

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale
Notification du Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) de l'Accord nord-américain
de coopération dans le domaine de l'environnement

Auteurs de la communication : [Noms tenus confidentiels en vertu de l'alinéa 11(8)a) de l'ANACDE]
Partie : États-Unis du Mexique
Communication originale : Le 3 octobre 2018
Communication révisée : Le 21 février 2019
Date de la notification : Le 30 septembre 2020
Numéro de la communication : **SEM-18-003** (*Fracturation hydraulique dans l'État de Nuevo León*)

Résumé

Le 3 octobre 2018, le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) a reçu la communication SEM-18-003 dans laquelle les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement relativement à la remise en état et à l'abandon subséquents de puits à la suite d'activités de fracturation hydraulique réalisées dans la municipalité de Los Ramones, au Nuevo León. À la suite de sa décision selon laquelle la communication ne respectait pas les normes établies au paragraphe 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), le 21 février 2019, le Secrétariat a reçu une communication révisée comportant des renseignements supplémentaires.

Dans ladite communication SEM-18-003 (*Fracturation hydraulique dans l'État de Nuevo León*), les auteurs soutiennent que la société Petróleos Mexicanos (Pemex) « a procédé à l'exploration d'hydrocarbures dans le secteur de Los Ramones et à d'autres endroits de l'État de Nuevo León » [traduction], et qu'elle a foré les puits Tangram-1 et Nerita-1 « dans le but de procéder à de la fracturation hydraulique pour y trouver des hydrocarbures » [traduction]. Les auteurs de la communication indiquent avoir effectué des recherches afin de trouver la déclaration de répercussions environnementales (DRE) correspondante dans des portails et des sites Web qui publient des documents de ce type, mais que leurs recherches sont restées vaines. Ils affirment en outre que si le projet a obtenu une autorisation, « il y a eu infraction à la loi mexicaine en matière d'environnement » [traduction], car, selon eux, le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) n'a pas vérifié si Pemex « s'était acquittée de l'obligation de présenter une DRE » [traduction], mais aussi que si cette société a effectivement fourni la DRE en question, cela signifie que les autorités environnementales n'ont pas veillé à la prise des mesures d'atténuation qui s'imposaient.

Le 8 avril 2020, le Mexique a transmis sa réponse à la communication et indiqué que des procédures étaient en instance relativement à certaines des allégations formulées par les auteurs de la communication. Le Mexique soutient que les puits Tangram-1 et Nerita-1 font partie du *Proyecto Integral Cuenca de Burgos 2004-2022* (projet intégré 2004-2022 concernant le bassin versant de Burgos, ci-après désigné « projet concernant le bassin de Burgos »), et qu'ils ont donné lieu à une évaluation des répercussions environnementales (ERE) le 11 août 2000. Ce projet ayant connu plusieurs omissions après son autorisation, il a

fallu procéder à une autre évaluation le 10 mars 2004. Le projet comprend 6 493 puits, 5 897 conduites de décharge, 230 gazoducs, 943 systèmes de production (postes de compression et de collecte) et 154 systèmes d'injection et de transvasement d'eau.

Après avoir analysé la communication SEM-18-003 et la réponse du Mexique, ainsi que les pièces jointes à ces deux documents, le Secrétariat estime justifié de constituer un dossier factuel.

Le paragraphe 2(4) de l'*Accord de coopération environnementale* (ACE) en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2020, stipule que l'examen des communications présentées à la CCE en vertu de l'ANACDE se poursuivra conformément aux articles 14 et 15 de cet accord. Conséquemment, la présente notification est établie en conformité avec le paragraphe 15(1) de l'ANACDE.

I. INTRODUCTION

1. Les articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'ANACDE ou l'« Accord ») instituent un processus qui permet à une personne ou à une organisation non gouvernementale qui réside ou est établie au Canada, au Mexique ou aux États-Unis de présenter une communication (dans le cadre du processus relatif aux communications sur les questions d'application, désigné « processus SEM », selon l'acronyme anglais de *Submission on Enforcement Matters*) lui permettant d'alléguer qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat de la CCE¹ (le « Secrétariat ») effectue un premier examen de la communication en fonction des dispositions du paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge que la communication satisfait aux critères établis, le Secrétariat détermine alors s'il est pertinent de demander une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2) de l'Accord. À la lumière de la réponse de la Partie et en conformité avec l'ANACDE, le Secrétariat détermine alors si la constitution d'un dossier factuel est justifiée et, le cas échéant, en informe le Conseil, aux termes du paragraphe 15(1), en lui exposant les raisons qui l'ont conduit à une telle conclusion. Si, au contraire, le Secrétariat détermine que la constitution d'un tel dossier n'est pas justifiée, cela met fin au traitement de la communication².
2. Le 3 octobre 2018, un résidant du Mexique, qui a demandé que ses renseignements personnels soient tenus confidentiels en vertu de l'alinéa 11(8)a) de l'ANACDE (ci-après désigné l'« auteur »), a présenté une communication au Secrétariat, conformément aux dispositions du paragraphe 14(1) de l'Accord, dans laquelle il allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec la remise en état et l'abandon subséquent d'emplacements à la suite d'activités de fracturation hydraulique

¹ En 1994, le Canada, le Mexique et les États-Unis (les « Parties ») ont établi la Commission de coopération environnementale (CCE) en concluant l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE). Les organes constitutifs de la CCE comprennent le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM).

² Pour en savoir davantage sur les différentes étapes du processus SEM ainsi que sur les décisions du Secrétariat et les dossiers factuels qu'il constitue, prière de consulter le site Web de la CCE à l'adresse <http://www.cec.org/fr/communications-sur-les-questions-dapplication/>.

réalisées dans le village d'Hacienda El Carrizo faisant partie de la municipalité de Los Ramones, au Nuevo León³.

3. Le 15 novembre 2018, le Secrétariat a déterminé que la communication ne respectait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord, car son auteur n'avait pas mentionné les dispositions de la législation de l'environnement que les autorités compétentes avaient prétendument omises d'appliquer, et n'y avait pas non plus donné de détails sur la dénonciation des faits aux autorités compétentes de la Partie⁴.
4. Le 21 février 2019, le Secrétariat a reçu une communication révisée contenant des allégations et des renseignements supplémentaires relativement aux questions soulevées dans la décision du 15 novembre 2018. Il convient de signaler qu'un auteur s'est ajouté au précédent dans le cadre de la communication révisée, et qu'il a également demandé que ses renseignements personnels soient tenus confidentiels conformément à l'alinéa 11(8)a) de l'ANACDE⁵. Il sera donc question des « auteurs de la communication » dans les pages qui suivent.
5. Les auteurs de la communication allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de **l'article 28 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) en ce qui a trait à l'obligation de présenter une déclaration de répercussions environnementales (DRE) avant qu'un projet ne soit autorisé; de **l'article 15 de la LGEEPA** au sujet de l'obligation de remédier aux dommages occasionnés par des travaux qui ont des répercussions sur l'environnement; de **l'article 122 de la LGEEPA** applicable à la gestion des eaux usées; de **l'article 170 de la LGEEPA** qui autorise le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) à appliquer des mesures de sécurité; des **articles 1, 15 et 88 de la LGEEPA** relativement à l'utilisation durable de l'eau; des **articles 7 et 10 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental** (LFRA, Loi fédérale sur la responsabilité en matière d'environnement) quant à la responsabilité de la société Pemex à l'égard des dommages à l'environnement; des **articles 2 et 91 du Reglamento de la Ley General de Prevención y Gestión Integral de Residuos** (Règlement de la LGPGIR, Loi générale sur la prévention et la gestion intégrée des déchets) en ce qui concerne le rejet d'eaux usées dans des formations géologiques stables; des **articles 8, 16 et 18 des Lineamientos para la Protección y Conservación de las Aguas Nacionales en Actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en Yacimientos No Convencionales** (Lignes directrices relatives à la protection et la conservation des eaux nationales dans le cadre d'activités d'exploration et d'extraction d'hydrocarbures dans les gisements non conventionnels) applicables à la prévention de la contamination du sous-sol et des aquifères⁶.
6. Dans la communication SEM-18-003 (*Fracturation hydraulique dans l'État de Nuevo León*), les auteurs soutiennent que Pemex « a procédé à l'exploration d'hydrocarbures dans le secteur

³ Communication SEM-18-003 (*Fracturation hydraulique dans l'État de Nuevo León*), présentée le 3 octobre 2018 en vertu du paragraphe 14(1).

⁴ Décision du Secrétariat relative à la communication SEM-18-003 (*Fracturation hydraulique dans l'État de Nuevo León*), publiée le 15 novembre 2018 en vertu du paragraphe 14(1), p. 8.

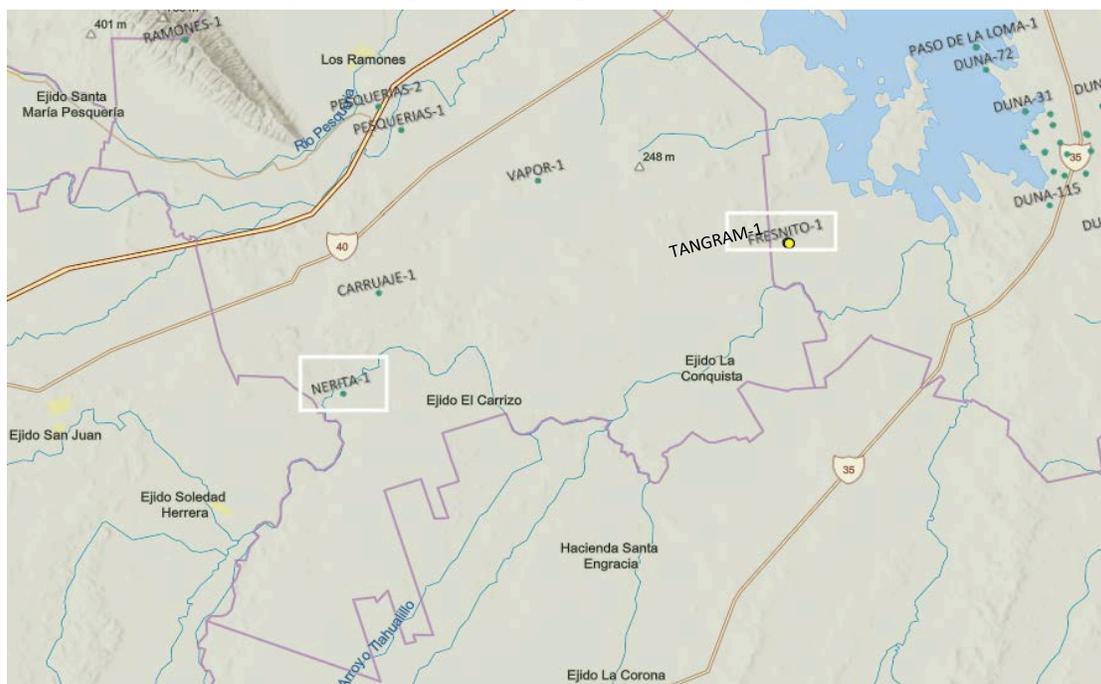
⁵ Communication SEM-18-003 (*Fracturation hydraulique dans l'État de Nuevo León*), présentée le 21 février 2019 en vertu du paragraphe 14(1) [la « communication révisée »].

⁶ *Ibid.*, p. 2.

de Los Ramones et à d'autres endroits de l'État de Nuevo León » [traduction], et que cette société a foré deux puits dans cette zone, désignés Tangram-1 et Nerita-1, « en vue de procéder à de la fracturation hydraulique et à la recherche d'hydrocarbures » [traduction]. Ils affirment en outre avoir effectué des recherches en ligne sur Internet afin de consulter la déclaration de répercussions environnementales (DRE), notamment au sujet de ces deux puits, mais n'y ont rien trouvé de pertinent. Selon eux, « la manière dont les autorités mexicaines ont autorisé la fracturation hydraulique dans ce secteur constitue une infraction à la loi de l'environnement du Mexique » [traduction], car le Semarnat n'a pas vérifié si Pemex « se conformait à l'obligation de formuler une DRE » [traduction], ou, si cette société a effectivement formulé une DRE, le Semarnat n'a pas veillé à ce qu'elle prenne des mesures d'atténuation correspondantes.

7. Les auteurs de la communication affirment par ailleurs que les activités de fracturation hydraulique « nécessitent des millions de litres d'eau » [traduction] et que ce processus exige l'utilisation de plus de 750 produits chimiques, que les eaux usées contiennent des métaux lourds et des substances radioactives, que les eaux usées qui sont entreposées dans des puits sanitaires s'infiltrent dans les aquifères, et que durant la fracturation, les formations géologiques subissent de fortes pressions qui provoquent des microséismes. Ils mentionnent notamment que 25 808 m³ d'eau ont été injectés dans le puits Tangram-1 (dont les activités ont cessé en décembre 2013) jusqu'à une profondeur de 4 426 mètres. Quant au puits Nerita-1 (dont les activités ont cessé en août 2014), 13 039 m³ d'eau y ont été injectés jusqu'à une profondeur de 4 100 mètres. Les auteurs soutiennent également que les travaux dans les deux puits ont suscité une activité sismique induite par la fracture hydraulique en plus d'avoir eu des conséquences sur l'eau, l'environnement et l'agriculture dans le village d'Hacienda El Carrizo qui fait partie de la municipalité de Los Ramones, dans l'État de Nuevo León.

Figure 1. Emplacement des puits Tangram-1 et Nerita 1



Emplacements approximatifs. Carte provenant de la *Comisión Nacional de Hidrocarburos* (Commission nationale des hydrocarbures) et illustrant l'industrie des hydrocarbures. Consultable à l'adresse <mapa.hidrocarburos.gob.mx> sous les options: "Información CNIH", "Pozos" et "Zona Burgos".

8. Le 8 mai 2019, le Secrétariat a demandé une réponse au Mexique relativement aux questions ci-après soulevées dans la communication ⁷.

La responsabilité à l'égard des dommages à l'environnement et l'application de mesures de sécurité :

- L'article 10 de la LFRA et les paragraphes 15(II) et (IV) de la LGEEPA relativement à la responsabilité présumée de Pemex à l'égard des dommages à l'environnement.
- L'article 170 de la LGEEPA autorisant le Semarnat à appliquer des mesures de sécurité.

La qualité de l'eau :

- Le paragraphe 88(III) de la LGEEPA relative à l'utilisation durable de l'eau.
- L'article 122 de la LGEEPA applicable à la gestion des eaux usées.
- L'article 91 du Règlement de la LGPGIR relatif au rejet d'eaux usées dans des formations géologiques stables.
- Les articles 8, 16 et 18 des Lignes directrices relatives à la prévention et à la contamination du sous-sol et des aquifères.

L'évaluation des répercussions environnementales :

- Les paragraphes 28(I) et (XIII) de la LGEEPA relatifs à l'obligation de présenter une DRE avant d'autoriser un projet.

9. Le 8 avril 2020, le Mexique a transmis sa réponse dans laquelle il note l'existence d'une procédure administrative en instance auprès de l'*Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos* (ASEA, Agence nationale de la sécurité industrielle et de la protection de l'environnement dans le secteur des hydrocarbures) relativement aux répercussions environnementales que Pemex a probablement causées en forant les puits Tangram-1 et Nerita-1 au moyen de la fracturation hydraulique au village d'Hacienda El Carrizo, dans la municipalité de Los Ramones, au Nuevo León⁸.
10. La réponse du Mexique a trait à l'évaluation des répercussions environnementales du projet concernant le bassin de Burgos, qui comprend les puits Tangram-1 et Nerita-1. La Partie soutient que Pemex s'est conformée à la procédure d'évaluation des répercussions environnementales (ERE) en ce qui a trait aux exigences en matière de participation citoyenne.
11. Le Mexique précise que les dossiers en matière d'hydrocarbures présentés au *Secretaría de Energía* (Sener, ministère de l'Énergie), ainsi que les autorisations en matière de répercussions environnementales accordées par le Semarnat et les dossiers relatifs aux procédures d'inspection et de surveillance présentés à la *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement), ont été transférés à l'ASEA.
12. En ce qui a trait aux allégations sur la présumée responsabilité des dommages à

⁷ Décision du Secrétariat relative à la communication SEM-18-003 (*Fracturation hydraulique dans l'État de Nuevo León*), publiée le 8 mai 2019 en vertu des paragraphes 14(1) et (2).

⁸ Réponse du Mexique, en date du 8 avril 2019 et en vertu du paragraphe 14(3), relative à la communication SEM-18-003 (*Fracturation hydraulique dans le Nuevo León*) [la « réponse »], p. 6.

l'environnement et à la prise de mesures de sécurité de la part du Semarnat, le Mexique affirme que les puits en question « ne comportent pas de conduites de rejet ni d'infrastructures hors-sol prouvant leur utilisation en vue d'extraire des hydrocarbures » [traduction]⁹.

13. Pour ce qui est de la présumée contamination de l'eau dans la municipalité de Los Ramones, la Partie a répondu que les puits en question n'étant pas dans la phase d'extraction d'hydrocarbures, ils ne nécessitent aucune concession de la part de la *Comisión Nacional de Agua* (Conagua, Commission nationale de l'eau) en vue d'utiliser, de mettre en valeur et d'exploiter des eaux nationales. En ce qui a trait à l'allégation d'omission présumée de prévenir la contamination des plans d'eau où les eaux usées ont été rejetées, le Mexique mentionne qu'aucun permis n'a été délivré relativement au rejet d'eaux usées, aux puits sanitaires ou au rejet d'eaux connées, car les puits faisant l'objet de la communication ne sont pas en activité¹⁰.

II. ANALYSE

A) Notification d'une procédure en instance

14. Dans le cadre du processus relatif aux communications, conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, une Partie à cet accord doit notifier le Secrétariat « si la question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, auquel cas le Secrétariat met fin à toute activité relative à la communication en question ». En outre, le processus prévoit que dans sa réponse, la Partie doit indiquer si la question a déjà fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative, ou si des recours privés sont offerts à la personne ou à l'organisation qui dépose la communication¹¹. Dans la présente section, le Secrétariat procède à une analyse correspondante en se fondant sur la définition de « procédure judiciaire ou administrative » énoncée au paragraphe 45(3) de l'ANACDE :
15. L'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE définit une procédure judiciaire ou administrative de la manière suivante :

« [...] 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 administrative; [...] »
16. Le Mexique a informé le Secrétariat de l'existence d'une procédure administrative mise en place par l'ASEA. Conformément au paragraphe 39(2) de l'ANACDE, le Mexique a classé comme confidentiels les renseignements ayant servi de base à l'analyse du Secrétariat dans la

⁹ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰ L'expression « eau connée » (*agua congénita*) est définie comme suit dans la norme officielle mexicaine NOM-143-SEMARNAT-2003 qui établit les spécifications environnementales pour la gestion des eaux connées associées aux hydrocarbures : « Eau qui est associée aux hydrocarbures dans un gisement et qui remonte à la surface durant leur extraction. Elle contient des sels et peut renfermer des métaux, et elle est considérée comme un sous-produit inexploitable » [traduction].

¹¹ ANACDE, alinéa 14(3)b).

présente section. Ce faisant, le Secrétariat ne divulguera pas ces renseignements dans son analyse.

[Section confidentielle]

17. Le 7 décembre 2018, M^{me} María Teresa de Jesús Garza Villareal a présenté une plainte de citoyens à l'ASEA que celle-ci a acceptée le 12 décembre 2018 et a enregistrée sous le numéro de dossier DP-ASEA/UAJ/DGCT/139-18¹².
18. Le 12 février 2019, la *Dirección General de lo Contencioso* (Direction générale du contentieux) de l'ASEA a transmis un message à la *Dirección General de Gestión de Exploración y Extracción de Recursos No Convencionales Terrestres* (Direction générale de l'exploration et de l'extraction des ressources terrestres non conventionnelles), laquelle fait aussi partie de l'ASEA, dans lequel elle a demandé de l'information sur « les répercussions environnementales découlant de l'excavation de puits profonds en vue de l'exploration et de l'extraction de gaz au moyen de la technique de fracturation hydraulique » [traduction], ainsi que des renseignements relatifs aux inspections ou aux vérifications ayant trait aux faits dénoncés¹³.
19. Le 14 février 2019, la *Dirección General de Supervisión, Inspección y Vigilancia de Exploración y Extracción de Recursos No Convencionales Terrestres* (Direction générale de la supervision, de l'inspection et de la surveillance de l'exploration et de l'extraction des ressources terrestres non conventionnelles) de l'ASEA a indiqué qu'il « n'y avait pas de registre d'inspection, de vérification et de supervision en matière d'environnement et de sécurité des activités » [traduction] relativement aux puits signalés par le plaignant¹⁴.
20. Le 27 septembre 2019, l'ASEA a officiellement informé Pemex « des actes, des faits et des omissions constitutifs » [traduction] de la plainte de citoyens¹⁵. Le 7 novembre 2019, cette société a transmis sa réponse à l'ASEA dans laquelle elle indique « qu'il n'existe aucun motif technique de contamination attribuable aux travaux de forage et au procédé de stimulation utilisé dans les puits en question » [traduction] et « qu'à cette date, aucune fuite ni décharge d'hydrocarbures n'a eu lieu » [traduction]; en outre, « ces puits n'ont pas été exploités depuis la cessation de leur activité, en 2013 » [traduction]¹⁶. Pemex a également indiqué « qu'il n'existait aucune preuve de la présence de contaminants durant le forage et à la cessation de l'activité des puits susmentionnés » [traduction]¹⁷.
21. Le 20 décembre 2019, la *Dirección General de lo Contencioso* (Direction générale du contentieux) de l'ASEA a déterminé que le plaignant disposait d'un délai de dix jours

¹² ASEA, décision de recevabilité du dossier n° DP-ASEA/UAJ/DGCT/139-18 (12 décembre 2018).

¹³ ASEA, document officiel n° ASEA/UAJ/DGCT/2C.5/040/2019 (12 février 2019). Voir aussi le dossier n° DP-ASEA/UAJ/DGCT/139-18.

¹⁴ ASEA, document officiel n° ASEA/USIVI/DGSIVEERNCT/017/2019 (14 février 2019).

¹⁵ ASEA, avis d'infractions constatées durant une inspection, dossier n° DP-ASEA/UAJ/DGCT/139-18 (27 septembre 2019).

¹⁶ Document officiel n° SPRN-APR-CSSTPA-501-2019, daté du 31 octobre 2019, publié par l'*Unidad de Seguridad, Salud en el Trabajo y Protección Ambiental*, biens de production Reynosa de Pemex Exploración y Producción.

¹⁷ Pemex, réponse dans le dossier n° DP-ASEA/UAJ/DGCT/139-18 (7 novembre 2019), p. 4 et 5.

- ouvrables pour formuler des observations relativement au message de Pemex¹⁸, et que s'il n'exerçait pas ses droits, il les perdrait¹⁹. Cette décision administrative constitue la dernière mesure à laquelle la réponse du Mexique fait référence; il n'existe aucun enregistrement ou renseignement supplémentaire au sujet de tout autre acte, document ou mesure subséquent dans le cadre de la procédure notifiée par le Mexique.
22. La réponse du Mexique datant du 8 avril 2020 ne donne pas plus d'information sur l'état de la procédure en instance susmentionnée ni sur toute autre mesure prise entre le moment du dépôt de la plainte de citoyens (le 7 décembre 2018) et la dernière mesure indiquée dans la réponse (le 20 décembre 2019).
 23. L'engagement relatif au principe de transparence dont est imprégné l'ANACDE empêche le Secrétariat d'interpréter cet accord en se fondant sur la seule affirmation d'une Partie pour déterminer si la situation énoncée à l'alinéa 14(3)a s'est produite et si le processus d'examen d'une communication doit prendre fin²⁰. Ainsi, dans l'application du paragraphe 14(3) de l'ANACDE consistant à mettre possiblement fin à l'examen d'une communication de manière exceptionnelle, le Secrétariat vérifie tout d'abord si la question traitée correspond à une procédure judiciaire ou administrative selon les modalités du paragraphe 45(3) de l'Accord; si les activités relatives à ladite procédure sont opportunes et conformes à la législation de la Partie; si la procédure est liée à la même question que celle exposée dans la communication, et si cette procédure pourrait éventuellement mener à la résolution de la question exposée dans la communication.
 24. Le Secrétariat considère que la mise en œuvre, par l'ASEA, de la procédure administrative ayant suivi la présentation de la plainte de citoyens²¹ constitue officiellement une mesure administrative conforme à l'alinéa 45(3)a de l'ANACDE.
 25. Le Secrétariat estime en outre que la procédure relative à la plainte de citoyens²² en cours auprès de la *Dirección General de lo Contencioso* (Direction générale du contentieux) de l'ASEA doit être étudiée à la lumière de certaines des questions formulées dans la communication SEM-18-003 et coïncide, en particulier, avec les allégations sur l'application de l'article 10 de la LFRA, du paragraphe 88(III) et de l'article 122 de la LGEEPA, et de l'article 91 du Règlement de la LGPGIR, mais pas avec l'application des articles 28 et 170 de la LGEEPA.
 26. Le Secrétariat note que la plainte de citoyens a été présentée le 12 décembre 2018 et que la dernière mesure y afférente a été prise le 20 décembre 2019. À la date de la réponse du Mexique (le 8 avril 2020), il n'y avait aucune autre information au sujet d'autres mesures en cours. Il n'y avait pas non plus de preuve que l'ASEA avait pris des mesures pour répondre

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ ASEA, décision administrative dans le dossier n° DP-ASEA/UAJ/DGCT/139-18 (le 20 décembre 2019).

²⁰ SEM-01-001 (*Cytrar II*), Notification conforme au paragraphe 14(3) (13 juin 2001). Voir aussi SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notification conforme au paragraphe 15(1) (27 avril 1998); SEM-03-003 (*Lac de Chapala II*), Notification conforme au paragraphe 15(1) (18 mai 2005); SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*), Notification conforme au paragraphe 15(1) (5 décembre 2005); SEM-05-002 (*Îles Coronado*), Notification conforme au paragraphe 15(1) (18 janvier 2007).

²¹ Voir le dossier n° DP-ASEA/UAJ/DGCT/139-18 établi par l'ASEA.

²² *Ibid.*

aux questions formulées par le plaignant ou pour mettre fin à la procédure conformément aux dispositions de l'article 199 de la LGEEPA²³. À cet égard, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, Loi fédérale sur la procédure administrative), qui supplée la LGEEPA, stipule, au tout début de l'article 17, qu'une autorité dispose de trois mois au maximum pour résoudre une procédure²⁴.

27. Le Secrétariat a déjà déterminé, dans certains cas, qu'une procédure doit être intentée en temps opportun et en conformité avec la législation de la Partie, surtout lorsqu'une procédure administrative ne respecte pas une décision de l'autorité, et ce, en tenant compte du principe de transparence dont l'ANACDE est imprégné et en intentant une procédure en « temps opportun »²⁵. Dans le présent cas, l'ASEA n'a pas examiné les preuves présentées par le plaignant et par Pemex, n'a pas sollicité d'opinions techniques sur les faits faisant l'objet de la plainte ou n'a pas exécuté les procédures pertinentes afin de déterminer si elle devait recourir à des mesures d'application en fonction des faits exposés dans la plainte de citoyens.

[Fin de la section confidentielle]

28. En vertu de l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE, le Secrétariat estime que la procédure notifiée par la Partie n'ayant pas été intentée en temps opportun, il n'a aucune raison de mettre fin au traitement de la communication.
29. Par conséquent, le Secrétariat décide de poursuivre l'analyse de l'article 10 de la LFRA; des paragraphes 15(II) et (IV), 28(I) et (XIII), et 88(III), et des articles 122 et 170 de la LGEEPA; de l'article 91 du Règlement de la LGPGIR, et des articles 8, 16 et 18 des Lignes directrices relatives à la prévention de la contamination du sous-sol et des aquifères.

²³ Article 199 de la LGEEPA :

Les dossiers de plaintes de citoyens peuvent être fermés pour les raisons suivantes :

- I. Le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) n'a pas la compétence voulue pour traiter une plainte de citoyens;
- II. La recommandation afférente a été formulée.
- III. La législation de l'environnement n'a pas été enfreinte.
- IV. Le manque d'intérêt du plaignant à l'égard des dispositions du chapitre en question.
- V. Une décision a été prise antérieurement en raison d'un cumul de dossiers.
- VI. Lorsque la plainte de citoyens est résolue au moyen d'une conciliation des parties.
- VII. Lorsqu'une décision est prise à la suite d'une procédure d'inspection.
- VIII. Le désistement du plaignant.

²⁴ Article 17 de la LFPA :

« À moins qu'un autre délai soit fixé dans le cadre d'une autre disposition juridique ou administrative à caractère général, le service ou l'organisme décentralisé ne pourra dépasser le délai de trois mois pour résoudre l'affaire en question. Après l'expiration du délai applicable, la résolution sera réputée défavorable à la partie requérante, à moins que d'autres dispositions juridiques ou administratives à caractère général stipulent le contraire. À la demande de la partie intéressée, il faut l'aviser lorsqu'une telle situation se produit, et ce, dans un délai de deux jours ouvrables suivant la présentation de la demande à l'instance chargée de la résolution; il faut également transmettre un tel avis lorsque d'autres dispositions stipulent que la résolution est réputée favorable après le délai applicable.

²⁵ SEM-05-002 (*Iles Coronado*), Notification conforme au paragraphe 15(1) (18 janvier 2007).

B) Les allégations formulées dans la communication SEM-18-003

30. À la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat a déterminé s'il était justifié de constituer un dossier factuel.

i) Au sujet de l'évaluation des répercussions environnementales

31. Les auteurs de la communication soutiennent qu'ils ont effectué des recherches afin de trouver la déclaration de répercussions environnementales (DRE) correspondant aux travaux exposés dans la communication, mais que leurs recherches sont restées vaines dans les portails et les sites Web où ces documents doivent être publiés²⁶. Ils affirment en outre que même si Pemex avait présenté une DRE, elle n'a pas respecté les exigences en matière de participation du public et de divulgation du projet,²⁷ ni effectué d'étude au sujet des répercussions environnementales et de leur atténuation, parce que « l'eau est polluée » et « les aquifères ne fonctionnent pas comme avant » [traduction]²⁸.

La réponse du Mexique

32. En ce qui concerne l'allégation des auteurs de la communication, à savoir si Pemex avait respecté « les exigences relatives à la formulation d'une DRE ou à toute autre activité avant de procéder à de l'exploitation gazière dans les puits » [traduction], le Mexique soutient que la *Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental* (DGIRA, Direction générale des répercussions et des risques environnementaux) a examiné la DRE en fonction de son type régional ainsi que l'étude de risques relativement au projet concernant le bassin de Burgos²⁹. Ce projet comprend 6 493 puits, 5 897 conduites de décharge, 230 gazoducs, 943 systèmes de production (postes de compression et de collecte) et 154 systèmes d'injection et de transvasement d'eau. Deux des 6 493 puits sont les puits Tangram-1 et Nerita-1 mentionnés dans la communication.
33. Les renseignements fournis dans la réponse du Mexique indiquent que le projet a été soumis initialement à une évaluation des répercussions environnementales (ERE) le 11 août 2000, mais qu'en raison de diverses omissions du promoteur du projet, l'autorité a décidé qu'il fallait procéder à nouvelle évaluation. À cet égard, le Mexique précise que Pemex a présenté le projet concernant le bassin de Burgos à la DGIRA le 10 mars 2004 en vue d'une évaluation et que cette autorité l'a enregistré sous le numéro 2BTM200AX0006³⁰.
34. Le Mexique a en outre précisé que le 11 mars 2004, le Semarnat a publié, dans le site Web de la *Gaceta Ecológica*³¹ (Gazette environnementale), de l'information indiquant que le projet concernant le bassin de Burgos en était rendu au stade de l'approbation de l'ERE³². Outre la publication dans cette gazette et sur le site Internet du Semarnat (où l'on peut consulter l'ERE

²⁶ Communication révisée, p. 7.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Réponse, p. 11.

³⁰ *Ibid.*, p. 9.

³¹ Semarnat, à l'adresse < <https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/consultatramite/inicio.php>>.

³² Réponse, p. 9.

en indiquant le numéro du projet), il n'y figure aucun autre renseignement au sujet d'une consultation du public à propos de la DRE.

35. La DGIRA a demandé à diverses instances d'affecter des représentants techniques à l'ERE du projet; elle a de plus demandé leur opinion aux autorités environnementales des trois États sur lesquels se situe le projet (ceux de Coahuila, de Tamaulipas et de Nuevo León)³³.
36. Le 28 septembre 2004, après avoir terminé son analyse, la DGIRA a estimé que le projet concernant le bassin de Burgos était viable sur le plan environnemental et a donc approuvé la DRE en posant des conditions dans l'autorisation de répercussions environnementales (ARE) correspondante³⁴.
37. Le Mexique soutient que la DRE et l'ARE du projet concernant le bassin de Burgos constituent de l'information publique qui est consultable sur le site Web du Semarnat³⁵. Il mentionne en outre que « présentement, toute personne peut demander de consulter l'information publique nécessaire auprès de l'*Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI, Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels), ce que les auteurs de la communication n'ont pas fait dans les circonstances » [traduction]³⁶.
38. En ce qui a trait à l'omission présumée d'autoriser les citoyens à participer au processus relatif à l'ERE, le Mexique affirme dans sa réponse qu'il n'y a eu à aucun moment une demande de consultation publique et considère donc que les « auteurs de la communication n'ont pas démontré à quel moment et de quelle manière ce droit de participation a pu être enfreint » [traduction]³⁷.
39. Le Mexique mentionne aussi que l'ASEA a confirmé l'existence matérielle des dossiers relatifs à l'ERE du projet concernant le bassin de Burgos³⁸. Il signale en outre que le puits Tangram-1 est situé dans la municipalité de China, au Nuevo León, à 19 km du village d'Hacienda El Carrizo, et que le puits Nerita-1 est situé dans la municipalité de Los Ramones, au Nuevo León, à 6 km du même village³⁹.
40. Les travaux évalués et approuvés dans l'autorisation de répercussions environnementales (ARE) en comptent 13 657 sur une période de 22 ans (entre 2004 et 2022), qui comprennent : 6 493 puits, 5 897 conduites de décharge, 230 gazoducs, 943 systèmes de production (postes de compression et de collecte) et 154 systèmes d'injection et de transvasement d'eau. Le projet se déroulera sur une superficie de 12 541 hectares (ha) pour la réalisation des activités de prospection sismique en 2D et de 24 439 ha pour les activités de prospection sismique en 3D.

³³ Ibid.

³⁴ DGIRA, document officiel n° SGPA/DGIRA.DEI.2440.04 comprenant l'autorisation en matière de répercussions et de risques environnementaux du Projet intégré 2004-2022 concernant le bassin de Burgos (28 septembre 2004), à l'adresse <<http://b.link/ak6dx>> (consulté le 19 août 2020).

³⁵ ERE du Projet intégré 2004-2022 concernant le bassin de Burgos, à l'adresse <<http://b.link/8a4tx>> (consulté le 19 août 2020).

³⁶ Réponse, p. 12.

³⁷ Ibid., p. 13.

³⁸ ASEA, Unidad de Asuntos Jurídicos, document officiel n° ASEA/UAJ/0068/2019 (10 juin 2019).

³⁹ Réponse, p. 11.

L'ASEA affirme qu'il n'y a eu aucune modification à l'ARE relativement aux puits Tangram-1 et Nerita-1, hormis l'évaluation de la viabilité environnementale il y a deux décennies⁴⁰. Il n'existe aucun renseignement sur la modification des conditions environnementales ni sur la manière dont les travaux pourraient porter atteinte à l'environnement pendant cette période de 22 ans, en particulier dans le secteur où habitent les auteurs de la communication.

41. Le Mexique soutient qu'à partir de la « lecture et de l'analyse de l'ARE » [traduction], ainsi que des « éléments signalés par l'ASEA » [traduction], et il convient de noter que l'autorité compétente en la matière, à savoir la DGIRA, « s'est efficacement acquittée de son obligation de réaliser l'ERE correspondante, conformément au paragraphe 28(I) de la LGEEPA » [traduction]⁴¹.
42. Au sujet des allégations des auteurs de la communication sur l'absence d'études et de mesures d'atténuation des éventuelles répercussions environnementales découlant du développement des puits Tangram-1 et Nerita-1, le Mexique signale que conformément aux registres de la *Comisión Nacional de Hidrocarburos* (CNH, Commission nationale des hydrocarbures), lesdits puits « ne comportent pas de conduites de décharge ni d'infrastructures hors-sol prouvant leur utilisation en vue d'en extraire des hydrocarbures » [traduction], et ajoute que Pemex a indiqué que les puits en question « n'étaient situés sur aucun titre d'attribution ou contrat, et qu'ils n'ont plus servi depuis qu'ils ont cessé d'être en activité, en 2013 » [traduction]. La Partie affirme « qu'il n'existe aucun motif justifiant l'application de mesures d'atténuation correspondantes » [traduction], et « qu'il n'est pas prouvé que dans l'affaire en question, il y ait eu des dommages environnementaux auxquels il faudrait remédier » [traduction]⁴².

L'allégation voulant que la formulation d'une déclaration de répercussions environnementales (DRE) justifie la constitution d'un dossier factuel

43. L'article 28 de la LGEEPA en vigueur en 2004 stipulait que :

« Les travaux ou les activités de nature publique ou privée susceptibles de causer un déséquilibre écologique, ou de dépasser les limites et les conditions fixées dans les règlements et les normes techniques de protection de l'environnement publiées par la Fédération, devront préalablement faire l'objet d'une autorisation du gouvernement fédéral, par le truchement du Ministère, ou d'organismes étatiques ou municipaux, selon les attributions prévues par la présente Loi après l'évaluation des répercussions qu'ils sont susceptibles d'avoir sur l'environnement, sans préjudice de toute autre autorisation que pourraient délivrer les autorités compétentes.

Quant à l'évaluation des répercussions environnementales à l'égard de travaux ou d'activités ayant pour objet l'exploitation de ressources naturelles, le Ministère exige de la part des intéressés que la déclaration de répercussions environnementales (DRE) correspondante comprenne la description des conséquences que peuvent avoir des travaux ou des activités sur l'écosystème en question, en considérant l'ensemble des éléments qui en font partie et non pas seulement les ressources qui seraient exploitées » [traduction].

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, p. 23.

⁴² *Ibid.*, p. 14.

44. L'article 28 de la LGEEPA dresse en outre une liste des travaux et des activités dont l'exécution nécessite préalablement une autorisation conditionnelle à la présentation d'une déclaration des répercussions environnementales (DRE) des travaux ou des activités envisagés. En plus de préciser les éventuelles répercussions que ces travaux ou activités pourraient occasionner, la DRE doit contenir une description de l'ensemble des éléments qui font partie de l'écosystème, ainsi que des mesures préventives d'atténuation et d'autres mesures à prendre pour prévenir et/ou minimiser les incidences négatives sur l'environnement⁴³. Si les activités donnant lieu à une ERE sont considérées à haut risque, la DRE devra inclure une étude de risques correspondante⁴⁴.
45. À cet égard, il convient de signaler que la production d'une ERE constitue le « processus dans le cadre duquel sont établies les conditions d'exécution des travaux et activités qui peuvent causer un déséquilibre écologique ou dépasser les limites et conditions stipulées dans les dispositions applicables en vue de protéger l'environnement, et de préserver et de restaurer les écosystèmes, afin de prévenir ou de minimiser les incidences négatives sur l'environnement » [traduction]⁴⁵.
46. L'ERE permet d'amorcer une démarche en plusieurs étapes visant l'émission d'un acte et comporte certaines formalités en relation avec la viabilité environnementale et les répercussions des travaux ou des activités sur l'environnement et les écosystèmes. En raison de sa nature, l'ERE constitue une procédure administrative qui précède l'émission de l'acte administratif que représente l'ARE et qui sert à sa préparation⁴⁶.
47. Les travaux mentionnés par les auteurs de la communication font partie du projet concernant le bassin de Burgos et ont fait l'objet d'une ERE dont découle une ARE comportant des conditions⁴⁷. C'est pour cette raison que la réponse du Mexique prouve, en principe, l'existence d'une DRE. Il s'est cependant avéré impossible, pour les auteurs de la communication, de prendre connaissance en temps opportun des répercussions environnementales des puits Tangram-1 et Nerita-1 aménagés dans leur localité.
48. Tel que cela a été indiqué précédemment, les éléments essentiels du projet concernant le bassin de Burgos comprennent 6 493 puits, 5 897 conduites de décharge, 230 gazoducs, 943 systèmes de production (postes de compression et de collecte) et 154 systèmes d'injection et de transvasement d'eau qui devaient être aménagés sur une période de 22 ans dans trois États de la République du Mexique. Le Secrétariat considère qu'il n'était pas possible pour les auteurs de la communication de prendre connaissance de l'existence de la DRE relative aux puits en question, car ceux-ci faisaient partie d'un projet à grande échelle qui n'a donné lieu à la diffusion d'aucune information relativement à son emplacement, à sa portée, et à ses

⁴³ LGEEPA, premier paragraphe de l'article 30.

⁴⁴ *Ibid.*, deuxième paragraphe de l'article 30.

⁴⁵ Narciso Sánchez Gómez, *Derecho ambiental*, Editorial Porrúa, Mexique, 2013, p. 275.

⁴⁶ Par « procédure administrative en matière d'environnement », on entend la série de démarches juridiques dûment regroupées ou liées entre elles que réalisent, dans leur champ de compétence, les autorités administratives fédérales du District fédéral, étatiques et municipales, afin de produire et d'exécuter un acte administratif définitif relativement à l'équilibre écologique et à la protection de l'environnement. Il s'agit notamment d'un processus dans le cadre duquel il est possible d'obtenir des concessions, des permis, des licences et des autorisations. *Voir* : Narciso Sánchez Gómez, *op. cit.*, p. 276 et 277.

⁴⁷ Réponse, p. 8 et 9.

conséquences sur l'environnement et dans les collectivités voisines. Les auteurs de la communication n'ont pas non plus eu l'occasion de participer à un processus de consultation publique au sujet du projet, étant donné qu'ils n'ont pas eu accès aux études correspondantes et n'ont pas non plus été informés de leur existence. Le manque d'accès à l'information sur l'infrastructure dans leur localité est un facteur significatif en vue de déterminer s'il faut recommander de constituer un dossier factuel.

49. Le Mexique mentionne la publication du projet concernant le bassin de Burgos dans la *Gaceta Ecológica*⁴⁸, cependant, l'examen de l'ARE permet de constater qu'il n'est aucunement fait mention de la publication du résumé dans un journal à grande diffusion, conformément à ce que stipule la LGEEPA⁴⁹. La réponse de ce pays n'aborde pas les raisons pour lesquelles aucun résumé du projet n'a été publié dans un tel journal accompagné d'une description des infrastructures qui ont prétendument causé des dommages à l'environnement et à la collectivité de Los Ramones. L'ARE ne mentionne pas non plus si une exception a été consentie du fait de ne pas avoir publié de l'information sur les puits en question dans les localités où le projet aurait des effets néfastes sur le plan environnemental⁵⁰.
50. Le Secrétariat constate aussi que la note publiée dans la *Gaceta Ecológica*, afin de diffuser de l'information sur le projet concernant le bassin de Burgos, ne fait pas mention des municipalités où les travaux mentionnés par les auteurs de la communication sont réalisés, et n'indique pas non plus à quel endroit le dossier correspondant peut être consulté. Par ailleurs, même si la législation environnementale en vigueur recommande qu'un résumé du projet soit publié dans un journal à grande diffusion dans l'État où ledit projet doit être mis en œuvre, aucune mention à cet égard ne figure dans la réponse de la Partie.
51. Le Secrétariat estime que bien qu'en principe il existe une DRE présentée conformément à l'article 28 de la LGEEPA relativement au projet concernant le bassin de Burgos, la collectivité n'a pas eu l'occasion de prendre connaissance des travaux proposés ni des répercussions environnementales envisagées aux puits Tangram-1 et Nerita-1, et ce, en l'absence d'un processus de consultation efficace, transparent et conforme à la législation.
52. En vertu de ce qui précède, le Secrétariat considère qu'il est justifié de constituer un dossier factuel en ce qui a trait à l'application efficace de l'article 28 de la LGEEPA, car l'examen de la communication à la lumière de la réponse de la Partie permet de constater que des questions pertinentes restent en suspens quant aux exigences qui auraient dû être appliquées durant le processus d'ERE relatif aux puits Tangram-1 et Nerita-1.
53. Un dossier factuel aiderait les citoyens à comprendre la manière dont l'autorité a mis en œuvre le processus d'ERE relatif aux travaux constatés par les auteurs de la communication, et dont elle a surveillé le respect des conditions énoncées dans l'ARE à l'égard des puits Tangram-I et Nerita-I.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁹ LGEEPA, paragraphe 34(1).

⁵⁰ Semarnat, document officiel n° SGPA/DGIRA.DEI.2440.04 (28 septembre 2004).

ii) Responsabilité des dommages causés à l'environnement et application de mesures de sécurité

54. En ce qui a trait à l'article 10 de la LFRA et aux paragraphes 15(II) et (IV) de la LGEEPA, les auteurs de la communication allèguent que « les répercussions dans le secteur sont évidentes et témoignent des importants dommages environnementaux qui se sont produits depuis 2013. Toutefois, jusqu'à présent, personne n'a assumé de responsabilité à leur sujet, alors que cette obligation est prévue par la loi » [traduction]⁵¹.
55. Quant à l'article 170 de la LGEEPA, les auteurs de la communication affirment que « le gouvernement mexicain a omis de prendre des mesures de sécurité pour protéger nos maisons et les aquifères, comme le prouvent les dommages causés par la fracturation hydraulique dans notre municipalité » [traduction]⁵².

La réponse du Mexique

56. Au sujet des allégations relatives à l'omission présumée d'appliquer efficacement l'article 10 de la LFRA et les paragraphes 15(II) et (IV) de la LGEEPA relativement aux puits Tangram-I et Nerita-I, le Mexique précise que « conformément aux registres de la CNH, les puits Tangram-1 et Nerita-1 ne comportent pas de conduites de décharge ni d'infrastructures hors-sol témoignant que les puits sont en activité » [traduction], et ajoute « que les puits ne se trouvent sur aucun titre d'attribution ou contrat, ce qui confirme qu'ils n'ont plus servi depuis qu'ils ne sont plus en activité (2013) » [traduction]. Le Mexique affirme en outre « qu'il n'existe aucun motif en raison duquel il faudrait appliquer des mesures d'atténuation correspondantes » [traduction] étant donné « qu'il n'est pas prouvé que, dans ce cas, il y ait eu des dommages environnementaux auxquels il faut remédier » [traduction]⁵³.
57. En ce qui a trait à l'allégation d'omission présumée de l'application de l'article 170 de la LGEEPA, le Mexique signale que l'ASEA détient les attributions relatives à l'application des mesures de sécurité prévues au paragraphe 5(IX) de la *Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos* (Loi sur l'Agence nationale de la sécurité industrielle et de la protection de l'environnement dans le secteur des hydrocarbures)⁵⁴.
58. À cet égard, l'*Unidad de Supervisión, Inspección y Vigilancia Industrial* (Unité de supervision, d'inspection et de surveillance industrielle) de l'ASEA précise que ses registres ne comportent pas de rapports sur des incidents environnementaux ou des accidents liés aux puits Tangram-1 et Nerita-1, ou à tout autre puits situé dans les municipalités de Los Ramones et China, au Nuevo León⁵⁵.
59. En ce qui a trait aux puits Tangram-1 et Nerita-1, aucun rapport ne fait état d'incidents ou

⁵¹ Communication révisée, p. 9.

⁵² *Ibid.*, p. 10.

⁵³ Réponse, p. 14.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁵⁵ *Ibid.*

d'accidents en lien avec la sécurité des activités qui auraient donné lieu à la prise de mesures de supervision, d'inspection ou de surveillance de la part de l'ASEA. Il ressort également des dossiers transférés par le Profepa et le Sener qu'aucune procédure n'a été instaurée relativement aux présumées répercussions sur l'environnement ou à la sécurité des activités⁵⁶.

60. Le Mexique précise à nouveau qu'en raison de l'absence de registres comportant des rapports d'incidents ou d'accidents liés aux puits Tangram-1 et Nerita-1, ainsi que de l'inexistence de rapports sur des incidents ou des accidents en lien avec la sécurité des activités, l'ASEA n'a aucunement pris de mesures de supervision, d'inspection ou de surveillance des installations en question, et n'a pas non plus engagé de procédure administrative qui aurait entraîné l'application de mesures de sécurité⁵⁷.
61. Par ailleurs, le Mexique estime qu'il n'est pas possible de prendre l'article 10 de la LFRA en considération parce que les mécanismes prévus à l'article 27 de ladite loi n'ont pas été épuisés afin d'exiger la réparation des dommages, et que, pour cette raison, l'examen du Secrétariat ne peut pas prendre en compte les dispositions de cet article⁵⁸.
62. En dernier lieu, le Mexique affirme que les allégations des auteurs de la communication ne sont pas fondées, car l'ASEA ne dispose pas de registres relatifs à des procédures administratives entamées contre Pemex. Par conséquent, « il n'existe pas d'éléments qui permettent de supposer que les autorités mexicaines ont manqué à l'obligation d'imposer des mesures de sécurité » [traduction] relativement aux risques ou aux dommages environnementaux durant le processus d'exploration des puits Tangram-1 et Nerita-1⁵⁹.

**L'allégation sur la responsabilité des dommages à l'environnement et
l'application de mesures de sécurité justifie la constitution d'un dossier factuel**

63. En ce qui concerne l'application efficace de l'article 10 de la LFRA [à la lumière des critères énoncés aux paragraphes 15(II) et (IV) de la LGEEPA], le Secrétariat estime que la mise en œuvre de l'article en question établit le processus judiciaire visant la responsabilité environnementale, lequel processus constitue un moyen de rechange afin de pouvoir recourir à la justice environnementale⁶⁰. À cet égard, le Secrétariat prend note du processus par lequel le mécanisme prévu dans la LFRA est mis en application afin d'exiger la *responsabilité en matière d'environnement*, selon les critères établis par l'article 10 de cette loi. Ce mécanisme prescrit par la LFRA en matière de responsabilité environnementale est à la disposition des auteurs, mais leur communication ne renferme aucune information montrant qu'ils ont exercé les droits que confère la loi.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*, p. 14.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 17.

⁶⁰ *Procedimiento judicial de responsabilidad ambiental previsto en la ley federal de la materia: su finalidad y características* (procédure judiciaire visant la responsabilité environnementale prescrite par la loi fédérale : sa finalité et ses caractéristiques), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (Gazette de l'hebdomadaire judiciaire de la Fédération), opinion indépendante, dixième époque, dossier n° 2018250, *Tribunales Colegiados de Circuito* (tribunaux collégiaux itinérants), registre n° 59, octobre 2018, tome III, à l'adresse <<http://b.link/gepd5>> (consulté le 19 août 2020).

64. En vertu de ce qui précède, le Secrétariat ne recommande pas de constituer un dossier factuel relativement à l'application efficace de l'article 10 de la LFRA ni des paragraphes 15(II) et (IV) de la LGEEPA.
65. Pour ce qui est des allégations sur l'application efficace de l'article 170 de la LGEEPA, le Secrétariat constate que les mesures de sécurité peuvent avoir un objectif de prévention ou de protection, ou encore un caractère curatif, et peuvent être décrétées par décision expresse fondée et motivée lors d'une inspection, ou encore en constatant les conditions écologiques d'une région, d'une zone, d'une entité ou d'une municipalité déterminée⁶¹. À cet égard, le paragraphe 5(1) de l'ANACDE dresse la liste des mesures gouvernementales liées à l'application des lois et des règlements de l'environnement, notamment la mise en œuvre « d'ordonnances administratives, y compris celles à caractère préventif, curatif ou urgent »⁶².
66. La réponse du Mexique ne permet pas de déterminer si l'ASEA a exercé ses pouvoirs de vérification, d'inspection et de supervision sur le plan environnemental à l'égard des puits Tangram-I et Nerita-I dans le cadre réglementaire⁶³. L'information contenue dans la réponse n'indique pas si l'ASEA a effectué certaines de ces activités en plus des démarches visant à autoriser le dépôt d'une plainte de citoyens.
67. Le pouvoir de supervision et les mesures de sécurité qui peuvent en découler ne sont pas uniquement exercés à la suite d'un incident ou d'un événement, car ils peuvent aussi avoir un caractère préventif. Ce point est pertinent à la lumière des problèmes dont les auteurs de la communication ont fait part à l'ASEA en lui présentant leur plainte. L'absence de rapports d'incidents ou d'événements alléguée par l'ASEA ne signifie pas nécessairement que les deux puits en question respectent les dispositions juridiques, réglementaires et normatives, et les affirmations des auteurs dans les plaintes présentées à cet égard permettent de constater la possibilité d'une non-conformité.
68. Le Secrétariat a déjà recommandé, dans d'autres cas, la constitution d'un dossier factuel lorsqu'à la lumière de la réponse d'une Partie, il appert que ses autorités n'ont pas pris les mesures d'application à leur disposition⁶⁴.

⁶¹ Narciso Sánchez Gómez, *op. cit.*, p. 290.

⁶² ANACDE, paragraphe 5(1).

⁶³ *Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos* (Loi sur l'Agence nationale de la sécurité industrielle et de la protection de l'environnement dans le secteur des hydrocarbures), paragraphes 3(XVI) et 5(VIII).

⁶⁴ SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*), Notification conforme au paragraphe 15(1) (19 avril 2018), paragraphe 35 :

« De plus, la réponse du Canada n'indique pas pourquoi ces résultats d'inspection ne l'ont pas amené à envisager ou à utiliser d'autres outils d'exécution à sa disposition (autres que les poursuites), particulièrement les outils mettant l'accent sur la collecte de renseignements supplémentaires. Ces options en matière d'outils comprennent les arrêtés ministériels, en vertu desquels le Canada aurait pu obtenir un très vaste éventail de renseignements des exploitants des sables bitumineux, afin de permettre au ministre de déterminer s'il y avait, ou s'il était susceptible d'y avoir, immersion ou rejet d'une substance nocive. De même, la réponse du Canada ne fournit aucun renseignement sur la question de savoir si l'on a envisagé ou non des mandats de perquisition, ou même des avertissements ou ordres des inspecteurs. De surcroît, la réponse ne fournit aucun renseignement sur la question de savoir si le Canada a envisagé ou non des moyens de réorienter sa stratégie d'application de la loi de manière à utiliser des outils autres que les inspections pour obtenir des renseignements additionnels, nouveaux ou différents. »

69. Conformément au principe d'application de la législation prescrit à l'article 37 de l'ANACDE, le Secrétariat souligne que sa recommandation au Conseil de constituer un dossier factuel ne doit pas être interprétée comme une remise en question de la décision du Mexique de ne pas mettre en œuvre des mesures d'enquête conformément à la LGEEPA. Le Secrétariat détermine que la réponse du Mexique laisse en suspens des questions pertinentes quant aux raisons de ne pas recourir aux outils d'application de la législation en vertu de l'article 170 de la LGEEPA, et ce, en relation et en fonction des problèmes découlant des puits Tangram-1 et Nerita-1 qu'ont exposés les auteurs de la communication.
70. En vertu de ce qui précède, le Secrétariat recommande l'élaboration d'un dossier factuel relativement à l'application efficace de l'article 170 de la LGEEPA à l'égard des puits Tangram-1 et Nerita-1.

iii) La qualité de l'eau

71. Les auteurs de la communication allèguent qu'après la construction des puits Tangram-1 et Nerita-1, les puits d'approvisionnement en eau potable utilisés quotidiennement dans leur collectivité ont commencé à s'assécher, empêchant ainsi les habitants d'extraire de l'eau pour leurs activités d'élevage et d'agriculture. Ils ont ainsi été obligés de recourir à des puits plus profonds afin de pouvoir y puiser de l'eau qui, selon eux, dégage une odeur fétide depuis ce temps⁶⁵.
72. Les auteurs de la communication mentionnent aussi qu'une analyse de l'eau de la collectivité a permis de constater qu'elle avait « une teneur élevée en sels et en d'autres éléments » [traduction], ce qui la rend impropre à la consommation⁶⁶. Ils affirment en outre ne pas savoir si, dans de telles conditions, la consommation de cette eau peut être préjudiciable à la santé des habitants et des animaux d'élevage, ainsi qu'aux cultures.
73. La communication indiquant qu'il faut des millions de litres d'eau pour procéder à l'extraction de gaz au moyen de la fracturation hydraulique, il est évident que la quantité d'eau que réclame cette activité dépasse de loin la capacité des aquifères locaux⁶⁷.
74. Les auteurs soulignent que la rareté de l'eau dans leur collectivité a débuté en 2014, après le forage des puits, et ils l'attribuent au fait que la capacité de recharge des aquifères locaux « a décliné et que le gouvernement a omis de prévenir ce phénomène » [traduction]⁶⁸.

La réponse du Mexique

75. Dans sa réponse, le Mexique précise qu'il a demandé l'appui de la Conagua, l'organisme fédéral chargé de la réglementation et de la gestion des ressources hydriques, afin de prendre connaissance des concessions accordées à Pemex relativement à l'utilisation, à l'exploitation et à la mise en valeur des eaux nationales afin d'exploiter les puits en question⁶⁹. Il ajoute que la Conagua a indiqué que les concessions visant l'utilisation, l'exploitation ou la mise en valeur

⁶⁵ Communication révisée, p. 5.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*, p. 8.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Réponse, p. 18.

des eaux nationales ne sont autorisées qu'à l'étape de l'extraction d'hydrocarbures.

76. À cet égard, en fonction des renseignements fournis par l'ASEA ainsi que dans les documents publiés par la CNH et dans la réponse de Pemex à la contestation judiciaire intentée au sujet de l'entente relative à l'emplacement des puits Tangram-1 et Nerita-1⁷⁰, il appert que ceux-ci ne sont pas en activité et ne comportent pas d'infrastructures hors-sol confirmant leur exploitation. Le Mexique conclut qu'étant donné que ces puits ne sont actuellement pas en phase d'extraction d'hydrocarbures, une demande de concession à la Conagua n'était pas nécessaire en vue d'utiliser, d'exploiter et de mettre en valeur des eaux nationales⁷¹.
77. En ce qui a trait à l'application efficace de l'article 122 de la LGEEPA, le Mexique précise que la *Gerencia del Registro Público de Derechos de Agua* (Direction du Registre public des droits relatif à l'eau), à savoir un organisme dépendant de la *Subdirección General de Administración del Agua de la Conagua* (Sous-direction générale de l'administration de l'eau de la Conagua), a indiqué que « les recherches menées dans la base de données dudit registre n'ont pas permis de trouver de permis de rejet des eaux usées dans les municipalités de Los Ramones et China, au Nuevo León, qui auraient été accordés relativement à la présumée fracturation hydraulique dans les puits Tangram-1 et Nerita-1 » [traduction]⁷².
78. En outre, le Mexique souligne que l'ASEA a indiqué que dans la DRE et l'ARE du projet concernant le bassin de Burgos, « il a été jugé nécessaire de faire appel à des équipes de collecte et de transport des eaux usées » [traduction] et de recourir à des mesures de sécurité pour éviter la dispersion de l'eau sans qu'il soit prévu que les eaux usées soient rejetées dans des formations géologiques à partir des puits sanitaires⁷³.
79. Pour ce qui est de l'ARE du projet délivrée par la DGIRA, celle-ci a imposé des restrictions quant au déversement des eaux connées dans les cours d'eau naturels, les canaux ou les biens nationaux où sont déversées les eaux usées, et même sur des terrains où il est possible que ces eaux connées s'infiltrant et polluent le sol ou les aquifères⁷⁴.
80. L'ASEA signale en particulier que la CNH ne dispose pas de registre démontrant l'existence de puits sanitaires dans la municipalité de Los Ramones, au Nuevo León, car rien n'indique que les eaux connées des puits Tangram-1 et Nerita-1 sont rejetées dans cette municipalité.
81. En vertu de ce qui précède, le Mexique conclut que les autorités n'ont pas omis d'appliquer efficacement l'article 122 de la LGEEPA « étant donné que le traitement des eaux usées et connées a donné lieu [sic] à leur collecte et à leur transport en vue de leur élimination définitive » [traduction]⁷⁵.
82. En ce qui concerne la non-application efficace du paragraphe 91(II) du Règlement de la LGPGIR relatif à l'élimination définitive des résidus dangereux dans des formations géologiques stables, le Mexique signale que l'eau qui résulte du processus d'extraction

⁷⁰ Voir le dossier administratif n° DP-ASEA/UAJ/DGCT/139-18 ouvert par l'ASEA.

⁷¹ Réponse, p. 19.

⁷² Voir Conagua, Gerencia del Registro Público de Derechos de Agua, Subdirección General de Administración del Agua, note de service n° BOO.2.02.-2362 (2 décembre 2019).

⁷³ Réponse, p. 20.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

d'hydrocarbures n'est pas considérée comme un résidu dangereux, mais comme de l'eau connée, conformément à la norme officielle mexicaine NOM-143-SEMARNAT-2003 qui établit les spécifications environnementales pour la gestion des eaux connées associées aux hydrocarbures⁷⁶.

83. La Partie signale en outre que dans l'ARE du projet, il a été déterminé que les résidus dangereux seraient entreposés dans des centres de confinement autorisés et que le dépôt de ces résidus est interdit dans le sol et les plans d'eau ou sur la végétation, en réitérant la nécessité de recourir à des équipes de collecte et de transport des eaux usées⁷⁷.
84. Relativement à l'omission présumée d'appliquer efficacement les articles 8, 16 et 18 des Lignes directrices nationales applicables à la prévention de la contamination du sous-sol et des aquifères, le Mexique affirme que les dispositions en question ne sont pas pertinentes en ce qui concerne les phases d'exploration et d'extraction dans les puits Tangram-1 et Nerita-1, car lesdites Lignes directrices ont été publiées le 30 août 2017, soit quatre ans après la fin de la phase d'exploration de ces deux puits⁷⁸.

L'allégation relative à l'application de critères en matière d'exploitation durable de l'eau justifie la constitution d'un dossier factuel

85. En ce qui a trait au paragraphe 91(II) du Règlement de la LGPGIR, le Secrétariat prend note de la réponse du Mexique selon laquelle les eaux connées ne sont pas considérées comme des résidus dangereux et que, par conséquent, le paragraphe en question ne s'y applique pas. Le Secrétariat ne recommande donc pas l'élaboration d'un dossier factuel relativement à l'omission présumée d'appliquer ledit paragraphe 91(II) du Règlement de la LGPGIR.
86. À l'égard de l'omission présumée d'appliquer les articles 8, 16 et 18 des Lignes directrices relatives à la prévention de la contamination du sous-sol et des aquifères, le Secrétariat ne recommande pas la constitution d'un dossier factuel, étant donné, comme l'affirme le Mexique, qu'il n'est pas possible de leur donner un effet rétroactif.
87. En ce qui concerne l'article 122 de la LGEEPA, la Partie confirme le fait que les deux puits en question se trouvent sur le territoire des deux localités mentionnées et que, dans les deux cas, aucun permis n'a été accordé pour le rejet d'eaux usées étant donné que les puits Tangram-1 et Nerita-1 ne sont pas en activité. Par conséquent, le Secrétariat estime qu'il ne serait pas approprié de constituer un dossier factuel relativement à l'allégation de décharge d'eaux usées à partir de ces puits.
88. Quant aux allégations portant sur l'application efficace du paragraphe 88(III) de la LGEEPA concernant l'utilisation durable de l'eau, le Secrétariat estime qu'elles justifient la constitution d'un dossier factuel pour les raisons exposées ci-après.
89. Conformément à ce que prévoit le paragraphe 88(III) de la LGEEPA, le Secrétariat considère que Pemex ne détient pas en effet de concession d'exploitation de biens nationaux parce que les puits Tangram-1 et Nerita-1 ne sont pas à l'étape de l'extraction d'hydrocarbures. Cependant, le Mexique ne donne aucune information sur les activités réalisées avant cette étape qui ont

⁷⁶ *Ibid.*, p. 21.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ *Ibid.*, p. 22.

donné lieu à l'utilisation d'eau, comme cela est signalé dans la déclaration de répercussions environnementales (DRE) du projet concernant le bassin de Burgos⁷⁹. Dans cette DRE, il appert que durant les étapes de construction, de fonctionnement et d'entretien, les puits exigeraient trois types d'eau : traitée, non traitée et potable, mais sans mentionner la quantité maximale qui serait utilisée durant les étapes en question, ni la source dont proviendrait l'eau pour les puits Tangram-1 et Nerita-1⁸⁰.

90. Même si le Mexique indique dans sa réponse que les deux puits ne sont pas en activité, l'information annexée à la communication montre une image du puits Tangram-1 avec un arbre de production qui y est habituellement placé durant le forage et l'extraction, ce qui, conformément à la DRE du projet concernant le bassin de Burgos, correspond à l'étape d'exploitation et d'entretien⁸¹. La réponse ne tient pas compte des éléments qui font partie des puits Tangram-1 et Nerita-1, ce qui ne permet pas de corroborer leur état de fonctionnement.
91. L'information qui précède est pertinente parce que dans le secteur où sont exécutés les travaux du projet concernant le bassin de Burgos, il existe des pressions sur la disponibilité de l'eau, notamment : une demande élevée en eau pour l'irrigation et la consommation humaine; des carences dans les systèmes de traitement des eaux usées résultant des activités humaines, agro-industrielles et industrielles; la surexploitation des aquifères et des eaux souterraines saumâtres⁸².
92. Le Secrétariat estime donc que la réponse laisse des questions pertinentes en suspens quant à l'application du paragraphe 88(III) de la LGEEPA, et ce, compte tenu des critères à observer en matière de durabilité des ressources hydriques afin d'approuver la viabilité environnementale des puits Tangram-1 et Nerita-1, et en fonction de la situation qui prévaut par rapport à la disponibilité et la qualité de l'eau démontrée dans la DRE. Ledit paragraphe de la LGEEPA établit les critères relatifs à l'exploitation durable de l'eau et autorise les autorités environnementales à les prendre en considération, car il est évident qu'ils peuvent être directement appliqués à l'évaluation et à l'autorisation de répercussions environnementales des puits Tangram-1 et Nerita-1.

III. NOTIFICATION

93. Le Secrétariat a examiné la communication SEM-18-003 (*Fracturation hydraulique dans l'État de Nuevo León*) à la lumière de la réponse des États-Unis du Mexique.
94. À la suite de cet examen, le Secrétariat estime que, conformément au paragraphe 14(3) de l'ANACDE, la procédure notifiée par le Mexique ne met pas fin au traitement de la communication.

⁷⁹ Déclaration de répercussions environnementales (DRE) de type régional relative au Projet intégré 2004-2022 concernant le bassin de Burgos.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 70.

⁸¹ *Ibid.*, p. 56.

⁸² Voir : Semarnat, autorisation de répercussions environnementales, document officiel n° SGPA/DGIRA.DEI.2440.04 (28 septembre 2004), p. 34.

95. Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat avise le Conseil qu'il estime que des questions pertinentes restent en suspens relativement aux présumées lacunes dans la déclaration de répercussions environnementales (DRE) relative aux puits Tangram-I et Nerita-I, ainsi qu'en ce qui concerne la responsabilité des dommages à l'environnement, l'application de mesures de sécurité et l'exploitation durable de l'eau, et recommande la constitution d'un dossier factuel relativement à l'application efficace des paragraphes 28(I) et (XIII), du paragraphe 88(III) et de l'article 170 de la LGEEPA.

Pour les raisons invoquées dans les présentes et en conformité avec le paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat informe le Conseil de sa décision de lui recommander la constitution d'un dossier factuel relatif à la communication SEM-18-003 afin de tenir compte des objectifs de l'Accord. Conformément au paragraphe 19.4 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*, « le Conseil devrait normalement voter sur la question de savoir s'il donne ou non instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel dans un délai de 60 jours ouvrables après la réception de la recommandation du Secrétariat », soit au plus tard le **11 janvier 2021**.

Le tout respectueusement soumis à votre attention.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(Original signé)

Par : Richard A. Morgan
Directeur exécutif

c.c. : M. Rodolfo Godínez Rosales, représentant suppléant, Mexique
M^{me} Jane Nishida, représentante suppléante par intérim, États-Unis
M^{me} Catherine Stewart, représentante suppléante, Canada
Auteurs de la communication