

[**TRADUCTION NON-OFFICIELLE**]

Destinataire : COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE

FUNDACIÓN LERMA-CHAPALA-SANTIAGO-PACIFICO A.C., SOCIEDAD AMIGOS DEL LAGO DE CHAPALA A.C., INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL, A. C., VECINOS DE LA COMUNIDAD DE JUANACATLÁN, JAL., COMITE PRO-DEFENSA DE ARCEDIANO A.C., AMIGOS DE LA BARRANCA, A.C., CIUDADANOS POR EL MEDIO AMBIENTE, A.C., AMCRESP, A.C., et RED CIUDADANA, A.C., associations civiques identifiées grâce aux copies certifiées annexées aux présentes de leurs chartes respectives, regroupées à la même adresse, soit à la Misión de San Felipe Módulo 13 Departamento 10, Colonia Residencial Guadalupe, C.P. 45040, ville de Zapopan, Jalisco, Mexique, aux fins de recevoir tout type de correspondance, et autorisant les procureurs Raquel Gutiérrez Nájera et/ou Yolanda García del Ángel, solidairement, à recevoir cette correspondance en leur nom, attestent ce qui suit :

Par les présentes, nous invoquons les articles 14, 15, l'alinéa 45.2a), b), et c), et le paragraphe 45.3, ainsi que tout autre article pertinent et applicable de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) signé par le gouvernement du Mexique, le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis en décembre 1993, et qui est entré en vigueur en janvier 1994 :

Et dénonçons l'omission d'appliquer efficacement la *Ley de Aguas Nacionales* (Loi sur les eaux territoriales), la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), le *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental* (Règlement relatif à la LGEEPA en matière d'impacts environnementaux), le Règlement d'application de la Loi sur les eaux territoriales et le Règlement interne du *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles), dont les dispositions ont trait à la gestion, à la protection, à la préservation, à l'usage et à la qualité de l'eau au Mexique et, dans le cas qui nous intéresse, des bassins Lerma-Chapala et Santiago-Pacífico, et dont la non-application entraîne 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 migrateurs. Conformément aux dispositions particulières des articles 14 et 15 de l'Accord, nous établissons ce qui suit :

- I. **Motifs de la communication** : omission d'appliquer efficacement les lois environnementales mentionnées ci-dessus dans le cas des bassins Lerma-Chapala et Santiago-Pacífico (région hydrologique XII).
- II. **Autorités qui omettent d'appliquer efficacement ces lois environnementales** : le Semarnat et la *Comisión Nacional del Agua* (CNA, Commission nationale de l'eau), un organisme indépendant du Ministère.
- III. **Objet de la communication** : demander à la Commission de coopération environnementale (CCE) d'accueillir cette communication et de se pencher sur le dossier dont il est question, puisqu'il est relié aux objectifs suivants établis dans l'article 1 de l'ANACDE :

f) renforcer la coopération en vue de l'élaboration et de l'amélioration des lois,

réglementations, procédures, politiques et pratiques environnementales;

- g) favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales.

IV. Contexte et faits

IV.I. Contexte

- 1.- Communication déposée à la CCE par le Instituto de Derecho Ambiental A.C. en 1997, qui figure aux dossiers de la CCE.
- 2.- Requête du 29 juin 2001, à l'attention des membres du Comité consultatif public mixte (CCPM) de la CCE à Guadalajara, Jalisco, dénonçant le grave problème touchant le lac de Chapala et les bassins Lerma-Chapala et Santiago-Pacífico.
- 3.- Réponse datée du 9 juillet 2001, signée par Liette Vasseur, présidente du CCPM, adressée à Janine Ferretti, directrice exécutive de la CCE, dans laquelle le CCPM recommande que le Secrétariat prépare un dossier factuel ou toute autre forme de communication concernant les mesures qui pourraient être prises pour restaurer ces ressources (annexe I).
- 4.- Plainte des citoyens déposée par la Fundación en 2001 auprès de Profepa (annexe II).

IV.II. Faits :

A). Concernant l'élaboration de lois, de règlements, de procédures, de politiques et de pratiques en matière d'environnement :

Dans cette section, nous présentons les documents sur la politique environnementale et les mesures prises avec la participation des membres de la société civile dans le but d'accorder une protection juridique à long terme à la région hydrologique Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico afin de garantir la viabilité des eaux et du lac de Chapala dans la zone centrale et occidentale du pays.

- 1.- Il existe un décret datant du 3 janvier 1934 qui établit une zone de protection forestière pour la portion supérieure du bassin hydrologique de la rivière Lerma (annexe III).
- 2.- La direction exécutive a émis un décret établissant une zone de protection forestière couvrant diverses montagnes situées à Guadalajara, Jalisco, décret qui a été publié dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, gazette officielle de la fédération) le 7 décembre 1934 (englobant les environs de la rivière Santiago et le lit de la rivière lui-même) (annexe IV).
- 3.- Par la suite, la CNA a noté l'existence de divers décrets établissant une interdiction perpétuelle de pomper les eaux souterraines dans les zones de Silao, Irapuato et Salamanca, Guanajuato (1957 et 1958); les municipalités de Morelia et Charo, Michoacán (1964); Querétaro, État de Querétaro; San José Iturbide, Dr. Mora et San Luis de la Paz, Guanajuato, quatre municipalités des États de Guanajuato et Querétaro (1964); la zone du district d'irrigation El Rosario-El Mezquite, Jalisco, (1970); diverses municipalités de l'État de Jalisco (1987); les vallées de Querétaro et San Juan del Río,

Querétaro, (1958); la région Bajío, zone Celaya (1952), et la source La Caldera en Abasolo, Guanajuato, (1949)¹.

4.- Dans le but de remédier aux problèmes liés au faible niveau d'eau et à la dégradation du lac de Chapala, les instruments juridiques suivants ont été adoptés :

- Entente de coordination entre la direction exécutive fédérale et les directions exécutives des États de Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán et Querétaro afin d'instaurer un programme de planification du traitement des eaux pour le bassin Lerma-Chapala, signée le 13 avril 1989 (annexe V).
- Entente de coordination établissant un conseil consultatif pour évaluer et surveiller les engagements pris dans le cadre de l'entente de coordination conclue entre la direction exécutive fédérale et les directions exécutives des États de Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán et Querétaro afin d'instaurer un programme de planification du traitement des eaux pour le bassin Lerma-Chapala, signée le 1^{er} septembre 1989 (annexe VI).
- Entente de coordination entre la direction exécutive fédérale et les directions exécutives des États de Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán et Querétaro afin d'instaurer un programme de coordination spécial sur la disponibilité, la répartition et l'utilisation des eaux de surface appartenant à l'État dans le bassin Lerma-Chapala, signée en août 1991 (annexe VII).
- Entente de coordination entre la direction exécutive fédérale, par le truchement du *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (ministère du Trésor et du Crédit public), du *Secretaría de Desarrollo Social* (ministère du Développement social), du *Secretaría de Contraloría General de la Federación* (ministère de la Vérification et du Contrôle), du *Secretaría de Agricultura and Recursos Hidráulicos* (ministère de l'Agriculture et des Ressources hydrologiques), du *Secretaría de Salud* (ministère de la Santé), du *Secretaría de Pesca* (ministère des Pêches), de la *Comisión Federal de Electricidad* (commission fédérale de l'électricité), de Petróleos Mexicanos, et des directions exécutives des États de Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán et Querétaro, aux fins d'instaurer un programme de coordination spécial régissant l'utilisation, l'exploitation et la jouissance des eaux souterraines du bassin Lerma-Chapala, d'élaborer la seconde étape du programme de nettoyage du bassin hydrologique, de planifier l'utilisation des eaux, et de prendre des mesures pour promouvoir la pêche et l'aquaculture, la propreté de la ressource, l'exploitation efficace de l'eau et la gestion du bassin hydrologique, signée le 28 janvier 1993 (annexe VIII).

5.- Par la suite, le Semarnat a publié son programme « Chapala Work Program 2000 » (plan d'action pour le lac de Chapala 2000), dont les résultats et l'évaluation sont encore attendus.

6.- En 2001, face aux critiques exprimées par des organisations civiques concernant l'état critique du lac de Chapala, qui est actuellement au niveau le plus bas de son histoire, le sénat de la République a organisé un forum sur les problèmes touchant le bassin hydrologique et le lac. Lors de ce forum, le Semarnat a proposé un programme

¹ Études techniques concernant la réglementation du bassin Lerma-Chapala, pp. 37–38.

visant à favoriser la viabilité du bassin Lerma-Chapala. De nombreuses organisations, dont celles mentionnées ci-dessus, ont obtenu des copies de la description de ce programme; cependant, ce dernier est demeuré lettre morte (décembre 2001, Semarnat, annexe IX).

7.- L'année suivante, nous avons été invités à une consultation, dans une lettre datée du 16 juillet 2002, transmise par Regina Barba, concernant une étude technique relative à la réglementation du bassin Lerma-Chapala; lors de cette rencontre, nous et d'autres intervenants avons discuté des instruments juridiques appropriés. Nous avons constaté que cette consultation portait sur les études techniques liées à la déclaration de la zone réglementée du bassin Lerma-Chapala, une situation qu'a finalement reconnue la CNA. Cependant, cette déclaration est également demeurée lettre morte (annexe X).

8.- Récemment, la direction exécutive fédérale a déclaré, par décret, la création d'une zone naturelle protégée, ayant le caractère d'une zone de protection de la faune, pour la région connue sous le nom de Ciénegas del Lerma, située dans les municipalités de Lerma, Santiago Tianguistenco, Almoloya del Río, Calpulhuac, San Mateo Atenco, Metepec et Texcalyacac, État de México, pour une superficie totale de 3 023-95-74.005 hectares (annexe XI).

12.- Après le forum d'Ajijic, M. Gutiérrez, président de IDEA A.C. et membre de la Fundación, a proposé une loi de nature réglementaire reliée à l'article 27 de la Constitution afin de restaurer et de protéger les eaux des bassins Lerma-Chapala et Santiago-Pacífico, une proposition dont le rapport a été approuvé par le sénat de la République lors de la LVIII^e assemblée législative, le 3 décembre 2002 (annexe XII).

13.- Cette même année, une résolution a été formulée établissant les limites des 188 aquifères des États-Unis du Mexique et précisant les résultats d'études effectuées pour déterminer la disponibilité annuelle moyenne en eau (accompagnés des cartes correspondantes); DOF, 31 janvier 2003 (annexe XIII).

14.- Il faut également préciser qu'une zone de protection naturelle ayant le caractère d'une zone de conservation écologique a été établie pour Barranca de Oblatos-Huentitán, dans la municipalité de Guadalajara, Jalisco, le 12 juin 1997 (présenté le 5 juin 1997) (annexe XIV).

15.- Annonce publique par le directeur national de la CNA concernant la construction du barrage Arcediano sur la rivière Santiago, dans le lit de la rivière du même nom (annexe Arcediano), contredisant la politique de conservation, de préservation et de restauration du bassin (annexe XV).

B). Concernant la conformité aux lois environnementales et l'application de ces lois :

Les faits abordés ci-dessous concernent les mesures juridiques prises par la Fundación Cuenca Lerma-Chapala-Santiago Pacífico relativement à la répartition des eaux de surface du bassin, à la détérioration du lac de Chapala et au signalement aux autorités de la disparition de l'habitat des oiseaux migrateurs, en vue de déterminer quelles mesures ont été prises par les autorités et de contester ces mesures par les moyens juridiques appropriés.

1.- Dans une lettre datée du 26 novembre 2001, la Fundación a déposé une action

visant à révoquer les résolutions adoptées lors de la LVI^e réunion du groupe de contrôle du conseil de gestion du bassin Lerma-Chapala, dans la ville de Querétaro, le 6 novembre 2001, en invoquant le fait que la répartition des eaux en résultant enfreint les ententes de répartition des eaux et que la décision n'a pas été prise conformément à la Loi sur les eaux territoriales et à son règlement d'application (annexe XVI).

2.- Dans le dossier n^o BOO.E.09.08/0050092 du 16 janvier 2002, concernant la requête déposée par Manuel Villagómez Rodríguez en sa qualité de président de la Fundación Cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico A.C. visant à révoquer les résolutions adoptées lors de la LVI^e réunion du groupe de contrôle du conseil de gestion du bassin Lerma-Chapala, dans la ville de Querétaro, le 6 novembre 2001, la CNA a jugé que cette action était invalide, car le conseil ne constitue pas une « autorité responsable de la réglementation des eaux », mais simplement un organisme de coordination, et que c'est à la CNA que la Loi sur les eaux territoriales confère les pouvoirs prévus dans cette loi (annexe XVII).

3.- Par la suite, dans une lettre du 11 février 2002, la Fundación a demandé à la *Gerencia Regional* (bureau régional), dont le siège social se trouve à Guadalajara, Jalisco, ce qui suit :

Une copie certifiée de la résolution selon laquelle la CNA a jugé applicables les ententes de la LVI^e réunion du groupe de contrôle du conseil de gestion du bassin Lerma-Chapala, dans la ville de Querétaro, État de Querétaro, ainsi que la date et le mode de publication (annexe XVIII), afin de pouvoir prendre connaissance de l'acte d'autorité.

4.- La réponse à cette requête par la CNA est reproduite ci-dessous :

[TRADUCTION]

« En ce qui a trait à la requête visant à obtenir une copie certifiée de la RÉSOLUTION DE LA LVI^e RÉUNION DU GROUPE DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DU CONSEIL DE GESTION DU BASSIN LERMA-CHAPALA, datée du 6 novembre 2001, conformément aux dispositions de l'article ----- de la Loi sur la procédure administrative fédérale, la copie certifiée de la RÉSOLUTION DE LA LVI^e RÉUNION DU GROUPE DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DU CONSEIL DE GESTION DU BASSIN LERMA-CHAPALA, datée du 6 novembre 2001 est par les présentes remise à Manuel Villagomez Rodríguez, contre paiement des droits prévus dans la *Ley Federal de Derechos* (Loi sur les frais administratifs fédéraux).

En outre, la CNA établit que cette résolution a été publiée dans le bulletin n^o 11 du groupe de contrôle et d'évaluation du conseil de gestion du bassin Lerma-Chapala, dont une copie est annexée au dit document » (annexe IXX).

5.- Par la suite, le 14 novembre 2002, une réunion du conseil de gestion du bassin a eu lieu concernant la répartition des eaux de surface dans la ville de Metepec, État de México, à laquelle nous avons participé. Nous y avons également présenté un document de discussion et formulé des conseils sur l'interprétation de la résolution et de la *Ley de Aguas* (Loi sur les eaux) afin d'étayer la prise de décisions (annexe XX).

6.- Puisque les quantités d'eau autorisées à s'écouler vers Chapala sont demeurées inconnues après cette réunion, la Fundación a demandé, le 10 janvier 2003, l'information suivante au bureau régional du réseau hydrographique Lerma Chapala (annexe XXI) :

- I. Le procès-verbal du conseil de gestion du bassin pour la réunion tenue le 14 novembre 2002 dans la ville de Metepec, État de México.
- II. La résolution de la CNA concernant la répartition de la ressource hydrique dans les bassins Lerma-Santiago-Pacífico, dont fait partie le lac de Chapala, précisant les réservoirs dont proviendra l'eau servant aux divers usages dans le bassin, ainsi que les quantités.
- III. Les poursuites entreprises contre le gouvernement de l'État de Jalisco concernant sa demande de transférer l'eau du bassin vers le lac de Chapala; il s'agissait d'un point à l'ordre du jour de la réunion du conseil de gestion du bassin du 14 novembre 2002 pour lequel nous attendons toujours une réponse de la CNA en sa qualité d'organisme indépendant de Semarnat, responsable de la gestion des eaux au Mexique.

7.- À cette demande, la CNA a répondu dans le dossier n° ST001 00493 daté du 28 janvier 2003 :

« En ce qui a trait à votre lettre adressée au soussigné datée du 10 du présent mois et demandant le procès-verbal de la réunion du conseil de gestion du bassin du 14 novembre 2002 à Metepec, État de México, les résolutions publiées et non publiées concernant la répartition des ressources hydriques dans les bassins Lerma Santiago Pacífico, ainsi que la poursuite déposée contre le gouvernement de l'État de Jalisco :

« Concernant le point I, une copie du procès-verbal de la LXV^e séance du groupe de contrôle et l'évaluation du conseil de gestion du bassin Lerma-Chapala est annexée aux présentes.

Concernant les points I et III, vous trouverez ci-joint le bulletin n° 12 (publication officielle du conseil de gestion du bassin) contenant de l'information sur les précipitations, l'état des réserves hydriques, les utilisations de l'eau enregistrées au cours du cycle 2001-2001 [sic], la politique des eaux de surface pour le cycle 2002-2003, la quantité des eaux de ruissellement, les volumes assignés, le procès-verbal de la session tenue au bureau régional de la CNA pour Lerma, Chapala, Pacífico, relevant du gouvernement de l'État de Jalisco, représenté par Felipe Tito Lugo Arias, les volumes et les dates du transfert de 280 millions de mètres cubes d'eau des réservoirs de Jalisco, État de México, et de Guanajuato. »

8.- Par la suite, en raison de la gravité des problèmes touchant le lac de Chapala, la Fundación a écrit une lettre au président de la République datée du 19 juillet 2002. Le bureau régional de la CNA et le procureur adjoint pour les ressources naturelles, bureau du procureur fédéral pour la protection de l'environnement (Profepa) ont tous deux répondu à cette lettre. Nous avons constaté, à partir de leurs réponses, qu'ils étaient peu sensibilisés à ce problème public connu et à la détérioration de l'environnement du lac de Chapala attribuable à une mauvaise gestion du bassin Lerma-Chapala et du bassin Santiago-Pacífico (annexe XXII).

9.- L'omission par les autorités mexicaines responsables de l'environnement d'exercer leurs pouvoirs, plus particulièrement le pouvoir de faire appliquer la Loi sur les eaux territoriales, est si frappante que le 4 octobre, la Fundación a demandé si l'on avait autorisé le développement de terrains de golf, de terrains de soccer et la plantation d'arbres dans la région du bassin du lac de Chapala. La CNA a répondu qu'elle n'avait pas donné de telles autorisations, mais elle n'a jamais exercé son pouvoir de vérifier les faits graves connus du public (existe-t-il un organisme responsable des ressources

hydriques au Mexique?)(annexe XXIII).

9.- La situation s'est aggravée au point où des journaux locaux, y compris *El Público* et *Ocho Columnas* ont publié des reportages exhaustifs sur les conditions d'hivernage éprouvantes du pélican blanc, un oiseau migrateur du Canada et des États-Unis qui hiverne au lac de Chapala. La CNA, Semarnat et Profepa ont fait la sourde oreille et n'ont adopté aucune mesure d'urgence à cet égard (annexe XXIV). Photographies en annexe.

10.- Une copie d'une plainte d'un citoyen déposée le 7 mars 2001 par la Fundación auprès d'un agent de la Profepa de l'État de Jalisco, et une copie des allégations en vertu de l'article 197; il ne manque que les recommandations de l'agent sur les faits présentés (voir annexe II).

11.- Diverses communications ont été présentées et des plaintes officielles ont été déposées par des résidents de Juanacatlán, Jalisco auprès des autorités responsables de l'environnement concernant la grave détérioration de la rivière Santiago, faisant état de la mauvaise qualité de l'eau attribuable aux rejets municipaux, industriels et autres, et des répercussions de cette situation sur la santé des résidents de Juanacatlán (annexe XXV, plaintes et photographies de Juanacatlán, Jalisco).

V. Omission d'appliquer la loi environnementale : accord parallèle et loi mexicaine

V.I. Les dispositions suivantes de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement entre les gouvernements du Mexique, du Canada et des États-Unis ne sont pas appliquées :

Mesures gouvernementales pour faire appliquer les lois et règlements; alinéas 1 a), b), f), g), h), i), j); 5.1 b), j), l); paragraphes 5.2; 6.1; 6.2; 6.3; 7; 8; 9.

V.II. La loi mexicaine sur l'environnement n'est pas appliquée

- La LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement, articles 1; 2; 5 paragraphes III, IV, XVI, XI, XIX; 18; 78; 79 paragraphes I, III; 80 paragraphes I, VII; 83; 88 paragraphes I, II, III; 89; 133; 157; 161-170.
- Article 3, paragraphes III, IV, V, VI, VII, VIII, IX du Règlement en matière d'impacts environnementaux.
- Loi sur les eaux territoriales, articles 1; 2; 3 paragraphes IV, V; 4; 7 paragraphes II, IV, VIII; 9 paragraphes I, XIII.
- Article 2 paragraphes IV, V, VIII, XII, XIV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV du règlement d'application de la Loi sur les eaux territoriales.
- Article 44 du Règlement interne du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles.

Dans le cas qui nous concerne, les autorités ont omis de faire appliquer, de façon opportune, les dispositions de la LGEEPA mentionnées ci-dessus : premièrement, elles ont omis de faire appliquer les dispositions garantissant une participation efficace de la population à la politique environnementale mexicaine, ainsi qu'une responsabilité conjointe des citoyens en matière de protection de l'environnement, tel qu'exigé dans les dispositions suivantes :

[TRADUCTION]

A) La section « objet » de la LGEEPA stipule que les dispositions de la Loi visent à favoriser le bien public et l'intérêt de la société, et que l'objet de ces dispositions est d'établir les fondements de ce qui suit :

...

IV. La jouissance, la préservation et, le cas échéant, la restauration du sol, des eaux et d'autres ressources naturelles, de façon durable, afin que les avantages économiques et les activités de la société demeurent compatibles avec les objectifs de préservation des écosystèmes.

V. La responsabilité conjointe des personnes, tant individuellement que collectivement, à l'égard de la préservation et de la restauration de l'équilibre écologique et de la protection de l'environnement.

...

Un des aspects importants de la LGEEPA à cet égard concerne la participation de la population à la planification des programmes, politiques et instruments en matière d'environnement; l'article 15 de la LGEEPA stipule en effet que les autorités et les citoyens sont conjointement responsables de la protection de l'environnement. En outre, la LGEEPA régit la participation de la population dans les dossiers de nature environnementale.

Les autorités ont omis d'appliquer les dispositions mentionnées ci-dessus au détriment d'une société concernée par le dossier des bassins Lerma-Chapala et Santiago-Pacífico, tel que démontré par toutes les activités proactives entreprises par divers groupes sociaux afin de signaler le problème, mais également de formuler des propositions pour le résoudre. À cet égard, ces groupes ont participé à tous les forums liés aux problèmes du bassin, aux réunions du conseil de gestion du bassin, aux consultations sur les divers programmes de restauration, de préservation et de conservation du bassin proposés par les autorités, qui n'ont malheureusement jamais dépassé le stade des bonnes intentions, et dont les innombrables ébauches se trouvent maintenant dans les archives du ministère de l'Environnement ou des directeurs généraux et régionaux de la CNA. Ces divers groupes ont participé à divers événements et programmes et à diverses propositions dans le seul but de sauver un des bassins hydrologiques les plus pollués du Mexique, un bassin qui fournit de l'eau directement ou indirectement à toute la population d'une région centrale du pays. Ainsi, il apparaît évident que l'État n'a pas appliqué efficacement sa loi sur l'environnement qui permet au public de participer à la planification et à la mise en œuvre des politiques du Mexique, comme prévu à l'article 18 de la LGEEPA :

[TRADUCTION]

« Le gouvernement fédéral doit autoriser la participation de tous les groupes sociaux à l'élaboration des programmes visant la préservation et la restauration de l'équilibre écologique et la protection de l'environnement, comme stipulé dans la présente Loi et dans d'autres dispositions applicables ».

Ensuite, il y a eu omission d'appliquer efficacement les instruments et politiques en matière d'environnement en ce qui a trait aux autorisations ou à l'exécution de travaux visant à restaurer le bassin et le lac de Chapala,

compte tenu des points suivants liés aux faits que nous présentons dans les présentes concernant les programmes, les politiques et les pratiques :

En ce qui a trait aux instruments stratégiques en matière d'environnement et de gestion des ressources hydriques mentionnés ci-dessus, nous pouvons dégager trois époques de gestion des bassins Lerma-Santiago-Pacífico, dont le lac de Chapala fait partie :

a).- L'époque de la conservation de la forêt et des ressources hydriques des rivières Lerma et Santiago (1934)

Cette époque est caractérisée par une préoccupation à l'égard des ressources forestières associées à la production d'eau; des limites ont donc été imposées quant à l'exploitation des forêts de la région du bassin, y compris celles de la rivière Santiago.

b).- L'époque des limites imposées à l'exploitation de l'eau (1957–1970). Les limites imposées à cette époque quant à l'exploitation des eaux souterraines sont toujours en vigueur aujourd'hui. Ces limites ont été renforcées par la récente déclaration sur la disponibilité des eaux souterraines du 3 janvier 2008 selon laquelle les eaux souterraines du bassin formé par les aquifères des rivières Lerma et Santiago sont surexploitées, entraînant un déséquilibre hydrique.

c).- L'époque de la gestion viable des eaux (1990 à ce jour)

On favorise maintenant une politique de conservation, de préservation, de restauration et de protection² des ressources et de l'habitat. Dans cette politique, les ressources hydriques sont administrées en tenant compte de l'état de dégradation et de rareté actuel attribuable à la grave détérioration environnementale des rivières Lerma et Santiago. La crise du lac de Chapala, dont le problème de pollution et de rareté de l'eau a été causé par une mauvaise gestion du bassin, en donne un bon exemple. Les institutions et la société civile ont lancé une série de tentatives pour trouver des solutions à ce grave problème. À cet égard, divers instruments ont été adoptés en vue d'établir des limites quant à l'exploitation des eaux du bassin, dans le but de restaurer le bassin et de garantir sa viabilité (plan directeur, études appuyant la déclaration d'une zone réglementée pour le bassin, loi de nature réglementaire relative à l'article 27 de la Constitution, décrets de protection municipaux, etc.).

Les autorités omettent donc d'appliquer ces dispositions relatives à la gestion des ressources hydriques, puisque la Commission nationale de l'eau et les autorités responsables des ressources hydriques pour l'État de Jalisco (CEAS) ont annoncé leur intention de construire le barrage Arcediano sur la rivière Santiago sans premièrement restaurer l'équilibre écologique de la rivière, et ce, malgré la politique environnementale qui est décrite de façon explicite dans divers instruments juridiques applicables à ce bassin.

En particulier, Semarnat omet d'appliquer les dispositions qui régissent une exploitation viable de l'eau et les écosystèmes aquatiques, aux articles 88 à 91 de la LGEEPA. Il a l'intention de construire un barrage pour approvisionner en eau la région métropolitaine de Guadalajara par le ravin Huentitán, qui est couvert par une déclaration de protection des autorités municipales de Guadalajara établissant que la région Arcediano est intouchable [sic] et qu'elle ne doit être utilisée qu'à des fins de recherche et de contrôle; elle se révèle donc incompatible avec la construction d'un barrage comme celui que les autorités ont l'intention de faire bâtir (annexe XXVI,

² Voir LGEEPA, article 3, paragraphes XIV, XVI.

approvisionnement en eau de la région métropolitaine de Guadalajara).

À ce sujet, nous tenons également à souligner que la pollution de la rivière Santiago est si grave que l'eau de la rivière ne peut même pas servir à des usages industriels; tout usage résidentiel est donc nécessairement proscrit.

Les autorités ont omis d'appliquer efficacement la loi concernant la conformité aux lois environnementales et l'application de ces lois :

Selon l'avis des auteurs de cette communication, dans le dossier des bassins Lerma-Chapala et Santiago-Pacífico, il existe une « absence d'autorité ». Par conséquent, aucun acte d'autorité ne peut être contesté ou cassé devant les tribunaux administratifs. En outre, les autorités n'ont pas exercé les pouvoirs qui leur sont conférés par la LGEEPA, la Loi sur les eaux territoriales et d'autres dispositions liées à la gestion des eaux pour faire appliquer les lois du Mexique en ce qui a trait aux procédures d'inspection et de contrôle, ainsi qu'à la révocation des concessions et autorisations liées aux ressources hydriques.

En effet, en vertu du Règlement interne de la Semarnat, dans sa version actuelle et la version en vigueur avant sa révision, la Semarnat exerce ses pouvoirs liés à la gestion des eaux par le truchement de la CNA. La CNA est un organisme indépendant de la Semarnat et sa responsabilité est de surveiller la conformité à la Loi sur les eaux territoriales du Mexique et l'application de cette loi (article 44 du Règlement interne de la Semarnat). Cela étant dit, la CNA doit exercer ses pouvoirs relativement à la répartition et à l'exploitation de l'eau au Mexique. À ce jour, on peut affirmer que la CNA a échoué. Elle s'est à maintes reprises cachée derrière le conseil de gestion du bassin afin d'éviter ses responsabilités prévues dans la Loi sur les eaux territoriales pour faire appliquer les dispositions régissant l'exploitation et la répartition de l'eau. Cela paraît évident à partir des réponses fournies par la CNA concernant deux différentes pétitions déposées par la Fundación concernant la répartition des eaux, et plus particulièrement celles du lac de Chapala, dans des lettres datées du 26 novembre 2001 et du 10 janvier 2003. À ces lettres, la CNA a répondu de façon évasive, en reniant toute responsabilité. Lorsque la CNA souhaitait éviter ses responsabilités, elle affirmait que le conseil de gestion du bassin n'était pas une autorité responsable, et lorsqu'on lui demandait de prendre une décision, elle affirmait que l'affaire relevait du conseil de gestion du bassin. De cette façon, la CNA a de façon répétée, et en toute impunité, enfreint l'article 4 de la *Ley Federal del Procedimiento Administrativo* (LFPA, Loi fédérale des procédures administratives), qui s'applique lorsque la Loi sur les eaux territoriales est muette sur une question donnée, et qui établit ce qui suit :

[TRADUCTION]

« Les actes administratifs de nature générale, comme les décrets, les circulaires et autres documents similaires, doivent être publiés dans la gazette officielle de la fédération afin d'avoir une portée juridique, et les actes de nature individuelle doivent être publiés de la même façon lorsque les lois l'exigent.

Lorsque cela est stipulé dans la loi, les versions préliminaires des règlements, décrets, résolutions et autres actes administratifs de nature générale, lorsqu'elles visent l'intérêt public, doivent être publiées dans la gazette officielle de la fédération afin d'accorder aux parties concernées la possibilité de formuler leurs observations sur les mesures proposées au cours de la période prévue par la loi à cette fin, soit dans les 60 jours suivant la

publication. »

De toute évidence, dans l'affaire qui nous concerne, c'est la première situation qui s'applique. La répartition des eaux des bassins Lerma-Chapala et Santiago-Pacífico suppose la publication d'une résolution de nature générale. Selon nous, cette répartition a une incidence sur un nombre indéterminé de citoyens. Dans cette affaire, cinq États de la République sont concernés, en plus de la population du district fédéral. Par conséquent, toute résolution doit respecter les dispositions prévues à cet égard.

En outre, la résolution formulée (s'il devait y en avoir une) aurait une incidence sur l'intérêt public, puisque son objectif serait de répartir les droits d'utilisation et de jouissance des eaux territoriales du bassin Lerma-Chapala. À cet égard, l'article 7 de la Loi sur les eaux territoriales stipule ce qui suit :

[TRADUCTION]

Les éléments suivants sont déclarés comme présentant un intérêt public : II. La protection, l'amélioration et la conservation des bassins, aquifères, lits des rivières, lacs et autres plans d'eau territoriaux, ainsi que les infiltrations d'eau pour l'alimentation des aquifères et les dérivations d'une région hydrologique ou d'un bassin vers un autre; et IV. Rétablir l'équilibre hydrique des eaux de surface ou souterraines territoriales, ce qui comprend l'imposition de limites pour l'extraction, des interdictions d'usage, l'établissement de réserves et des modifications quant à l'utilisation de l'eau imposées aux usagers résidentiels.

En outre, l'article 13 de la Loi sur les eaux territoriales reconnaît l'existence des conseils de gestion des bassins :

[TRADUCTION]

Article 13.- La Commission, suivant l'opinion de son conseil technique, doit établir des conseils de gestion des bassins en tant qu'organismes de coordination dont le mandat est d'obtenir un consensus entre la Commission, l'État fédéral ou les organismes et groupes municipaux, et les représentants des usagers des bassins respectifs, dans le but de formuler et d'instaurer des programmes et des activités pour assurer une meilleure gestion des eaux, l'élaboration d'une infrastructure y afférant et de services connexes, et la préservation des ressources hydriques de ces bassins.

La Commission doit, conjointement avec les usagers et sous la responsabilité des conseils de gestion des bassins, établir des limites dans les situations d'urgence, de pénuries graves, de surexploitation ou encore créer des réserves. Dans ces situations, l'utilisation résidentielle aura préséance.

Ainsi, il apparaît évident que toute résolution potentielle du conseil de gestion du bassin ou d'un groupe de contrôle (dans le cas qui nous concerne) au sein du conseil de gestion du bassin serait nulle et non avenue, conformément à l'article 5 de la LFPA, qui s'applique lorsque la Loi sur les eaux territoriales ne prévoit rien, puisqu'une telle résolution ne répondrait pas aux critères ou aux exigences d'un acte administratif, comme prévu dans la LFPA, qui stipule ce qui suit à l'article 3 :

[TRADUCTION]

- I. **Il doit être émis par l'organisme compétent, par le truchement d'un fonctionnaire et lorsque ledit organisme est de nature collégiale, son émission doit être conforme aux dispositions de la loi ou du décret applicable.** Dans le cas qui nous concerne, l'organisme compétent en vertu de la Loi sur les eaux territoriales autorisé à publier ce document est sans aucun

doute le conseil de gestion du bassin Lerma-Chapala. Par conséquent, le groupe de contrôle et d'évaluation, en vertu de la loi applicable, n'a pas les pouvoirs d'émettre une résolution de nature générale comme celle dont il est question; ainsi, les résolutions émises par ce groupe doivent être ratifiées par le conseil de gestion du bassin, et peuvent être modifiées ou révoquées par ce dernier.

- II. **Il doit avoir un but qui peut faire l'objet d'un acte administratif; il doit être déterminé ou déterminable, spécifique en ce qui a trait au temps et au lieu et conforme au sens de la loi.** Dans le cas qui nous concerne, il est évident que le but des résolutions émises doit être juridiquement lié à l'article 27 de la Constitution, à la Loi sur les eaux territoriales et à l'entente de coordination spéciale pour la répartition, l'usage et la disponibilité des eaux de surface territoriales dans le bassin Lerma-Chapala. Dans ce contexte, le but de la résolution est illégal, puisque cette dernière n'a pas été émise conformément aux lois applicables et enfreint le cadre de la loi.
- III. **Il doit servir l'intérêt public, tel que régi par les dispositions en vertu desquelles l'acte est émis, et ne doit pas viser d'autres fins distinctes.** Dans ce cas, cette exigence n'est pas satisfaite puisque la répartition actuelle des eaux des bassins Lerma-Santiago-Pacífico, en vertu de l'entente de 1992, n'accorde pas la priorité aux usages résidentiels, et encore moins à la conservation et à la restauration du lac de Chapala, conformément à l'objet de l'entente mentionnée ci-dessus et aux clauses 3, 6 et 8 des ententes de coordination de 1991, ainsi qu'aux paragraphes II et IV de l'article 7 de la Loi sur les eaux territoriales.
- IV. **Il doit être fourni par écrit, avec la signature de l'autorité qui l'émet, sauf dans les cas où la loi autorise une autre forme de communication.** Dans ce cas, cette exigence n'est pas respectée, puisque même si le conseil de gestion du bassin est un organisme de nature collégiale, l'acte ne provient pas de lui, mais plutôt d'un groupe auxiliaire. Par conséquent, il n'existe pas d'acte d'autorité et la Commission nationale de l'eau a omis d'assumer sa responsabilité au détriment de la viabilité d'une des ressources les plus précieuses du pays : l'eau.
- V. **Il doit être fondé en droit et sur des faits.** Ce critère n'est pas respecté puisque pour préciser chaque résolution, il faut faire référence au cadre juridique qui sert de fondement à la résolution; les fondements factuels n'ont pas été pris en compte en ce qui a trait à l'existence du lac de Chapala et aux graves problèmes de détérioration, de gaspillage et de surexploitation, ainsi qu'à la perte de biodiversité observée dans l'ensemble de la région hydrologique Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico.
- VI. ..
- VII. ..
- VIII. ..
- IX. ..
- X. **Il doit mentionner l'organisme qui en est l'auteur.** Cette exigence n'est pas respectée, puisque le groupe de soutien technique, ou alors le conseil de gestion du bassin, ne sont pas des autorités définies à l'article 4 de la Loi sur les eaux territoriales : « Les pouvoirs et responsabilités administratives ayant trait aux eaux territoriales et au bien public, tous deux inséparables, relèvent de la direction exécutive fédérale, qui doit exercer ce pouvoir directement ou par le truchement de la Commission. »

On poussera la réflexion un peu plus loin en ajoutant que Semarnat et la Commission nationale de l'eau ont failli à leur devoir et se sont montrés insensibles au problème auquel les résidents de Juanacatlán se plaignent de façon récurrente, soit la pollution

de la rivière Santiago et les effets de cette pollution sur la santé. Ces organismes ont omis d'appliquer l'article 133 de la LGEEPA qui stipule : « **Le Ministère, avec la participation du ministère de la Santé, dans les cas où cela est exigé par d'autres dispositions, doivent effectuer un contrôle systématique et continu de la qualité de l'eau afin de détecter la présence de contaminants ou l'excès de déchets organiques, et doivent prendre les mesures qui s'imposent.** »

À cet égard, les autorités du Mexique en matière d'environnement ont omis d'appliquer la loi environnementale en ce qui a trait à la participation de la société civile à la conception des politiques environnementales du Mexique, tel que prévu aux articles 1, 18, 4, paragraphes XVI, XIX, XX; 157 et 158, relativement à l'alinéa 1*h*) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement.

En outre, les autorités ont omis d'exercer les pouvoirs qui leur sont conférés par la Loi sur les eaux territoriales et d'appliquer les critères établis dans la LGEEPA pour la gestion et la protection des écosystèmes aquatiques. Par conséquent, les lois environnementales ne sont pas appliquées et il se révèle impossible pour les plaignants de faire respecter les garanties procédurales leur accordant un accès à l'appareil judiciaire dans le but de faire valoir la légalité des lois régissant la gestion des eaux au Mexique, ce qui contrevient également aux dispositions applicables de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement : alinéas 1*g*); 5(1*b*), *f*), et *l*); aux paragraphes 5(2); 6(1); 6(2); aux alinéas 6(3)*b*) et *c*), et à l'article 7.

En conclusion, les faits présentés dans cette communication décrivent une série d'omissions systématiques des autorités compétentes d'appliquer efficacement la Loi sur les eaux territoriales et de poser des d'actes d'autorité à cet égard. Par conséquent, il n'existe pas d'actes juridiques qui nous permettraient, en tant que parties concernées, d'exercer nos droits relativement à la conservation, la gestion durable, la préservation et la jouissance des ressources naturelles. Dans le cas qui nous concerne, il est question des eaux des bassins Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico, des oiseaux migrateurs dont le lac de Chapala est l'habitat et de la disparition possible du lac de Chapala si les autorités mexicaines persistent à poursuivre cette politique environnementale et continuent de ne pas appliquer les lois liées à la gestion des eaux au Mexique.

VI. Respect des exigences du paragraphe 14(1) de l'ANACDE

Nous croyons que cette communication doit être analysée par le Secrétaire puisqu'elle répond aux exigences du paragraphe 14(1) de l'ANACDE :

- a) elle est présentée par écrit en espagnol;
- b) elle identifie clairement la personne ou l'organisation dont elle émane;
- c) elle offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat de l'examiner;
- d) elle semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production;
- e) elle indique que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie, et, s'il y a lieu, fait état de la réponse de la Partie;
- f) elle est déposée par une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie.

VI. Communication du dossier par écrit aux autorités compétentes :

La description des faits liés à la conformité aux lois du Mexique et à leur application montre que les citoyens ont de façon répétée, sur une base individuelle et collective, présenté cette affaire :

À la Commission nationale de l'eau (CNA).

Au procureur fédéral pour la protection de l'environnement (Profepa).

Au ministre de l'Environnement du Mexique, Víctor Lichtinger.

Au président de la République, Vicente Fox Quezada.

Au LVII^e congrès de l'Union.

Au gouverneur de l'État de Jalisco.

En effet, la Fundación Cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico, à la lumière de la grave détérioration de ce bassin, et en particulier du lac de Chapala, s'est adressée à la Commission nationale de l'eau afin d'exiger les actes d'autorité concernant la répartition des eaux du bassin, ainsi que des copies des résolutions ou décisions déterminant la répartition des eaux du bassin (pièces documentaires en annexe, portant l'estampille de la CNA, abordées dans la section factuelle de la présente communication).

La Fundación a présenté un document au bureau régional de la Commission nationale de l'eau, daté du 14 novembre 2001, lors de la réunion du conseil de gestion du bassin à Metepec, État de México, exigeant une répartition adéquate des eaux territoriales du bassin, car l'irrigation a été déclarée prioritaire au détriment de la conservation et des usages résidentiels qui devraient être priorisés afin de restaurer le lac de Chapala (pièce documentaire en annexe).

En outre, en 2001, la Fundación a déposé une plainte des citoyens concernant la grave détérioration du lac de Chapala et des bassins Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico, qui a maintenant plongé cet important écosystème dans l'une des crises les plus graves de son histoire. La plainte des citoyens, conforme à la LGEEPA, n'a aucun effet obligatoire et ne peut que donner lieu à des recommandations (documents abordés dans la section factuelle).

VIII. Les autorités mexicaines ont omis d'appliquer les lois environnementales : entente parallèle et loi mexicaine.

Les autorités dont la liste figure dans la section précédente.

IX. Autres preuves étayant la communication (annexe XXVII)

Coupures de presse

Document intitulé « Chapala y su ribera » (Chapala et ses rives).

X. Pétitions :

- 1. Que la CCE accueille cette communication et procède à une enquête visant à corroborer l'omission d'appliquer les lois environnementales dans le cas de la région hydrologique Lerma-Santiago-Pacífico, administrativement composée du bassin Lerma-Chapala et du bassin Santiago-Pacífico.**
- 2. Qu'un dossier factuel soit préparé en vue de corroborer les affirmations contenues dans la communication en fonction des articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement**

et en référence à l'omission d'appliquer efficacement la loi environnementale mexicaine.

Nous, soit les organisations mexicaines mentionnées ci-dessous, tenons à souligner que lors de diverses réunions et dans diverses communications, nous avons fait appel à cet organisme pour sauver le lac de Chapala. Encore aujourd'hui, nous détenons des preuves de la position ambiguë des autorités concernant la gestion viable d'un des plus importants bassins hydrologiques du pays. Aujourd'hui, encore une fois, nous remettons entre vos mains le sort d'une réserve hydrique qui approvisionne 23 millions de Mexicains, la santé des résidents de Juanacatlán et de Salto, Jalisco, le sauvetage du lac de Chapala et l'habitat des oiseaux migrateurs qui hivernent dans la région du bassin et au lac de Chapala, lui-même gravement affecté. Donnons une chance à Chapala.

Nous vous prions d'agréer nos sentiments distingués,

RAQUEL GUTIÉRREZ NAJERA MANUEL VILLAGOMEZ RODRIGUEZ
Président, IDEA A.C., président de la Fundación

LUIS AGUIRRE
Président, Sociedad Amigos del Lago A.C.

ESTELA CERVANTES RODRIGO SALDAÑA
Résidents de Juanacatlán

MA. GUADALUPE LARA
Comité Pro defensa de Arcediano, A.C.

ALFREDO MENCHACA PADILLA
Amigos de la Barranca, A.C.

**JAIME ELOY
PRÉSIDENT, CIMA, A.C.**

**José de Jesús Gutiérrez Rodríguez
PRÉSIDENT, RED CIUDADANA, A.C.**

**OSCAR CORDERO VIRAMONTES
AMCRESP, A.C. SECC. OCCIDENTE**

**Guadalajara, Jalisco, 15 mai 2003
"For a culture of water" (pour une culture de l'eau)**