responsabilités du *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) et de la *Comisión Nacional del Agua* (CNA, Commission nationale de l'eau), de même que les mesures prises par ces deux organismes relativement à la gestion, à la surveillance et à la protection des eaux du bassin. Elle répond également aux allégations faites dans la communication.

Le Secrétariat a conclu que la réponse de la Partie laisse en suspens des questions factuelles importantes soulevées dans la communication. On manque d'information sur les éléments suivants : le fonctionnement du Conseil de gestion de bassin hydrographique s'occupant du bassin visé, ainsi que la question de savoir si et comment les ententes signées par ce Conseil de gestion sont rendues exécutoires; la mise en œuvre du système mexicain de surveillance de la qualité de l'eau dans le fleuve Santiago et la prise de mesures appropriées en fonction des résultats de la surveillance. Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat avise par la présente le Conseil que, à la lumière de la réponse de la Partie, il considère que la constitution d'un dossier factuel est justifiée et il expose ci-dessous les motifs de sa décision.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Les auteurs de la communication allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement relativement à la gestion des ressources hydriques du bassin Lerma-Chapala-Santiago-Pacifique (région hydrologique XII)², ce qui a entraîné selon eux une grave dégradation de l'environnement et un déséquilibre hydrique dans le bassin, de même qu'un risque de disparition du lac de Chapala et de l'habitat qu'il offre aux oiseaux migrateurs³. Ils donnent comme exemple le niveau de

¹ Voir la communication SEM-03-003 (Lac de Chapala II), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE (19 décembre 2003), aux pp. 6 et 7.

² Communication à la p. 1.

³ *Ibid.*

pollution du fleuve Santiago⁴, qui aurait selon eux de graves effets sur la santé des résidents de Juanacatlán⁵, ainsi que le faible niveau du lac de Chapala⁶, qui mettrait en péril l'habitat du pélican d'Amérique⁷.

Selon les auteurs, le Mexique ne garantit pas une participation efficace des citoyens au processus décisionnel en matière de politiques environnementales visant le bassin, car, disent-ils, toutes les initiatives (décrites dans la communication) auxquelles la société civile a participé dans le but de régler des problèmes reliés à la qualité de l'eau et à sa quantité dans le bassin « n'ont jamais été rien d'autre que de bonnes intentions et les nombreux rapports préparés sur ces initiatives sont archivés au ministère de l'Environnement et aux bureaux des directeurs général et régional de la Commission nationale de l'eau⁸... »

Les auteurs allèguent que, dans le cas du fleuve Santiago, le Semarnat omet d'assurer l'application efficace de l'article 133 de la LGEEPA, puisqu'il n'effectue pas de surveillance permanente et systématique de la qualité de l'eau dans le but de détecter la présence de polluants ou de trop grandes quantités de déchets organiques et, le cas échéant, de prendre les mesures d'intervention nécessaires⁹. Les auteurs soutiennent également que le Semarnat ne respecte pas les critères énoncés à l'article 88 de la LGEEPA relativement à l'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques, du fait qu'il autorise la construction du barrage d'Arcediano dans la gorge Huentitán du fleuve Santiago pour approvisionner la région métropolitaine de Guadalajara, malgré le niveau de pollution du fleuve et en dépit de l'adoption par l'administration municipale de Guadalajara, en 1997, d'un décret interdisant la construction du barrage¹⁰. Les auteurs affirment ce qui suit :

Par conséquent, l'autorité responsable omet d'appliquer ces critères de gestion des ressources hydriques alors que la Commission nationale de l'eau et l'État de Jalisco (CEAS)¹¹ planifient la construction du barrage d'Arcediano sur le fleuve Santiago sans d'abord en rétablir l'équilibre écologique, conformément à une politique environnementale définie dans les divers instruments législatifs visant le bassin en cause¹².

Les auteurs soutiennent que la CNA délègue ses responsabilités décisionnelles en matière d'utilisation et de distribution de l'eau du secteur au Conseil de gestion du bassin (*Consejo de Cuenca*) et que, ce faisant, elle omet d'assurer l'application efficace

⁴ *Ibid.* aux pp. 7 et 12 et à l'annexe XXV.

⁵ *Ibid.* à la p. 7.

⁶ *Ibid.* à la p. 3.

⁷ *Ibid.* aux pp. 6 et 7 et à l'annexe XXIV.

⁸ *Ibid.* à la p. 8.

⁹ *Ibid.* à la p. 12.

¹⁰ *Ibid.* à la p. 9.

¹¹ *Comisión Estatal de Agua y Saneamiento* (Commission de l'eau et de l'assainissement de l'État de Jalisco).

¹² Communication à la p. 9.

des dispositions de la LAN qui lui confèrent le pouvoir et la responsabilité de prendre les décisions pertinentes¹³. Selon les auteurs, le Mexique empêche le public d'assumer une partie de la responsabilité en matière de protection de l'environnement en déléguant au Conseil de gestion du bassin le pouvoir décisionnel relatif à l'utilisation et à la distribution de l'eau dans le bassin, et en adoptant ensuite comme position que les décisions du Conseil de gestion ne peuvent pas être contestées par les citoyens dans le cadre du processus de demande de révision prévu par la LAN¹⁴. Les auteurs allèguent ce qui suit :

Nous estimons que la CNA devrait exercer ses pouvoirs relativement à la distribution et à l'utilisation de l'eau au Mexique, ce qu'elle n'a pas fait jusqu'à maintenant en s'en remettant à maintes reprises au Conseil de gestion du bassin pour se soustraire aux responsabilités qui lui incombent en vertu de la LAN relativement à l'application des dispositions visant l'utilisation et la distribution de l'eau. C'est le cas des réponses à deux requêtes déposées par la Fundación dans le but de savoir si les autorités avaient l'intention de rendre une décision au sujet de la distribution de l'eau et du sort du lac de Chapala, comme l'indiquent des documents datés le 26 novembre 2001, le 11 février et le 14 novembre 2002 et le 10 janvier 2003. Les réponses de la CNA étaient évasives, la Commission déclinant toute responsabilité et alléguant parfois que le Conseil de gestion du bassin n'est pas l'autorité compétente, mais à d'autres occasions s'en remettant aux décisions de ce conseil. Cela équivaut à une omission répétée d'appliquer les dispositions de l'article 4 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, Loi fédérale sur les procédures administratives), qui vient compléter la LAN¹⁵...

Les auteurs de la communication affirment que les ententes conclues par le Conseil sont nulles et sans effet, premièrement parce qu'elles ne tiennent pas compte de la priorité accordée par la LAN à l'utilisation domestique de l'eau, et deuxièmement parce qu'elles ne satisfont pas aux exigences de forme prévues aux articles 3 à 5 de la LFPA pour les actes officiels¹⁶.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DU MEXIQUE

Le 31 mars 2004, le Mexique a déposé un document de 75 pages et 150 annexes en réponse à la communication (sur support papier et sur disque compact). La réponse comporte quatre sections, résumées ci-après, qui traitent respectivement des sujets suivants : questions préliminaires liées à la contestation de la recevabilité de la communication; questions relatives au projet de barrage d'Arcediano; questions

¹³ *Ibid.* à la p. 10.

¹⁴ *Ibid.* aux pp. 4, 5 et 13.

¹⁵ *Ibid.* à la p. 10.

¹⁶ *Ibid.* aux pp. 10–12.

relatives à la pollution du fleuve Santiago; questions relatives aux ententes sur la distribution et l'utilisation de l'eau.

A. Questions préliminaires

Le Mexique a demandé que le contenu de la partie de sa réponse traitant de la première question préliminaire qu'il soulève (procédures administratives et judiciaires en instance) demeure confidentiel¹⁷. Dans cette partie de sa réponse, le Mexique fait référence à deux procédures de traitement de plaintes de citoyens, l'une étant une instance judiciaire et l'autre, une plainte déposée auprès de la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (CNDH, Commission nationale des droits de la personne); il affirme que ces procédures concernent des questions également soulevées dans la communication, et il demande au Secrétariat de rejeter la communication en vertu de l'alinéa 14(3)a) pour le motif que ces procédures sont toujours en instance.

Le Mexique soutient ensuite que la communication doit être rejetée en raison des liens qui existent entre ses auteurs et le gouvernement¹⁸. Il affirme que deux des auteurs, soit Manuel Villagómez Rodríguez et Luís Alejandro Rodríguez, représentent le *Partido Verde Ecologista de México* (Parti vert du Mexique) au sein du Congrès de l'État de Jalisco. Dans sa réponse, le Mexique précise que Manuel Villagómez Rodríguez est le président de la *Fundación Cuenca Lerma-Lago Chapala-Santiago* et du *Comité Pro-Defensa de Arcediano*, et que Luís Alejandro Rodríguez est membre de ce dernier comité.

Le Mexique allègue en outre que la communication ne vise pas à promouvoir l'application de la législation et qu'elle ne satisfait donc pas au critère énoncé à l'alinéa 14(1)d) de l'ANACDE¹⁹. Il affirme qu'une des annexes à la communication, réclamant « une révolution pacifique destinée à instaurer un vrai fédéralisme, et non la prédominance de l'État de Guanajuato au détriment de l'État de Jalisco », indique que la communication ne vise pas à promouvoir l'application efficace de la législation de l'environnement, mais plutôt à harceler une entité qui, bien qu'elle ne constitue pas une branche de production au sens de l'alinéa 14(1)d), est tout aussi susceptible de subir des effets néfastes²⁰.

En ce qui a trait au critère mentionné à l'alinéa 14(2)c) de l'ANACDE, le Mexique affirme que la communication ne devrait pas être traitée plus avant parce que les auteurs n'ont pas exercé tous les recours légaux dont ils disposaient en vertu des lois mexicaines. Il affirme qu'aux termes de cet alinéa, les auteurs auraient dû exercer tous les recours qui leur étaient offerts²¹. Le Mexique soutient que les facteurs énumérés au

¹⁷ Réponse du Mexique aux pp. 1–3.

¹⁸ *Ibid.* aux pp. 9–10.

¹⁹ *Ibid.* à la p. 10.

²⁰ *Ibid.* aux pp. 10–11.

²¹ *Ibid.* à la p. 11.

paragraphe 14(2) ne sont pas de simples considérations destinées à guider le Secrétariat, mais bien des exigences obligatoires²².

Le Mexique allègue en outre que le processus de plaintes des citoyens (*denuncia popular*) ne peut pas et ne doit pas être considéré comme un recours en vertu des lois mexicaines. Il affirme que ce processus entraîne la formulation d'une recommandation par le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du Procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) qui, du fait qu'elle n'est pas exécutoire, ne peut pas et ne doit pas être considérée comme un recours²³. Le Mexique ajoute que le Profepa fait ces recommandations en sa qualité d'ombudsman dans le domaine de l'environnement et qu'à ce titre, il n'a pas de pouvoirs exécutoires²⁴.

B. Barrage d'Arcediano

Cette section de la réponse traite de l'allégation des auteurs de la communication selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, en permettant la construction du barrage d'Arcediano. Le Mexique donne des précisions sur le contexte dans lequel ces allégations sont faites, et répond aux allégations concernant le défaut d'appliquer la législation.

1. Précisions

Sous la rubrique « Précisions », le Mexique donne des éclaircissements sur le contexte dans lequel sont faites les allégations concernant le projet de barrage. Les renseignements fournis sont résumés ci-après.

- Le Mexique allègue que les auteurs de la communication exagèrent l'étendue géographique du problème et font référence, à tort, au bassin Lerma-Chapala-Santiago-Pacifique, pour le motif que les faits mentionnés concernent essentiellement les secteurs du lac de Chapala, d'Arcediano et de Juanacatlán, y compris la zone correspondant au fleuve Santiago et à la rivière Verde. Ce territoire ne couvre que [la partie] Lerma-Chapala du bassin (sous-région de Lerma); il n'inclut pas les sous-régions du fleuve Santiago et du Pacifique, de telle sorte que le problème est limité à la partie du bassin hydrographique qui se trouve dans l'État de Jalisco²⁵.
- Le Mexique affirme que le projet de barrage d'Arcediano n'influera pas sur le niveau de l'eau du lac Chapala et, par conséquent, qu'il n'aura pas d'effets néfastes sur les espèces migratrices qui dépendent du lac. Il prétend qu'au

²² *Ibid.* à la p. 13.

²³ *Ibid.* à la p. 16.

²⁴ *Ibid.* à la p. 14.

²⁵ *Ibid.*

contraire, le projet contribuera au rétablissement du lac et sera bénéfique pour les espèces qui en dépendent²⁶.

- Le Mexique reconnaît qu'un décret relatif à une zone de protection forestière englobant plusieurs collines de Guadalajara, Jalisco et comprenant un tronçon du fleuve Santiago ainsi que la gorge de ce fleuve, a été publié dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Gazette officielle de la Fédération) le 7 décembre 1934²⁷. Cependant, il affirme que ce décret ne constitue pas une loi environnementale au sens de l'alinéa 45(2)b) de l'ANACDE, puisqu'il a pour objet de régir des activités forestières commerciales. Il renvoie à l'article 2 du décret, selon lequel il est interdit d'accomplir toute activité forestière commerciale dans la zone protégée, sauf si une telle activité « respecte un processus uniforme visant à garantir l'équilibre biologique des secteurs boisés²⁸ ... »
- Le Mexique affirme que l'allégation selon laquelle le pont Arcediano sera touché n'est pas une question qui relève de la législation de l'environnement²⁹. Il ajoute toutefois que, compte tenu des impacts prévus du projet sur le pont, les mesures nécessaires ont été prises pour déplacer ce dernier³⁰. Il prétend que la CEAS de l'État de Jalisco a conclu une entente de collaboration avec l'*Instituto Nacional de Antropología e Historia* (INAH, Institut national d'anthropologie et d'histoire) pour la réalisation d'études archéologiques, de visites sur place et d'activités de prospection, ainsi que pour la préservation de monuments historiques dans le secteur du barrage d'Arcediano³¹.
- Le Mexique ajoute enfin qu'une initiative visant à décréter une aire naturelle protégée comprenant la gorge Oblatos-Huentitán a été déclarée nulle et sans effet³².

2. Allégations relatives au projet de construction du barrage d'Arcediano

Le Mexique déclare que les critères visant l'utilisation durable de l'eau énoncés à l'article 88 de la LGEEPA constituent le fondement de la réglementation sur l'utilisation de l'eau et que, par conséquent, ils servent de ligne directrice à l'élaboration d'une politique nationale sur l'eau et les écosystèmes aquatiques, y compris le projet de barrage d'Arcediano³³.

²⁶ *Ibid.* aux pages 26–27.

²⁷ *Ibid.* à la p. 27.

²⁸ *Ibid.* aux pp. 27–28.

²⁹ *Ibid.* à la p. 28.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.* aux pp. 29–30.

³³ *Ibid.* aux pp. 18–19.

Le Mexique affirme qu'une décision relative aux incidences environnementales de la *Dirección General de Impacto and Riesgo Ambiental* (DGIRA, Direction générale des risques et des impacts environnementaux) du Semarnat, publiée dans la communication officielle (*oficio*) S.G.P.A.-DGIRA.-DEI.-0672/03 du 27 octobre 2003, montre que ces critères ont été pris en compte, et que la CEAS de l'État de Jalisco était tenue de respecter les conditions établies tant dans l'évaluation des incidences environnementales (EIE) que dans cette décision³⁴. La décision prévoit que l'on devra faire une utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques de manière à ne pas nuire à l'équilibre écologique, et impose d'autres critères et conditions, énumérés dans la réponse du Mexique³⁵ :

- La création d'une aire naturelle protégée, qui sera désignée parc étatique dans le secteur adjacent au projet.
- La mise en œuvre d'un programme de préservation et de transplantation de certaines espèces végétales.
- L'interdiction de la commercialisation, de la chasse, du piégeage et/ou de la contrebande de certaines espèces sauvages dans le secteur du projet et sa zone d'influence, en amont et en aval du réservoir.
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de remise en état de l'environnement une fois le projet terminé.
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de sauvegarde de spécimens de végétaux se trouvant dans le secteur du réservoir, plus particulièrement les espèces visées par la norme NOM-059-ECOL-2001.
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de reboisement approuvé par une université ou un autre établissement d'enseignement, validé par le Semarnat et déposé auprès du Profepa.
- La définition et la mise en œuvre de mesures de contrôle visant à empêcher la lixiviation de polluants sur le site du projet. La CEAS de l'État de Jalisco a fait savoir qu'elle s'engageait à construire l'usine de traitement des lixiviats Coyula-Lixiviados.
- La construction d'un réseau collecteur à partir des bassins San Gaspar, Osorio et San Andrés, ainsi que des usines d'épuration Agua Prieta, Santa María Tequepexpan, El Ahogado (aéroport), Coyula, Coyula-Lixiviados et Puente Grande, afin d'atténuer les problèmes de pollution dans le fleuve Santiago.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.* aux pp. 20–24.

- Le dépôt pour examen et validation par le Semarnat, avant la construction de la paroi du barrage, de solutions de recharge techniquement faisables en vue de prévenir l'écoulement de lixiviats à partir du dépotoir Matatlán et de réduire les niveaux de contamination avant le remplissage du réservoir.
- Durant la préparation du site, la limitation du défrichage aux zones strictement nécessaires dans le secteur du projet; le déchiquetage et l'épandage, dans des endroits appropriés, des matières végétales compostables résultant des activités de défrichage; l'enlèvement de toute la végétation défrichée dans le secteur du réservoir projeté.

Le Mexique mentionne qu'on a l'intention d'aménager le barrage sur le fleuve Santiago, celui-ci étant déjà plus dégradé que la rivière Verde³⁶. Il ajoute que le barrage d'Arcediano vise à prévenir les impacts néfastes sur les écosystèmes et ressources aquatiques associés au lac de Chapala, en approvisionnant en eau la région métropolitaine de Guadalajara sans hypothéquer les ressources hydriques du lac³⁷.

Le Mexique déclare par ailleurs que l'allégation concernant l'omission d'appliquer les critères d'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques est erronée, puisque ces critères ont été pris en compte tout au long de l'élaboration du projet de barrage, et dès l'analyse de la faisabilité de solutions de recharge pour l'approvisionnement en eau de la région métropolitaine de Guadalajara³⁸, ainsi que le prescrit (selon ce que le Mexique soutient) l'article 89 de la LGEEPA.

Le Mexique déclare que l'article 88 de la LGEEPA énonce les critères à respecter relativement à l'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques, et que l'article 89 de cette loi définit les outils et instruments qui doivent servir à l'application de ces critères³⁹. Toutefois, il prétend que les paragraphes IV, V, VI, VII, IX et X de l'article 89 ne s'appliquent pas au projet de barrage d'Arcediano. Il résume comment, à son avis, le projet d'Arcediano est conforme aux autres paragraphes de l'article 89⁴⁰.

3. Omission alléguée de garantir la participation des citoyens

À propos de l'allégation selon laquelle le Mexique omet de garantir la participation des citoyens à la politique environnementale du pays et l'exercice d'une responsabilité conjointe par les citoyens en matière de protection de l'environnement, le Mexique fournit de l'information sur les mesures qu'il a prises pour respecter les dispositions de l'article 157 de la LGEEPA⁴¹. Il affirme que, conformément à l'article 157, des groupes

³⁶ *Ibid.* à la p. 25.

³⁷ *Ibid.* aux pp. 26–27.

³⁸ *Ibid.* à la p. 31.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.* aux pp. 33–39.

⁴¹ Article 157 de la LGEEPA : « Le gouvernement fédéral doit favoriser la participation de la population à la planification, à la mise en œuvre, à l'évaluation et à la surveillance des politiques relatives à l'environnement et aux ressources naturelles. »

tels que les auteurs ont eu à leur disposition divers mécanismes et tribunes de participation associés à l'élaboration de programmes et d'outils de planification, de mise en œuvre et d'évaluation concernant l'environnement et les ressources naturelles⁴². Il explique que ces possibilités de participation du public ont été offertes dans les contextes suivants : le *Plan Nacional de Desarrollo* (PND, Plan de développement national),⁴³ le *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Programme national relatif à l'environnement et aux ressources naturelles)⁴⁴, le *Programa Nacional Hidráulico* (PNH, Programme national de l'eau)⁴⁵, les conseils de gestion de bassin hydrographique⁴⁶, le *Consejo Consultivo del Agua* (Conseil consultatif sur la gestion de l'eau)⁴⁷, des forums de consultation avec des experts⁴⁸, un processus de consultation publique⁴⁹, les plans régionaux de gestion de l'eau pour 2002–2006⁵⁰, le plan de gestion de l'eau de la région VIII (Lerma-Santiago-Pacifique)⁵¹ et la consultation publique sur le projet de barrage d'Arcediano.

En ce qui concerne le projet de barrage d'Arcediano, le Mexique affirme que le gouvernement de l'État de Jalisco a mis sur pied un groupe interdisciplinaire chargé d'analyser d'autres façons d'approvisionner en eau la région métropolitaine de Guadalajara, et qu'un autre groupe a été formé à la suite de la réunion et de la consultation publiques sur l'EIE du projet⁵². Le groupe interdisciplinaire, avec l'aide d'un comité technique, a sélectionné les projets d'Arcediano et de Loma Larga parmi dix options possibles, après quoi la CNA et le gouvernement de l'État de Jalisco ont entrepris des études ayant permis de conclure que le projet d'Arcediano représentait la solution la plus viable.

Le Mexique déclare qu'il a mis en œuvre un processus de consultation publique sur l'EIE du projet de barrage d'Arcediano, et qu'il a notamment tenu une réunion d'information publique à laquelle des citoyens intéressés ont participé, conformément à l'article 34 de la LGEEPA et à l'article 43 du règlement d'application de la LGEEPA sur l'évaluation des incidences environnementales (RLEIA)⁵³. La réunion publique au cours de laquelle on a demandé au promoteur d'expliquer les aspects techniques et environnementaux du projet a eu lieu le 9 septembre 2003, et cinq des neuf auteurs de la communication y ont pris part. Le Mexique ajoute qu'en conformité avec le paragraphe III de l'article 34, il a donné suite à cinq pétitions (*solicitudes*) en plus de tenir cette réunion⁵⁴.

⁴² Réponse du Mexique à la p. 39.

⁴³ *Ibid.* aux pp. 40–42.

⁴⁴ *Ibid.* aux pp. 42–43.

⁴⁵ *Ibid.* aux pp. 43–47.

⁴⁶ *Ibid.* aux pp. 44–45.

⁴⁷ *Ibid.* aux pp. 45–46.

⁴⁸ *Ibid.* à la p. 46.

⁴⁹ *Ibid.* aux pp. 46–47.

⁵⁰ *Ibid.* aux pp. 47–48.

⁵¹ *Ibid.* aux pp. 48–49.

⁵² *Ibid.* aux pp. 50–55.

⁵³ *Ibid.* aux pp. 52–53.

⁵⁴ *Ibid.* à la p. 55.

Outre ces consultations, le Mexique soutient que, conformément à l'article 24 du RLEIA, la DGIRA a demandé des avis techniques sur le projet aux administrations municipales de Guadalajara, de Zapotlanejo, d'Ixtlahuacán del Río et de Tonalá, dans l'État de Jalisco, de même qu'aux ministères de l'État de Jalisco chargés de l'aménagement urbain et du développement durable⁵⁵.

C. Pollution du fleuve Santiago

1. Mesures prises par le Mexique pour se conformer à l'article 88 de la LGEEPA

Le Mexique rejette l'allégation des auteurs de la communication selon laquelle il « omet d'appliquer [les] critères de gestion des ressources hydriques [en planifiant] la construction du barrage d'Arcedanio sur le fleuve Santiago sans d'abord en rétablir l'équilibre écologique⁵⁶ ». Il affirme que la partie de sa réponse portant sur le projet de barrage d'Arcediano montre qu'il s'est conformé à l'article 88 et il réitère que le choix du fleuve Santiago est plus approprié pour l'aménagement du barrage parce que la rivière Verde est moins dégradée⁵⁷.

Le Mexique souligne que, puisque les deux cours d'eau sont pollués par des rejets d'eaux usées municipales et industrielles non traitées, le Semarnat a établi que l'approbation du projet de barrage d'Arcediano serait assortie d'une condition, à savoir la réduction des sources de détérioration par la collecte, l'acheminement et le traitement de toutes les eaux usées des municipalités des environs⁵⁸. Il ajoute que le projet intégré du gouvernement de l'État de Jalisco prévoit la construction du barrage parallèlement aux activités d'assainissement et aux autres utilisations du bassin hydrographique. Par conséquent, des plans relatifs à six usines d'épuration des eaux usées, un réseau collecteur et une usine de traitement de lixiviats associés au projet de barrage d'Arcediano devront être soumis et faire l'objet d'une EIE avant qu'une décision ne soit rendue⁵⁹.

Par ailleurs, le Mexique fait référence à une entente de coordination intervenue entre le pouvoir exécutif fédéral et le pouvoir exécutif de l'État de Jalisco. Cette entente vise la construction (en cours) de trois usines d'épuration des eaux usées et la restauration des usines existantes, travaux qui devaient être achevés en 2004⁶⁰.

⁵⁵ *Ibid.* à la p. 53.

⁵⁶ *Ibid.* aux pp. 55–56.

⁵⁷ *Ibid.* à la p. 57.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.* aux pp. 57–58.

⁶⁰ *Ibid.* à la p. 58.

2. Surveillance systématique et permanente de la qualité de l'eau

Le Mexique déclare que les questions touchant l'information sur la qualité de l'eau sont liées aux critères d'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques. À cet égard, la CNA a créé, en 1974, le *Red Nacional de Monitoreo de la Calidad del Agua* (RNMCA, Réseau national de surveillance de la qualité de l'eau), dont l'objectif stratégique consiste à fournir un système d'information sur la qualité de l'eau à jour et fiable pour la mesure, l'analyse et l'évaluation de la qualité de l'eau dans les plans d'eau d'intérêt national, et pour la diffusion de l'information produite afin d'en favoriser une plus vaste utilisation⁶¹. Le Mexique affirme que les données sur la qualité de l'eau recueillies par le RNMCA satisfont aux exigences de l'article 133 de la LGEEPA et de l'article 154 du *Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales* (RLAN, Règlement d'application de la Loi sur les eaux nationales) depuis 1974.

Le Mexique mentionne que le RNMCA exploite actuellement 912 stations de surveillance dans tout le pays, dont 12 sur le fleuve Santiago; 5 de ces 12 stations sont situées dans l'État de Jalisco. Il ajoute que les données fournies par le réseau de surveillance jouent un rôle fondamental dans la vérification, le maintien et l'amélioration de la qualité de l'eau des écosystèmes aquatiques en vue de préserver un équilibre entre leurs utilisations comme source d'approvisionnement et comme milieu récepteur⁶².

Le Mexique explique que ces 912 stations de surveillance du RNMCA sont réparties entre : le réseau primaire, qui génère des données descriptives à long terme sur les plus importants plans d'eau du pays; le réseau secondaire, qui produit des données à l'appui de la réglementation sur la pollution et des activités de lutte contre la pollution; des stations d'études spéciales, qui soutiennent les autres composantes du RNMCA; enfin, le réseau de référence sur les eaux souterraines, qui génère des données hydrogéologiques⁶³. Le Mexique ajoute que les données produites par le réseau sont évaluées sur une base annuelle, et qu'on a l'intention d'en faire des évaluations semestrielles et, ultérieurement, des évaluations en temps réel⁶⁴.

3. Activités d'inspection et de surveillance

Le Mexique déclare que, outre les activités de surveillance systématique accomplies depuis 1974, la CNA mène des inspections et des activités de surveillance en vue de faire respecter les dispositions de la LAN et du règlement afférent en ce qui a trait aux rejets d'eaux usées dans les plans d'eau sous responsabilité fédérale⁶⁵. L'application de la norme NOM-001-ECOL-1996, qui réglemente les rejets d'eaux usées directement effectués dans des plans d'eau d'intérêt national ou sur des propriétés nationales, relève

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.* à la p. 59.

⁶³ *Ibid.* aux pp. 59–60.

⁶⁴ *Ibid.* à la p. 60.

⁶⁵ *Ibid.*

de la responsabilité de la CNA; la mise à exécution de la norme NOM-002-ECOL-1996, qui réglemente les rejets d'eaux usées dans les réseaux d'égouts municipaux, est assurée par les administrations municipales⁶⁶.

Le Mexique signale que l'on a effectué 439 inspections, s'étendant à 34,81 % du bassin hydrographique, dans l'État de Jalisco en 2003⁶⁷. Au cours de la période 2000–2001, on a procédé à des vérifications de 25 utilisateurs de plans d'eau comme milieu récepteur d'eaux usées, qui étaient tenus de respecter des limites maximales relatives aux rejets de polluants à compter du 1^{er} janvier 2000. Seuls 3 des 25 utilisateurs se conformaient à ces limites. Dans les 22 autres cas, on a entamé des procédures administratives; 21 de ces procédures sont en instance et l'on a ordonné à un utilisateur de cesser ses activités⁶⁸.

Le Mexique ajoute que, de 1998 à 2003, le Profepa a procédé au total à 125 visites d'inspection et de surveillance dans des installations qui rejettent des eaux usées dans le fleuve Santiago. Ces visites avaient pour objet de vérifier le respect des mesures de sécurité imposées dans le cadre de procédures administratives engagées contre certaines entreprises (109) ou à la suite de plaintes (16). Les visites ont été effectuées dans les municipalités suivantes : Zapotlán el Grande, El Salto, Zapotlanejo, Tonalá, Tequila, Ixtlahuacán de los Membrillos, Amatitán et Ocotlán.

4. Infrastructure de traitement des eaux usées

Dans sa réponse, le Mexique signale que 73 usines d'épuration des eaux usées sont exploitées dans l'État de Jalisco. Il mentionne également des mesures futures prévues dans une entente de coordination qui a été conclue entre le pouvoir exécutif fédéral et le pouvoir exécutif de l'État de Jalisco, et qui a pour objet de promouvoir l'assainissement du bassin Lerma-Chapala et Haut-Santiago. Cette entente porte sur la construction de trois usines d'épuration des eaux usées (les travaux sont en cours). Elle prévoit aussi la restauration des usines existantes; les travaux devaient être achevés en 2004. De plus, conformément aux conditions fixées dans la décision relative aux incidences environnementales, la CEAS de l'État de Jalisco prévoit la construction de deux autres usines d'épuration. Dans sa réponse, le Mexique fait référence à un programme exhaustif d'assainissement du bassin hydrographique, dans le cadre duquel on prévoit mettre en œuvre un plan d'assainissement complémentaire d'un coût estimatif de 1,2 milliard de pesos, en sus de 23 projets d'investissement dans la dépollution du bassin hydrographique Lerma-Chapala-Santiago prévus pour l'exercice 2004–2005⁶⁹.

⁶⁶ *Ibid.* aux pp. 61–62.

⁶⁷ *Ibid.* à la p. 62.

⁶⁸ *Ibid.* à la p. 62.

⁶⁹ *Ibid.* à la p. 63.

D. Entente sur l'utilisation et la distribution de l'eau dans le bassin Lerma-Chapala

Dans cette partie de sa réponse, le Mexique note que le Secrétariat lui a demandé une réponse au sujet de l'application de l'article 4, du paragraphe IV de l'article 7 et du paragraphe XIII de l'article 9 de la LAN relativement à la négociation, à la signature et à la mise en œuvre d'ententes sur l'utilisation et la distribution de l'eau dans le bassin. Il soutient que la distribution de l'eau ne peut pas faire l'objet d'une communication de citoyens parce qu'il ne s'agit pas d'une question relevant de la « législation de l'environnement » au sens du paragraphe 45(2) de l'ANACDE⁷⁰. Il fournit néanmoins des renseignements à cet égard.

Le Mexique affirme que l'article 4 de la LAN définit les pouvoirs des autorités fédérales en matière de ressources hydriques, ainsi que la répartition de ces pouvoirs entre le président de la République et la CNA :

Le pouvoir de surveillance des eaux nationales et leur gestion, ainsi que les biens publics qui y sont intrinsèquement liés, relèvent de la responsabilité du pouvoir exécutif fédéral, qui assume cette responsabilité directement ou par l'intermédiaire de la Commission⁷¹.

Le Mexique déclare que l'allégation selon laquelle la CNA a omis d'exercer ce pouvoir et l'a délégué au Conseil de gestion du bassin hydrographique Lerma-Chapala est erronée. Il soutient que les conseils de gestion de bassin hydrographique sont des unités auxiliaires au sein de la CNA, qu'ils n'exercent aucun pouvoir et que leur rôle en est un de concertation et de coordination. Il explique que ces conseils de gestion sont des organisations régionales qui s'occupent d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques et qui permettent à la CNA de gérer les ressources hydriques avec la participation des utilisateurs⁷². Plutôt que d'exercer eux-mêmes des pouvoirs, les conseils de gestion aident la CNA à planifier, exécuter, gérer, contrôler, surveiller et évaluer ses activités. Les ententes qu'ils signent ne sont exécutoires que si les autorités les ratifient⁷³.

Le Mexique soutient que le RLAN établit très clairement que les conseils de gestion de bassin hydrographique sont habilités à coordonner les éléments suivants avec la CNA : l'établissement de priorités pour l'utilisation de l'eau et les autres outils de planification de la gestion de l'eau, ainsi que les mécanismes et procédures à appliquer en cas de situation extrême ou urgente, de pénurie, de surexploitation, de pollution de l'eau ou de détérioration des biens dont la CNA est responsable⁷⁴.

⁷⁰ *Ibid.* à la p. 64.

⁷¹ Article 4 de la LAN.

⁷² Réponse du Mexique aux pp. 65–66.

⁷³ *Ibid.* à la p. 66.

⁷⁴ *Ibid.*

Le Mexique soutient de plus que la CNA est habilitée à « veiller au respect et à l'application de [la LAN], l'interpréter à des fins administratives, imposer les peines indiquées, ainsi que prendre les actes officiels qui ne relèvent pas de la compétence exclusive du pouvoir exécutif fédéral⁷⁵. » Il affirme également que le PNH adopté pour la période 2001–2006 désigne la restauration et la préservation de la qualité de l'eau comme étant une politique nettement déterminée pour la région VIII (Lerma-Santiago-Pacifique). Il ajoute qu'à cette fin, il « faut constamment faire des inspections pour vérifier le respect des normes sur la qualité de l'eau et surveiller adéquatement les divers milieux récepteurs. » Il prétend que la CNA applique comme il se doit cette politique et la norme relative à l'inspection et à la surveillance⁷⁶.

À l'appui de cette assertion, le Mexique affirme que le *Programa Hidráulico Regional* (PHR, Programme régional de l'eau) de 2002–2006 relatif à la région VIII (Lerma-Santiago-Pacifique), prévoit un investissement de 7,2 millions de pesos en 2003 pour la réalisation de visites d'évaluation et d'inspection visant à vérifier la qualité de l'eau dans les États de Guanajuato, Jalisco et Querétaro. Il ajoute que, durant la période 2001–2003, on a effectué 2 467 visites d'inspection d'utilisateurs des eaux et milieux récepteurs d'intérêt national situés sur le territoire de l'autorité de gestion régionale de Lerma-Santiago-Pacifique. Par ailleurs, en ce qui concerne les problèmes de surexploitation de l'aquifère du bassin Lerma-Chapala, au dernier trimestre de 2003, 568 visites d'inspection ont été faites dans des exploitations agricoles des États de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Querétaro et Mexico. À ce sujet, le Mexique affirme qu'on est à préparer et à examiner les dossiers en vue d'entreprendre des procédures administratives et d'imposer des sanctions, pouvant aller jusqu'à la fermeture définitive des exploitations⁷⁷.

Au sujet de l'application de la NOM-001-SEMARNAT-1996, le Mexique mentionne qu'en 2000–2001, on a fait des vérifications auprès de 25 utilisateurs de plans d'eau comme milieu récepteur d'eaux usées; ces utilisateurs œuvraient dans les secteurs industriel, commercial et/ou des services et ils étaient tenus de respecter les limites maximales de contaminants établies dans les normes en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000. À la suite de ces visites, on a constaté que trois utilisateurs seulement respectaient ces normes. Des procédures administratives ont été engagées et sont toujours en instance⁷⁸.

Le Mexique ajoute que, outre les travaux de la CNA, le Profepa a participé à des activités d'inspection et de surveillance. De 1998 à 2003, par l'intermédiaire de son bureau de l'État de Jalisco, il a effectué 125 visites d'inspection et de surveillance dans des installations qui rejetaient des eaux usées dans le fleuve Santiago. Ces visites s'inscrivaient dans le cadre du programme d'inspection et de surveillance visant à vérifier le respect des mesures de sécurité imposées dans le cadre des procédures

⁷⁵ *Ibid.* à la p. 72.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.* à la p. 73.

⁷⁸ *Ibid.* à la p. 74.

administratives intentées contre certaines de ces entreprises et à la suite de plaintes. Le Mexique affirme que les renseignements relatifs à ces procédures sont « privilégiés » et qu'il ne peut les divulguer avant la fin des procédures.

IV. ANALYSE

La présente notification correspond à l'étape du processus de communications prévue aux paragraphes 14(3) et 15(1) de l'ANACDE. Le 19 décembre 2003, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait à tous les critères énoncés aux alinéas a) à f) du paragraphe 14(1). Guidé par les critères énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a alors demandé une réponse au Mexique à propos des allégations des auteurs concernant l'application de diverses dispositions législatives en rapport avec les questions suivantes : le projet de barrage d'Arcediano; les plaintes déposées par des résidents de Juanacatlán au sujet du niveau de pollution du fleuve Santiago; la signature et la mise en œuvre d'ententes sur l'utilisation et la distribution de l'eau dans le bassin en cause. La réponse du Mexique a été reçue le 31 mars 2004. Conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat explique dans les présentes pourquoi il juge que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel.

A. Questions préliminaires

Dans la première partie de sa réponse, le Mexique fait plusieurs affirmations selon lesquelles il conteste la validité de la communication, et il prétend que celle-ci doit être rejetée. Le Secrétariat conclut que ces affirmations ne fournissent aucun motif pour ne pas recommander la constitution d'un dossier factuel à l'étape du processus visée par le paragraphe 15(1).

1. *Liens entre les auteurs et le gouvernement.* Le Mexique affirme dans sa réponse que certains membres de certaines des associations composant le groupe d'auteurs entretiennent des liens avec le gouvernement, et que le Secrétariat ne devrait donc pas poursuivre l'examen de la communication⁷⁹. Cependant, tous les auteurs nommés dans la communication sont des associations de citoyens, dont la personnalité juridique est distincte de celle de leurs membres. De plus, les personnes dont les liens avec la communication sont considérés comme inopportuns par le Mexique sont actuellement membres de la LVII^e Législature du Congrès de l'État de Jalisco, mais n'occupaient pas ces fonctions au moment du dépôt de la communication. Pour toutes ces raisons, les fonctions gouvernementales actuellement occupées par certains membres de certaines associations composant le groupe d'auteurs ne fournissent aucun motif pour rejeter la communication à l'étape actuelle.

⁷⁹ En vertu de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement.

2. *La communication vise-t-elle à promouvoir l'application efficace des lois de l'environnement?* Le Mexique affirme que la communication ne vise pas à promouvoir l'application efficace de la législation de l'environnement parce que l'une de ses annexes réclame « une révolution pacifique destinée à instaurer un vrai fédéralisme, et non la prédominance de l'État de Guanajuato au détriment de l'État de Jalisco ». Selon le Mexique, de tels propos témoignent de l'intention de harceler une entité et donc, en vertu de l'alinéa 14(1)d) de l'ANACDE, la communication devrait être rejetée. Toutefois, le Secrétariat a déjà établi dans sa décision du 19 décembre 2003 que la communication dans son ensemble satisfait à l'exigence voulant qu'elle vise à promouvoir l'application efficace de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production, du fait qu'elle est clairement axée sur des omissions présumées d'appliquer la loi de la part des autorités mexicaines⁸⁰. Le Secrétariat conclut que les déclarations contenues dans l'annexe auxquelles le Mexique fait référence ne fournissent aucun motif pour ne pas recommander la constitution d'un dossier factuel.
3. *Recours légaux accessibles aux auteurs en vertu des lois de la Partie.* Le Mexique affirme que les auteurs auraient dû exercer tous les recours légaux qu'ils pouvaient raisonnablement exercer en vertu des lois mexicaines, notamment le pourvoi en révision de nature administrative (*recurso de revisión*) prévu à la LFPA (par le truchement de la procédure d'appel instituée par la LGEEPA), l'action en annulation (*juicio de nulidad*) prévue au *Código Fiscal de la Federación* (Code fiscal de la Fédération) ou, le cas échéant, le recours en amparo (*juicio de amparo*) aux termes de la *Ley de Amparo* (Loi sur l'amparo)⁸¹.

En vertu du sous-alinéa 14(3)b)(ii) de l'ANACDE, dans sa réponse, la Partie « devra indiquer au Secrétariat [...] si des recours privés relativement à l'affaire sont offerts à la personne ou à l'organisation qui présente la communication, et si ces recours ont été exercés. » Le Mexique affirme dans sa réponse que le pourvoi en révision de nature administrative, l'action en annulation et l'action en amparo constituent des recours privés qu'il est raisonnablement possible d'exercer. Cependant, il n'explique pas pourquoi ces recours seraient applicables à chacune des allégations présentées dans la communication. Par exemple, en ce qui concerne l'allégation touchant la nature des pouvoirs que possèdent et ne possèdent pas les conseils de gestion de bassin hydrographique, les auteurs attestent avoir exercé le pourvoi en révision de nature administrative mentionné par le Mexique dans sa réponse, mais sans succès. L'alinéa 7.5b) des Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application reconnaît que, dans certains cas, il peut exister des obstacles à ces recours. De plus, dans sa décision du 19 décembre 2003, le Secrétariat a noté que l'un des auteurs avait attesté avoir pris toutes les mesures raisonnables pour exercer les recours privés dont il disposait, en déposant auprès du Profepa une plainte de citoyen portant sur des questions analogues à

⁸⁰ Voir la communication SEM-03-003 (Lac de Chapala II), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE (19 décembre 2003), à la p. 8.

⁸¹ Réponse du Mexique à la p. 11.

celles soulevées dans la communication⁸². Le Secrétariat a examiné de nombreuses communications où des plaintes de citoyens avaient été le seul recours exercé, y compris plusieurs communications à l'égard desquelles le Conseil a autorisé la constitution de dossiers factuels. À la lumière des mesures prises par les auteurs et d'autres personnes en ce qui concerne le bassin hydrographique et le lac de Chapala, et décrites dans la communication⁸³, la disponibilité possible d'autres recours ne fournit aucun motif raisonnable pour ne pas recommander la constitution d'un dossier factuel.

4. *L'utilisation et la distribution de l'eau font partie de la vision qu'a l'ANACDE de la législation de l'environnement.* Le Mexique affirme que les allégations des auteurs à propos de l'utilisation et de la distribution de l'eau ne peuvent pas être examinées dans le cadre du processus de communications de citoyens parce que la réglementation de l'utilisation de l'eau ne fait pas partie du concept de « législation de l'environnement » selon la définition qui en est donnée au paragraphe 45(2) de l'ANACDE⁸⁴. Le Secrétariat a déjà établi que la communication satisfait aux exigences du paragraphe 14(1), y compris l'exigence selon laquelle les allégations faites doivent se rapporter à la législation de l'environnement⁸⁵. Le Secrétariat a établi que, dans la mesure où ces dispositions de la LAN ont pour objet premier de protéger l'environnement et qu'elles imposent des obligations aux autorités gouvernementales, les allégations des auteurs qui s'y rapportent peuvent être examinées aux termes de l'article 14⁸⁶. Même si elles ont trait à l'utilisation et à la

⁸² *Ibid.* à la p. 9.

⁸³ Communication aux pp. 4–7, 10, 13–14.

⁸⁴ Article 45 : Définitions

2. Aux fins du paragraphe 14(1) et de la Partie V :

a) « législation de l'environnement » désigne toute loi ou réglementation nationale, ou toute disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de protéger l'environnement ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé des personnes, en assurant

- (i) la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, de la décharge ou de l'émission de substances polluantes ou de nature à souiller l'environnement,
- (ii) le contrôle des produits chimiques, des substances, des matières et des déchets toxiques ou écologiquement dangereux, et la diffusion d'informations à ce sujet, ou
- (iii) la protection de la flore et de la faune sauvages, y compris les espèces menacées d'extinction, de leur habitat et des zones naturelles faisant l'objet d'une protection spéciale

à l'intérieur du territoire de la Partie, et qui ne concerne pas directement la santé ou la sécurité au travail.

b) Il demeure entendu que l'expression « législation de l'environnement » ne vise aucune loi ou réglementation nationale, ou disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de gérer la récolte ou l'exploitation commerciales, la récolte de subsistance ou la récolte par les populations autochtones des ressources naturelles.

c) La question de savoir si une disposition donnée relève des alinéas a) et b) dépendra de l'objet premier de la disposition en cause, et non pas de l'objet premier de la loi ou de la réglementation dont elle fait partie.

⁸⁵ Voir la communication SEM-03-003 (Lac de Chapala II), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE (19 décembre 2003).

⁸⁶ *Ibid.*

distribution de l'eau, les allégations des auteurs sont axées sur le fait que l'utilisation de l'eau dans le bassin hydrographique et la mauvaise qualité de cette eau sont préjudiciables à l'environnement et à la santé publique, et il est donc pertinent de les examiner dans le cadre de ce processus⁸⁷.

B. Considérations relatives à l'alinéa 14(3)a)

Le Mexique demande que, conformément aux dispositions de l'alinéa 14(3)a)⁸⁸, le Secrétariat rejette la communication pour le motif que des procédures judiciaires ou administratives sont en instance. Il fait référence à une procédure de plainte de citoyens, à une action en justice et à une plainte déposée auprès de la CNDH, toutes en cours. Il demande que l'information relative à ces procédures demeure confidentielle en vertu des paragraphes 39(1) et 39(2) de l'ANACDE⁸⁹, du paragraphe IV de l'article 14 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México* (Loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information détenue par le gouvernement du Mexique)⁹⁰ et du paragraphe II de l'article 159 bis 4 de la LGEEPA⁹¹. Le paragraphe 17.3 des Lignes directrices relatives aux communications reconnaît que « les informations confidentielles ou exclusives que fournit une Partie [...] peuvent influencer, dans une large mesure, sur l'opinion du Secrétariat quant à la justification de constituer ou non un dossier factuel » et recommande à une Partie qui communique des renseignements de cette nature de « fournir un résumé desdites informations ou une explication générale des motifs pour lesquels ces informations sont considérées comme confidentielles ou exclusives ». En l'absence de toute autre explication des raisons pour lesquelles le Mexique considère les informations en question comme confidentielles ou exclusives, le Secrétariat ne peut présenter une explication complète des raisons, résumées ci-dessous, pour lesquelles il estime que ces informations n'obligent pas à rejeter la communication.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ En vertu de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, la Partie à laquelle on demande de répondre à la communication « devra indiquer au Secrétariat, dans un délai de 30 jours ou, dans des circonstances exceptionnelles et sur notification au Secrétariat, dans un délai de 60 jours [...] si la question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, auquel cas le Secrétariat n'ira pas plus avant ».

⁸⁹ Paragraphes 39(1) et 39(2) de l'ANACDE :

1. Aucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme exigeant qu'une Partie fournisse ou rende accessibles des informations dont la divulgation :
 - a) ferait obstacle à l'application de sa législation de l'environnement; ou
 - b) serait contraire à sa législation protégeant les renseignements commerciaux, exclusifs ou personnels ou le caractère confidentiel du processus gouvernemental de prise de décisions.
2. Si une Partie fournit des renseignements à caractère confidentiel ou exclusif à une autre Partie, au Conseil, au Secrétariat ou au Comité consultatif public mixte, le destinataire accordera à ces renseignements le même traitement que celui que leur réserve la Partie qui les a transmis.

⁹⁰ En vertu du paragraphe IV de l'article 14, les renseignements relatifs aux dossiers judiciaires ou aux procédures administratives traitées comme des procès constituent des renseignements réservés tant que l'affaire n'a pas été résolue.

⁹¹ Aux termes du paragraphe II de l'article 159 bis 4, les autorités mentionnées aux articles précédents refusent l'accès aux renseignements si ceux-ci ont trait à des questions de fond dans une procédure judiciaire en instance ou dans le cadre d'activités d'inspection et de surveillance.

À l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE, l'expression « procédure judiciaire ou administrative » est définie de la façon suivante pour les besoins du paragraphe 14(3) :

[...] toute mesure nationale d'ordre judiciaire, quasi-judiciaire ou administratif prise par une Partie en temps opportun et en conformité avec sa législation intérieure. De telles mesures comprennent : la médiation ou l'arbitrage, le processus de délivrance d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation; le processus d'obtention d'une assurance d'observation volontaire ou d'un accord d'observation; le recours à une instance administrative ou judiciaire pour obtenir des sanctions ou des réparations; et le processus de délivrance d'une ordonnance administrative⁹².

Dans des décisions antérieures, le Secrétariat a interprété l'alinéa 14(3)a) comme laissant entendre « que les Parties voulaient empêcher la tenue d'un examen des mesures d'application des lois prises activement par toute Partie⁹³ ». De plus, il a déterminé que le « Secrétariat adhère au principe de transparence qui sous-tend l'ANACDE et, partant, il ne peut interpréter l'Accord comme une autorisation à tenir compte de la seule affirmation d'une Partie pour déterminer que la condition établie à l'alinéa 14(3)a) est remplie et qu'il doit mettre un terme à l'examen de la communication⁹⁴ ». En conséquence, le Secrétariat a établi : « Pour appliquer cette manière exceptionnelle de mettre fin au processus, le Secrétariat doit s'assurer qu'il existe une "procédure judiciaire ou administrative en instance" et que l'objet de la communication est également l'objet de ladite procédure. Par ailleurs, il doit être raisonnable de s'attendre à ce que la "procédure judiciaire ou administrative en instance" invoquée par la Partie mentionnera, et résoudra éventuellement, les questions soulevées dans la communication⁹⁵. »

Dans le cas de la communication Oldman River I (SEM-96-003), le Secrétariat a établi que les expressions « procédure judiciaire ou administrative » et « prise par une Partie », à l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE, devraient être interprétées comme désignant les procédures judiciaires ou administratives engagées par une Partie à l'Accord.

En d'autres termes, si un gouvernement est activement engagé dans la prise de mesures d'application des lois à l'encontre d'une ou de plusieurs parties prenantes à une communication présentée aux termes de l'article 14, le Secrétariat est tenu de mettre fin à son examen des allégations de non-application. Les exemples énumérés à l'alinéa 45(3)a) étayaient cette approche, puisque les mesures mentionnées sont presque exclusivement prises par des organismes gouvernementaux officiels chargés d'assurer l'application de la loi⁹⁶.

⁹² Alinéa 45(3)a) de l'ANACDE.

⁹³ Voir la communication SEM-97-001 (BC Hydro), Recommandation du Secrétariat au Conseil relative à la constitution d'un dossier factuel conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE (27 avril 1998).

⁹⁴ Voir la communication SEM-01-001 (Cytrar II), Détermination en vertu du paragraphe 14(3) de l'ANACDE (13 juin 2001).

⁹⁵ Voir la communication SEM-01-001 (Cytrar II), Notification au Conseil des motifs ayant amené le Secrétariat à considérer que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE (29 juillet 2002).

⁹⁶ Voir la communication SEM-96-003 (Oldman River I), Détermination en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE (2 avril 1997).

En somme, pour qu'une mesure constitue une procédure judiciaire ou administrative, il faut : i) qu'elle soit prise par une Partie; ii) qu'elle soit prise en temps opportun; iii) qu'elle soit prise en conformité avec la législation intérieure de la Partie; iv) qu'elle appartienne à l'une des catégories énumérées au paragraphe 45(3). En ce qui concerne l'exigence de la prise de la mesure en temps opportun, il est pertinent d'examiner si la mesure est prise dans les délais prescrits par la loi et sans retard indu.

Puisque les procédures que le Mexique mentionne dans sa réponse n'ont pas été intentées par les autorités compétentes du pays concerné, elles ne satisfont pas à la définition de « procédure administrative » énoncée à l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE. Néanmoins, dans des décisions antérieures, le Secrétariat a examiné, lorsqu'il déterminait la pertinence ou non de recommander la constitution d'un dossier factuel, si un tel dossier factuel risquait de chevaucher ou d'entraver des procédures en instance ne satisfaisant pas à la définition de l'alinéa 45(3)a)⁹⁷.

Au sujet du risque qu'un dossier factuel chevauche ou entrave les procédures en instance mentionnées par le Mexique, le Secrétariat constate que les questions faisant l'objet de ces procédures n'englobent pas toutes les questions soulevées dans la communication ou, facteur plus important encore, ne traitent pas des questions à l'égard desquelles la constitution d'un dossier factuel est recommandée. En outre, puisque l'étape procédurale durant laquelle les autorités qui sont parties aux procédures présentent leurs rapports est déjà terminée, le Secrétariat est convaincu qu'un dossier factuel ne risquerait pas de chevaucher ou d'entraver ces procédures. Ainsi, le Secrétariat conclut que les procédures en instance mentionnées par le Mexique n'empêchent pas la poursuite de l'examen de la communication.

C. La communication justifie la constitution d'un dossier factuel

Les auteurs de la communication allèguent que la Partie omet d'assurer l'application efficace de diverses dispositions de la législation mexicaine de l'environnement en ce qui concerne la gestion, la protection, la préservation, l'utilisation et la qualité de l'eau dans le bassin en cause, ce qui, selon eux, entraîne une grave détérioration de l'environnement et un déséquilibre hydrique dans ce bassin, de même qu'un risque de disparition du lac de Chapala et de l'habitat qu'il offre aux oiseaux migrateurs.

Toutes les allégations faites dans la communication sont liées les unes aux autres et découlent de cette prémisse. Les allégations relatives au Conseil de gestion du bassin concernent le défaut présumé de permettre aux citoyens touchés de contester les décisions du Conseil de gestion qui, selon les auteurs, sont rendues exécutoires sans jamais être officiellement adoptées par la CNA; les allégations touchant l'omission d'assurer l'application efficace des lois sur l'environnement en ce qui a trait à la surveillance systématique et permanente de la qualité de l'eau dans le bassin sont centrées sur le défaut présumé de surveiller systématiquement la qualité de l'eau et de

⁹⁷ *Ibid.* Voir aussi la communication SEM-00-004 (BC Logging), Notification au Conseil conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE (15 mars 2000).

réagir aux problèmes observés en prenant des mesures appropriées de lutte contre la pollution; enfin, les allégations concernant le projet de barrage d'Arcediano reposent sur le défaut présumé de rétablir la stabilité écologique et d'assurer la gestion durable des ressources hydriques du fleuve Santiago, sur lequel le barrage doit être aménagé.

Les renseignements que le Mexique fournit dans sa réponse pour expliquer les mesures qu'il a prises pour préserver l'intégrité de l'environnement du bassin laissent en suspens d'importantes questions concernant l'application des lois environnementales pertinentes. La constitution d'un dossier factuel sur ces questions demeurées dans réponse permettrait de recueillir de l'information en vue d'analyser si le Mexique assure l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui concerne la gestion, la protection, la préservation, l'utilisation et la qualité de l'eau du bassin, de manière à prévenir la détérioration de l'environnement et le déséquilibre hydrique allégués à l'égard du bassin et du lac de Chapala.

1. Allégations relatives au Conseil de gestion du bassin

Les auteurs de la communication affirment qu'il existe, dans le cas du bassin Lerma-Chapala et Santiago-Pacifique, une « absence d'autorité » qui empêche d'interjeter appel contre les décisions du Conseil de gestion du bassin auprès de tribunaux administratifs. Après avoir examiné la réponse du Mexique, le Secrétariat considère que cette allégation se fonde principalement sur le défaut présumé de s'acquitter efficacement de l'obligation qu'ont les autorités fédérales, aux termes de l'article 4 de la LAN, d'exercer leurs pouvoirs en matière de gestion de l'eau. Le Secrétariat interprète en outre la communication comme alléguant que le Mexique n'a pas garanti aux auteurs une participation efficace aux activités du Conseil de gestion et, par conséquent, a omis d'appliquer efficacement l'article 157 de la LGEEPA. Le Secrétariat conclut que la réponse du Mexique laisse en suspens des questions importantes liées à ces allégations.

L'article 4 de la LAN définit les pouvoirs des autorités fédérales en matière de ressources hydriques, ainsi que la répartition de ces pouvoirs entre le président de la République et la CNA :

Le pouvoir de surveillance des eaux nationales et leur gestion, ainsi que les biens publics qui y sont intrinsèquement liés, relèvent de la responsabilité du pouvoir exécutif fédéral, qui assume cette responsabilité directement ou par l'intermédiaire de la Commission.

Dans sa réponse, le Mexique indique que les conseils de gestion de bassin hydrographique sont des unités auxiliaires au sein de la CNA, qu'ils comptent parmi leurs membres des représentants des pouvoirs publics aussi bien que des utilisateurs et qu'ils n'exercent aucun pouvoir, mais aident plutôt la CNA à planifier, exécuter, gérer, contrôler, surveiller et évaluer ses activités. Les ententes que ces conseils de gestion signent ne sont exécutoires que si les autorités les ratifient. Le Mexique explique qu'aux termes du RLAN, les conseils de gestion sont habilités à coordonner avec la CNA les

éléments suivants : l'établissement de priorités pour l'utilisation de l'eau et les autres outils de planification de la gestion de l'eau, ainsi que les mécanismes et procédures de gestion à appliquer en cas de situation extrême ou urgente, de pénurie, de surexploitation, de pollution de l'eau ou de détérioration des biens dont la CNA est responsable⁹⁸. Même si le Mexique explique clairement le rôle des conseils de gestion et les raisons pour lesquelles leurs décisions ne peuvent être portées en appel que si elles sont adoptées par la CNA, il omet dans sa réponse certains renseignements factuels importants dont la présentation dans un dossier factuel est justifiée.

En ce qui concerne l'application de la LAN, le pouvoir exécutif fédéral est habilité à promouvoir la participation des utilisateurs à la gestion des services d'eau sans céder pour autant son pouvoir ultime en matière de gestion de l'eau⁹⁹. Pour favoriser la participation des utilisateurs, la LAN prévoit la création des conseils de gestion de bassin hydrographique, dont les activités comprennent les suivantes :

- Élaborer et mettre en œuvre des activités et des programmes destinés à améliorer la gestion de l'eau, le développement d'infrastructures d'approvisionnement en eau et des services connexes, et la préservation des ressources du bassin hydrographique¹⁰⁰.
- Coordonner, en collaboration avec les utilisateurs, toute limite temporaire imposée aux droits acquis qui pourrait se révéler nécessaire pour gérer les situations d'urgence, les pénuries graves, la surexploitation ou les réserves¹⁰¹.
- Coordonner l'établissement de priorités pour l'utilisation de l'eau et les autres outils de planification de la gestion de l'eau, ainsi que les mécanismes et procédures de gestion des situations extrêmes ou d'urgence, des pénuries, de la surexploitation, de la pollution de l'eau ou de la détérioration des biens dont la CNA est responsable¹⁰².

Chaque séance d'un conseil de gestion se conclut par la signature d'une entente par les membres. Les décisions du conseil de gestion peuvent porter sur des questions à l'égard desquelles l'exercice des pouvoirs est uniquement dévolu au pouvoir exécutif fédéral par la Constitution des États-Unis du Mexique et les lois pertinentes. Toutefois, dans sa réponse, le Mexique précise que, même si les conseils de gestion constituent des tribunes auxquelles peuvent participer les utilisateurs des ressources hydriques, le gouvernement fédéral ne leur a délégué aucun de ses pouvoirs et leur création n'entraîne aucune restriction desdits pouvoirs. En outre, les règles qui régissent la désignation des membres des conseils de gestion font en sorte que le gouvernement fédéral garde la

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Article 5 de la LAN.

¹⁰⁰ Paragraphe I de l'article 13 de la LAN de 1992.

¹⁰¹ Article 13 de la LAN.

¹⁰² Paragraphe IV de l'article 16 du RLAN.

maîtrise des ententes signées par les conseils, et que les représentants des utilisateurs siégeant aux conseils doivent avoir été accrédités par le gouvernement¹⁰³.

Les assertions des auteurs de la communication concernant le Conseil de gestion du bassin en cause soulèvent des questions quant au droit des auteurs de participer efficacement aux activités du Conseil de gestion, et quant au fait de savoir si les ententes signées par ce dernier constituent ou non des actes officiels. Premièrement, les auteurs soutiennent que leur participation aux séances du Conseil de gestion n'est que pure formalité, alors que le Mexique soutient, dans sa réponse, que la participation des citoyens à la gestion des ressources hydriques des bassins hydrographiques est garantie par les conseils de gestion ainsi que par d'autres mécanismes et instruments. De plus, il est allégué dans la communication que les autorités mexicaines appliquent des ensembles de critères contradictoires en ce qui a trait à l'exercice, par les auteurs, de recours à l'égard des activités du Conseil de gestion. Les auteurs prétendent que leurs appels des décisions du Conseil de gestion ont été rejetés en raison de l'absence d'autorité de ce dernier; or, soutiennent-ils, lorsqu'ils ont ultérieurement présenté des recours à la CNA relativement à ces questions, la CNA les a simplement renvoyés aux ententes signées par le Conseil de gestion et a indiqué que ce dernier constituait la tribune appropriée pour l'exercice de recours.

Puisque les responsabilités des conseils de gestion comprennent l'élaboration et la mise en œuvre d'activités et de programmes destinés à améliorer la gestion de l'eau, y compris la suspension temporaire de droits d'utilisation de l'eau, la réduction du niveau d'eau dans un réservoir ou la mise en place de programmes de préservation des ressources du bassin hydrographique, leurs ententes, si elles sont appliquées, peuvent avoir des incidences sur les droits des particuliers ou modifier l'allocation des ressources¹⁰⁴. Les auteurs de la communication affirment donc que la teneur de ces ententes, si celles-ci sont rendues exécutoires, devrait être susceptible d'appel devant un tribunal administratif. La réponse du Mexique ne résout pas les préoccupations des auteurs à ce sujet. En fait, le Mexique ne mentionne pas dans sa réponse les cas précis exposés dans la communication, à savoir les contestations de décisions du Conseil de gestion déposées les 26 novembre 2001, 11 février 2002, 14 novembre 2002 et 10 janvier 2003¹⁰⁵. Il est justifié de recueillir des renseignements factuels détaillés sur ces cas, notamment pour ce qui est de savoir si et comment les ententes du Conseil de gestion ont été appliquées ou rendues exécutoires, afin d'examiner l'allégation des auteurs selon laquelle ces cas constituent des omissions d'assurer l'application efficace de l'article 4 de la LAN. Il faudrait notamment, à cette fin, étudier l'affirmation voulant que les autorités évitent d'appliquer les dispositions de la LFPA, lesquelles, selon les auteurs, sont complémentaires à celles de la LAN.

¹⁰³ Article 15 de la LAN; article 21 du RLAN : « Les règles d'organisation et de fonctionnement des conseils de gestion du bassin définiront *les exigences d'accréditation des organisations d'utilisateurs des ressources hydriques*, ainsi que la façon dont celles-ci peuvent participer aux activités des conseils. »

¹⁰⁴ Article 13 de la LAN et paragraphe IV de l'article 16 du RLAN.

¹⁰⁵ Communication à la p. 10.

De plus, il est justifié de recueillir des renseignements factuels détaillés sur la capacité de groupes tels que les auteurs de participer efficacement aux activités d'un conseil de gestion et de son groupe connexe de suivi et d'évaluation, comme le prévoit l'article 157 de la LGEEPA, et d'examiner à cette fin non seulement les mécanismes de participation disponibles, mais aussi l'expérience concrètement vécue par les auteurs, ainsi que d'autres intéressés, dans leurs tentatives de se prévaloir de ces mécanismes. Même si le Mexique fournit, dans sa réponse, une explication détaillée des multiples mécanismes mis à la disposition de groupes tels que les auteurs de la communication, il donne peu de détails sur les pratiques réelles, à savoir la façon dont on tient compte de cette participation dans la mise en œuvre des ententes relatives aux politiques ou à la distribution de l'eau, par exemple par les conseils de gestion. L'information recueillie à ce sujet permettra un examen objectif de l'allégation des auteurs selon laquelle les politiques élaborées avec leur participation, accordant un degré de priorité élevé à l'utilisation domestique de l'eau ainsi qu'à la protection et à la restauration de l'écosystème du bassin, ne sont pas sérieusement prises en considération ou appliquées, particulièrement à l'échelon du Conseil de gestion, où des décisions cruciales sont prises.

Un dossier factuel permettrait de clarifier le rôle exact des conseils de gestion de bassin hydrographique, de préciser si l'on a mis en œuvre ou rendu exécutoires les ententes signées par ces conseils (en se concentrant sur les cas exposés par les auteurs) relativement à la gestion et à la protection de l'eau, et de déterminer comment la composition et le fonctionnement de ces conseils satisfont aux exigences en matière de participation du public. Un examen de ces questions permettrait d'atteindre plus facilement les objectifs suivants énoncés dans l'ANACDE : 1) renforcer la coopération en vue de l'élaboration et de l'amélioration des lois, réglementations, procédures, politiques et pratiques environnementales; 2) favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales; 3) encourager la transparence et la participation du public quant à l'élaboration des lois, réglementations et politiques environnementales¹⁰⁶.

2. Allégations relatives à la pollution du fleuve Santiago

Au sujet de la pollution du fleuve Santiago, la communication est centrée sur l'omission alléguée d'assurer l'application efficace de l'article 133 de la LGEEPA en ce qui a trait à la surveillance systématique et permanente de la qualité de l'eau dans le bassin, et fait référence aux plaintes des résidents de la collectivité de Juanacatlán concernant les répercussions de la pollution du fleuve sur leur santé. L'article 133 se lit comme suit :

Le ministère, avec la participation du ministère de la Santé s'il y a lieu, conformément aux autres dispositions législatives, effectuera un contrôle systématique de la qualité de l'eau afin de détecter la présence de polluants ou de trop grandes quantités de déchets organiques, et prendra les mesures appropriées. Dans le cas des eaux sous la responsabilité des autorités locales, ces

¹⁰⁶ Alinéas 1f) à 1h) de l'ANACDE.

mesures seront coordonnées avec les autorités des États, le District fédéral et les municipalités.

Pour expliquer comment il s'acquitte de cette obligation de contrôle, le Mexique décrit le réseau national de surveillance de la qualité de l'eau (RNMCA) et fournit des renseignements sur les inspections effectuées, sur l'engagement de procédures administratives à l'encontre des contrevenants présumés (dont certaines, selon les affirmations du Mexique, sont en instance), ainsi que sur de futurs plans d'investissement dans l'infrastructure de traitement des eaux usées dans le bassin.

Le Mexique affirme que l'article 133 de la LGEEPA est appliqué de façon continue depuis la création du RNMCA, en 1974; ce réseau a pour objet de fournir des données à jour et fiables sur la qualité de l'eau dans les plans d'eau d'intérêt national, par la mesure, l'analyse et l'évaluation de la qualité de l'eau, ainsi que de diffuser l'information produite. Le Mexique ajoute dans sa réponse que l'information recueillie par ce réseau de surveillance joue un rôle fondamental dans la détection de la pollution de l'eau et la gestion des ressources hydriques, particulièrement en ce qui concerne la planification d'activités destinées à contrôler, maintenir et améliorer la qualité de l'eau en vue de préserver l'équilibre entre les utilisations des ressources hydriques à titre de sources d'approvisionnement et de milieux récepteurs¹⁰⁷.

Le Mexique indique qu'il a entrepris des inspections et des procédures administratives en vertu de la norme NOM-001-ECOL-1996, laquelle établit des calendriers de mise en œuvre progressive imposant des exigences de plus en plus strictes durant la décennie 2000–2010, et qu'il a mené des inspections additionnelles afin de vérifier le respect des mesures imposées dans le cadre des procédures administratives ou à la suite de plaintes. Le Mexique signale aussi que l'État de Jalisco compte 73 usines d'épuration des eaux usées en activité et que la signature, par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'État de Jalisco, de l'entente de coordination prévoyant la construction de trois nouvelles usines d'épuration et la restauration des usines existantes, contribuera de façon importante à l'assainissement du bassin Lerma-Chapala et Haut-Santiago. Le Mexique ajoute que la CEAS de l'État de Jalisco prévoit également de construire deux usines d'épuration additionnelles et d'améliorer le réseau d'égouts. De plus, dans le cadre d'un programme exhaustif d'assainissement du bassin Lerma-Chapala-Santiago, elle mettra en œuvre un plan d'assainissement complémentaire, en sus de l'existence de 23 projets d'investissement dans la dépollution du bassin prévus pour l'exercice financier 2004–2005.

L'élément central de l'allégation des auteurs est que, malgré les efforts déployés par le Mexique, la qualité de l'eau dans le bassin et, en particulier, dans le fleuve Santiago demeure mauvaise et la situation s'aggrave¹⁰⁸. En dépit de la somme considérable d'information qu'il fournit dans sa réponse, le Mexique ne donne pas de renseignements sur la qualité passée ou présente de l'eau dans le bassin, mesurée d'après les

¹⁰⁷ Réponse du Mexique aux pp. 59–60.

¹⁰⁸ Communication à la p. 7.

concentrations de déchets organiques et d'autres polluants, qui puissent démontrer comment les activités de surveillance, les inspections et les procédures administratives contribuent au contrôle, au maintien et à l'amélioration de la qualité de l'eau dans le bassin. L'article 133 de la LGEEPA prévoit non seulement la surveillance des polluants et des déchets organiques, mais aussi l'application des mesures nécessaires pour assurer un assainissement et un traitement efficaces. La réponse du Mexique n'indique pas de façon complète et systématique comment les inspections, les procédures administratives et les projets de construction ou de restauration d'usines d'épuration constituent des mesures d'assainissement et de traitement prises en conséquence de l'information recueillie par le RNMCA.

Puisque le Mexique ne fournit pas, dans sa réponse, une information suffisante pour indiquer que les activités de surveillance et les autres mesures décrites lui permettent de s'acquitter efficacement de la totalité des obligations énoncées à l'article 133 de la LGEEPA, il est justifié de constituer un dossier factuel pour présenter des renseignements factuels détaillés à ce sujet pour la période consécutive à l'entrée en vigueur de l'ANACDE en 1994. Le dossier factuel présenterait un ensemble complet de faits concernant la mise en œuvre de l'article 133 dans le contexte du fleuve Santiago, et décrirait notamment comment le Mexique applique les dispositions connexes prévues au RISEMARNAT (règlement interne du Semarnat), qui établissent en détail le processus d'élaboration de mesures afin de corriger les anomalies décelées grâce à la surveillance de la qualité de l'eau¹⁰⁹. Conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, on ne recueillerait pas de renseignements concernant les détails des procédures administratives en instance liées aux allégations des auteurs de la communication relatives à l'article 133 de la LGEEPA.

Le raisonnement à l'appui de la constitution d'un dossier factuel pour ces allégations est analogue à celui qui sous-tendait la recommandation faite par le Secrétariat en faveur de la constitution d'un dossier factuel pour la communication SEM-97-002 (Rio Magdalena), dont les auteurs faisaient des allégations semblables concernant l'application de l'article 133 et des dispositions connexes¹¹⁰. Comme dans le cas de la communication Rio Magdalena, l'affirmation des auteurs de la présente communication voulant que la qualité de l'eau du fleuve Santiago soit très mauvaise et que la situation s'aggrave, en dépit des activités et des plans que le Mexique décrit dans sa réponse, vient étayer l'avis du Secrétariat selon lequel la constitution d'un dossier factuel est justifiée. En étudiant ces questions plus en détail, on atteindrait plus facilement les

¹⁰⁹ Aux termes du RISEMARNAT, la CNA doit établir des directives sur la surveillance de la qualité des eaux d'intérêt national, organiser, diriger et assurer cette surveillance, diffuser de l'information sur celle-ci et tenir à jour des inventaires de la disponibilité et de l'utilisation de l'eau (paragraphe IV de l'article 51 du RISEMARNAT). Le règlement interne énonce aussi les responsabilités de la CNA en matière de compilation et d'analyse de données de base sur la qualité de l'eau, et de tenue à jour de ces données, afin de contribuer à la détermination des activités d'assainissement ainsi que des politiques et stratégies de protection de la qualité de l'eau (voir le paragraphe VI de l'article 83, le paragraphe VI de l'article 84 et les paragraphes II, VII, VIII et IX de l'article 85 du RISEMARNAT).

¹¹⁰ Voir la communication SEM-97-002 (Rio Magdalena), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, quant à la justification de constituer un dossier factuel (5 février 2002).

objectifs suivants de l'ANACDE : 1) encourager la protection et l'amélioration de l'environnement sur les territoires des Parties pour assurer le bien-être des générations présentes et futures; 2) favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales¹¹¹.

3. Allégations relatives au projet de barrage d'Arcediano

Les auteurs de la communication allèguent que les autorités mexicaines omettent d'appliquer les critères obligatoires de gestion des ressources hydriques en planifiant l'aménagement du barrage d'Arcediano sur le fleuve Santiago sans rétablir au préalable la stabilité écologique du fleuve. Selon eux, cette omission présumée constitue un défaut d'appliquer efficacement les paragraphes II et III de l'article 88, ainsi que l'article 89 de la LGEEPA. De plus, ils affirment que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de l'article 157 de la LGEEPA, qui prévoit que « le gouvernement fédéral doit favoriser la participation de la population à la planification, à la mise en œuvre, à l'évaluation et à la surveillance des politiques relatives à l'environnement et aux ressources naturelles ».

Aux termes des paragraphes II et III de l'article 88 de la LGEEPA, les critères suivants doivent être pris en considération afin de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'eau et des écosystèmes aquatiques : 1) l'utilisation durable des ressources naturelles, y compris les écosystèmes aquatiques, doit être effectuée de façon à ne pas en perturber l'équilibre naturel; 2) afin de maintenir l'intégrité et l'équilibre des éléments naturels qui interviennent dans le cycle hydrologique, on doit considérer la protection des sols, des zones boisées et des aires de nature sauvage, le maintien d'un débit de base dans les cours d'eau et la capacité de réalimentation des nappes aquifères. L'article 89 de la LGEEPA porte que les critères énoncés à l'article 88 doivent être pris en compte à l'égard de diverses activités, notamment : l'élaboration du programme national de gestion de l'eau; la délivrance de concessions, de permis et, en général, de toute forme d'autorisation pour l'utilisation des ressources naturelles ou l'accomplissement d'activités qui influent ou risquent d'influer sur le cycle hydrologique; la délivrance d'autorisations pour le détournement de cours d'eau d'intérêt national ou l'extraction d'eau de ces derniers; les politiques et programmes de protection des espèces aquatiques endémiques, menacées, en danger de disparition et visées par des mesures de protection spéciales.

Le Mexique dit avoir tenu compte des critères de l'article 88 de la LGEEPA concernant l'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques, de même que des dispositions de l'article 89 de la LGEEPA, tout au long du projet de barrage, et dès l'analyse de la faisabilité de solutions de rechange pour l'approvisionnement en eau de la région métropolitaine de Guadalajara. Il explique comment le *Programa Nacional Hidráulico* (PNH, Programme national de l'eau) et le PND adoptent une approche intégrée pour la gestion des ressources naturelles dans la région Lerma-Chapala-Santiago-Pacifique, approche qui englobe la préservation et la restauration de l'intégrité de l'écosystème, la protection de la santé humaine et le développement durable. Le

¹¹¹ Alinéas 1a) et 1g) de l'ANACDE.

Mexique ajoute que, même si la concession visant le projet de barrage d'Arcediano n'a pas encore été attribuée, la CNA s'efforce de veiller à ce que les ressources hydriques soient utilisées de façon durable et intégrée en fournissant une aide technique à la CEAS de l'État de Jalisco. Cette aide vise notamment les plans de la CEAS de l'État de Jalisco concernant l'assainissement du fleuve Santiago parallèlement à l'aménagement du barrage d'Arcediano. En outre, le Mexique déclare que, lorsqu'il délivrera les autorisations de détournement de cours d'eau d'intérêt national ou d'extraction d'eau de ceux-ci dans le contexte du projet de barrage, ces autorisations tiendront compte des plans d'assainissement et seront conçues de manière à tirer parti des débits existants pour l'aménagement d'un réservoir de stockage destiné à acheminer l'eau vers la région métropolitaine de Guadalajara. Il ajoute qu'aux termes de la décision relative aux incidences environnementales, la mise en œuvre du projet était conditionnelle à la prise de mesures pour protéger toute espèce menacée, en danger de disparition ou visée par des mesures de protection spéciales. Enfin, le Mexique reconnaît dans sa réponse que l'on a l'intention d'aménager le barrage sur le fleuve Santiago parce que celui-ci est déjà plus dégradé que la rivière Verde¹¹².

Le Mexique fournit aussi dans sa réponse des renseignements sur les mesures qu'il a prises pour se conformer à l'article 157 de la LGEEPA. Il explique comment la participation du public a été assurée par l'intermédiaire, à tout le moins, des mécanismes suivants : le PND, des réunions visant à recueillir les opinions du public, le programme national relatif à l'environnement et aux ressources naturelles, le PNH, les conseils de gestion de bassin hydrographique, le conseil consultatif sur la gestion de l'eau, des forums de consultation avec des experts, des processus de consultation publique, les plans régionaux de gestion de l'eau pour la période 2002–2006, le plan de gestion de l'eau de la région VIII (Lerma-Santiago-Pacifique), ainsi que le processus de consultation publique sur le projet de barrage d'Arcediano, grâce à la création (par le gouvernement de l'État de Jalisco) d'un groupe interdisciplinaire chargé d'étudier des solutions de rechange pour l'approvisionnement en eau de la région métropolitaine de Guadalajara, et d'un autre groupe constitué à la suite de la réunion publique et de la consultation sur l'EIE.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse, le Secrétariat considère les allégations relatives au projet de barrage d'Arcediano comme se situant dans le prolongement des allégations concernant le Conseil de gestion du bassin et la pollution du fleuve Santiago. L'allégation des auteurs est centrée sur le fait que le projet de barrage d'Arcediano n'assurera pas l'équilibre de l'écosystème aquatique. Les auteurs aussi bien que le Mexique semblent reconnaître que le projet de barrage ne réglera pas en soi les problèmes liés à la pollution du fleuve Santiago. Le Mexique explique qu'il s'attaquera à la résolution de ces problèmes en prenant des mesures ultérieures et en imposant des conditions et des critères lors de l'autorisation du barrage. Les allégations des auteurs au sujet de la participation du public ont trait non seulement à la participation dans le contexte du projet de barrage, mais, de façon plus générale, à la façon dont on tient compte des préoccupations de groupes tels que les auteurs, non

¹¹² Réponse du Mexique à la p. 57.

seulement lors de l'adoption des plans et politiques, mais surtout dans le cadre de la mise en œuvre de ces derniers. En conséquence, le Secrétariat conclut que les questions liées au rétablissement ou non de l'équilibre de l'écosystème aquatique du fleuve Santiago dans le cadre du projet de barrage d'Arcediano devraient être intégrées, dans les cas où ce sera pertinent, à un dossier factuel examinant les allégations des auteurs concernant le Conseil de gestion du bassin et la pollution du fleuve Santiago.

V. RECOMMANDATION

Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat a déterminé qu'à la lumière de la réponse du Mexique, la communication justifiait la constitution d'un dossier factuel; il en informe le Conseil dans la présente notification.

La communication et la réponse du Mexique laissent en suspens d'importantes questions liées à l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec : 1) le fonctionnement du Conseil de gestion du bassin en cause, et la question de savoir si et comment les ententes signées par celui-ci ont été rendues exécutoires; 2) la mise en œuvre du système mexicain de surveillance de la qualité de l'eau du fleuve Santiago, et la prise de mesures appropriées en fonction des résultats de la surveillance. Même si la communication fait référence à l'ensemble du bassin hydrographique Lerma-Santiago-Pacifique, elle est centrée sur les portions du bassin qui comprennent le lac de Chapala, Arcediano, Juanacatlán, le fleuve Santiago et la rivière Verde; le dossier factuel serait donc également axé sur ces zones, et prendrait en considération le projet de barrage d'Arcediano dans les circonstances appropriées, tout en fournissant des renseignements généraux sur l'ensemble du bassin dans les cas où ce serait nécessaire et pertinent.

En conséquence, conformément au paragraphe 15(1) et pour les raisons énoncées dans la présente notification, le Secrétariat informe le Conseil que la constitution d'un dossier factuel relatif à cette communication permettrait d'atteindre plus facilement les objectifs de l'ANACDE.

Respectueusement soumis à l'attention du Conseil le 18 mai 2005.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(original signé)

Par : William V. Kennedy
Directeur exécutif