

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

**Notification du Secrétariat en vertu de l'article 24.28
de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique**

Auteur :	en vertu de l'alinéa 16(1)a de l'ACE, l'identité de l'auteur de la communication est gardée confidentielle
Partie :	États-Unis du Mexique
Date de la communication :	11 avril 2023
Date de la communication révisée :	22 juin 2023
Date de la décision :	24 novembre 2023
N° de la communication :	SEM-23-003 (<i>Production d'agave à Jalisco</i>)

Résumé

Le 11 avril 2023, un citoyen mexicain (ci-après « l'auteur »), qui a demandé que son identité soit gardée confidentielle en vertu de l'alinéa 16(1)a de l'*Accord de coopération environnementale* (ACE), a présenté une communication devant le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) conformément au paragraphe 24.27(1) de l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique* (ACEUM), alléguant que le Mexique (ci-après « la Partie ») omet d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales en ce qui concerne la déforestation et la désertification dans l'État du Jalisco, au Mexique, en raison de la culture de l'agave, ainsi que le traitement présumé non conforme des eaux usées générées par le procédé de fabrication de la tequila (appelées « vinasse »).

Le 11 mai 2023, le Secrétariat a déterminé que la communication SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*) ne satisfaisait pas à toutes les exigences et à tous les critères de recevabilité énoncés à l'article 24.27 de l'ACEUM, et en a informé l'auteur dans une décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) du même Accord. Le 22 juin 2023, le Secrétariat a reçu une communication révisée contenant le complément d'information demandé.

Le 26 juillet 2023, le Secrétariat a déterminé qu'avec les informations supplémentaires reçues, la communication répondait à l'ensemble des exigences et critères de recevabilité établis aux paragraphes 24.27(1) et (2), et qu'une réponse de la Partie était justifiée en vertu du paragraphe 24.27(3).

Le 25 septembre 2023, le Secrétariat a reçu la réponse de la Partie dans laquelle cette dernière fournit des informations sur le changement d'affectation des terres forestières et la protection de celles-ci à Jalisco par le biais de programmes coordonnés par les autorités fédérales; les mesures d'aménagement écologique et territorial; et l'établissement de critères pour l'exploitation durable des ressources naturelles, la préservation de l'équilibre écologique et les effets des changements climatiques découlant de la production d'agave.

En outre, la Partie présente des informations sur les mesures de coordination entre les autorités en vue de la création d'instruments d'information et l'intégration d'objectifs et d'engagements de durabilité dans la chaîne de production agave-tequila; sur les mesures d'inspection et de surveillance en matière de foresterie du *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*

(Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement); et sur les mécanismes d'autorégulation mis en œuvre par les entreprises du secteur.

En ce qui concerne le traitement présumé non conforme de la vinasse, la Partie fournit des informations sur le *Programa Nacional de Auditoría Ambiental* (PNAA, Programme national de vérification environnementale) mené auprès des entreprises du secteur de la production d'agave. Elle rend compte des 22 visites d'inspection effectuées par la *Comisión Nacional del Agua* (Conagua, Commission nationale de l'eau) et offre des détails sur les mesures de coordination entre les autorités, les outils d'information disponibles et les évaluations de la qualité de l'eau.

La Partie signale en outre l'existence de procédures administratives en instance liées à l'application efficace des lois environnementales citées dans la communication, et demande donc au Secrétariat de mettre fin au processus de communication en vertu de l'alinéa 24.27(4)a) de l'ACEUM.

En ce qui concerne les procédures en cours notifiées par la Partie, le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel n'entraînerait pas d'interférence induue avec ces procédures, étant donné que la question sur laquelle porte la recommandation du Secrétariat correspond aux répercussions environnementales des rejets de vinasse provenant du processus de distillation de la tequila en général, et non d'un rejet ou d'une entreprise de tequila en particulier. Un dossier factuel présenterait des données agrégées obtenues par la compilation et l'analyse d'informations agrégées, sans spécifier de points de rejet particuliers. En somme, il fournirait une vue d'ensemble des questions soulevées dans la communication.

Pour ce qui est du changement d'affectation des terres forestières, le Secrétariat considère que la réponse de la Partie répond aux préoccupations soulevées dans la communication et qu'en l'absence de précision des allégations, la constitution d'un dossier factuel à cet égard n'est pas nécessaire.

En ce qui concerne la pollution de l'eau causée par les rejets de vinasse, certaines questions centrales sur la pollution des milieux récepteurs de compétence fédérale demeurent non résolues dans la réponse. Celle-ci ne précise pas pourquoi l'autorité s'est déclarée incompétente dans le cas de diverses mesures mises en œuvre en rapport avec les rejets de vinasse dans le sol.

Après analyse de la réponse de la Partie, le Secrétariat estime que des questions centrales concernant le problème soulevé dans la communication SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*) demeurent non résolues, ce qui justifie la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace des lois environnementales relatives à la pollution des milieux récepteurs due aux rejets de vinasse.

Un dossier factuel pourrait présenter des informations sur les efforts déployés par la Partie pour identifier, surveiller et contrôler les rejets de vinasse dans les milieux récepteurs de compétence fédérale, conformément à la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN, Loi sur les eaux nationales), ainsi que des informations sur les mécanismes de détermination de la responsabilité des dommages environnementaux en vertu de la *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* (LFRA, Loi fédérale sur la responsabilité environnementale).

Ci-dessous, le Secrétariat expose ses motifs et en informe le Conseil conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM.

I. INTRODUCTION

1. Depuis l'entrée en vigueur de l'*Accord Canada–États-Unis–Mexique* (ACEUM) et de l'*Accord de coopération environnementale* (ACE), le 1^{er} juillet 2020, le processus relatif aux communications sur les questions d'application efficace (processus SEM), instauré à l'origine en vertu des articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE), est régi par les articles 24.27 et 24.28 de l'ACEUM, tandis que les modalités de mise en œuvre du processus SEM par le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE¹) sont désormais stipulées dans l'ACE².
2. Le processus SEM permet à toute personne ou entité établie juridiquement au Canada, aux États-Unis ou au Mexique de présenter une communication alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales³. Le Secrétariat de la CCE (ci-après « le Secrétariat ») procède à un examen initial des communications conformément aux critères énoncés aux paragraphes 24.27(1) et (2) de l'ACEUM. S'il juge qu'une communication satisfait à ces critères, il détermine ensuite, aux termes des dispositions du paragraphe 24.27(3), si elle justifie la demande d'une réponse de la Partie visée. En fonction de la réponse de la Partie, le Secrétariat décide si la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel et, le cas échéant, il en informe le Conseil de la CCE et le Comité sur l'environnement⁴, en indiquant ses motifs conformément au paragraphe 24.28(1). Dans le cas contraire, le Secrétariat met fin au processus de communication⁵.
3. Le 11 avril 2023, un citoyen mexicain dont l'identité est gardée confidentielle en vertu de l'alinéa 16(1)a) de l'ACE (ci-après « l'auteur ») a présenté une communication devant le Secrétariat de la CCE conformément au paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM⁶, alléguant que le Mexique (ci-après « la Partie ») omet d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales en ce qui concerne la déforestation et la désertification dans l'État du Jalisco,

¹ La CCE a été créée en 1994 aux termes de l'ANACDE, conclu entre le Canada, le Mexique et les États-Unis (ci-après « les Parties »). Les organes constitutifs de la CCE sont le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM). En vertu du paragraphe 2(3) de l'ACE, la CCE « continuera d'exercer ses activités conformément aux modalités en place au moment de l'entrée en vigueur [de l'ACE] ».

² Si les dispositions régissant aujourd'hui le processus SEM sont énoncées au chapitre 24 de l'ACEUM, certaines procédures connexes sont également définies dans l'ACE, à savoir : le rôle du Secrétariat dans la mise en œuvre du processus de communication; le rôle du Conseil dans l'échange d'informations avec le Comité sur l'environnement; la constitution et la publication de dossiers factuels; et les activités de coopération du Conseil découlant de ces rapports. ACE, paragraphe 2(3), alinéas 4(1)l) et m) et paragraphes 4(4) et 5(5).

³ Le paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM établit qu'une communication peut être soumise par « toute personne d'une Partie », entendue, conformément aux définitions générales de l'article 1.5, comme « un ressortissant [personne physique qui a la nationalité ou qui est résident permanent] d'une Partie ou une entreprise [toute entité ou organisation privée, publique ou sociale constituée ou organisée conformément au droit applicable] d'une Partie ».

⁴ Établi selon le paragraphe 24.26(2) de l'ACEUM, le Comité sur l'environnement est chargé de superviser la mise en œuvre du chapitre 24 de ce même Accord.

⁵ Pour en savoir plus sur les différentes étapes du processus SEM, le registre public des communications ainsi que les décisions et dossiers factuels du Secrétariat, voir le site Web de la CCE à l'adresse www.ccc.org/fr/communications.

⁶ SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*), communication en vertu du paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM (11 avril 2023) [communication], à l'adresse : <https://bit.ly/3LdDwJA>.

au Mexique, en raison de la culture de l'agave en pleine expansion, ainsi que le traitement présumé non conforme des eaux usées générées par le processus de fabrication de la tequila (appelées « vinasse⁷ »).

4. D'après l'auteur, la Partie omet d'appliquer efficacement diverses dispositions légales en vigueur, à savoir :
- i) La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (**CPEUM**, Constitution politique des États-Unis du Mexique);
 - ii) La *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (**LGEEPA**, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement);
 - iii) La *Ley Agraria* (Loi agricole);
 - iv) La *Ley Federal de Derechos* (**LFD**, Loi fédérale sur les droits);
 - v) Le *Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels* (ci-après « le **Protocole de San Salvador** »);
 - vi) La *Norma Oficial Mexicana NOM-064-ECOL-1994, Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores provenientes de la industria de la destilería* (Norme officielle mexicaine NOM-064-ECOL-1994, qui établit les limites autorisées de contaminants dans les eaux usées issues de l'industrie de la distillerie rejetées dans les milieux récepteurs);
 - vii) La *Norma Oficial Mexicana NOM-EM-037-FITO-2002, Especificaciones fitosanitarias para la producción y movilización de agave tequilana Weber variedad azul* (Norme officielle mexicaine NOM-EM-037-FITO-2002, Spécifications phytosanitaires pour la production et l'exploitation de l'Agave tequilana Weber, ou agave bleu).
5. Le 11 mai 2023, le Secrétariat a déterminé que la communication SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*) ne satisfaisait pas à toutes les exigences et à tous les critères de recevabilité énoncés à l'article 24.27 de l'ACEUM, et en a informé l'auteur dans une décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) du même Accord⁸. En outre, le Secrétariat a déterminé que les dispositions légales et les instruments réglementaires qui sont cités dans la communication et qui, selon l'auteur, ne sont pas appliqués de manière efficace par la Partie, ne constituent pas des « lois environnementales » selon la définition établie à l'article 24.1 de l'ACEUM, et que l'auteur doit citer des lois environnementales au sens de cet article pour que la communication soit recevable⁹.

⁷ Communication, section « Exposición de hechos », p. 7.

⁸ SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*), décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) de l'ACEUM (11 mai 2023) [décision], à l'adresse : <https://bit.ly/DET23-03_es>.

⁹ *Ibid.*, § 6.

6. Le 22 juin 2023, le Secrétariat a reçu une communication révisée contenant le complément d'information demandé¹⁰.
7. Le 26 juillet 2023, le Secrétariat a déterminé qu'avec les informations supplémentaires reçues, la communication répondait à l'ensemble des exigences et critères de recevabilité établis aux paragraphes 24.27(1) et (2) de l'ACEUM, et qu'une réponse de la Partie en vertu du paragraphe 24.27(3) était justifiée en lien avec l'application efficace des dispositions légales suivantes¹¹ :
 - i. Les cinquième et sixième paragraphes de l'article 4 de la **CPEUM**;
 - ii. Les paragraphes 5(II), (V), (IX) et (XI), 15(III), (IV), (IX) et (XII), et 19(I), (II), (III), (V) et (VII); les articles 20 *bis* 1, 21, 78 et 78 *bis*; les paragraphes 79(I), (II), (VI) et (IX), 88(I), (III) et (IV), et 89(II), (III), (V) et (XI); l'article 98; les paragraphes 99(XII), 117(I), (II), (III) et (V), et 120(I), (III), (V), (VI) et (VII); et les articles 121, 133, 139, 160, 161, 162, 170, 171, 172 et 173 de la **LGEEPA**;
 - iii. Les paragraphes 7 *bis*(XI), 9(XXXVI) et 14 *bis* 5(X), (XI), (XII) et (XVII); les articles 47 et 85; les paragraphes 86(V) et 88 *bis*(I), (II), (III), (V), (VI), (VII), (VIII), (IX) et (X); l'article 91; les paragraphes 92(I) et (II); les articles 96 *bis* et 96 *bis* 1; les paragraphes 119(I), (II), (XII), (XIV), (XV) et (XVII); et l'article 123 *bis* 1 de la *Ley de Aguas Nacionales* (**LAN**, Loi sur les eaux nationales);
 - iv. Les articles 1 et 4; les paragraphes 5(II) et (V); l'article 6; les paragraphes 9(I), (II), (IV), (XVIII) et (XXI); et les articles 18, 19, 20, 70 et 106 de la *Ley General de Vida Silvestre* (**LGVS**, Loi générale sur les espèces sauvages);
 - v. Les articles 93, 94, 96, 97, 98 et 99 de la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* (**LGDFS**, Loi générale sur le développement forestier durable);
 - vi. Les articles 165, 170 et 172 de la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* (**LDRS**, Loi sur le développement rural durable);
 - vii. Les articles 10 et 54 de la *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* (**LFRA**, Loi fédérale sur la responsabilité environnementale);
 - viii. La *Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-2021, Que establece los límites permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación* (Norme officielle mexicaine NOM-001-SEMARNAT-2021), qui établit les limites autorisées de contaminants dans les eaux usées rejetées dans les milieux récepteurs qui constituent des biens nationaux, ci-après « la **NOM-001** »).

¹⁰ SEM-23-002 (*Production d'agave à Jalisco*), communication révisée incluant un complément d'information en vertu du paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM (22 juin 2023) [communication révisée], à l'adresse : <<https://bit.ly/RSUB23-03>>.

¹¹ SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*), décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) (26 juillet 2023) [deuxième décision], à l'adresse : <<https://bit.ly/3Gb56DX>>.

8. Le 25 septembre 2023, le Secrétariat a reçu la réponse de la Partie¹², dans laquelle cette dernière présente des informations sur le changement d'affectation des terres forestières ainsi que sur les stratégies, les programmes et les autres mesures qui s'appliquent à l'industrie de la tequila pour éviter les répercussions sur l'environnement et les ressources naturelles. La réponse contient également des informations sur les conditions de la production d'agave à Jalisco. La Partie signale que le Secrétariat, dans son analyse, aurait dû ignorer plusieurs des dispositions citées par l'auteur, car elles ne s'appliquent pas aux questions soulevées dans la communication¹³. En outre, elle fait état de l'existence de procédures administratives en instance et, par conséquent, demande au Secrétariat de mettre un terme au processus de communication en application de l'alinéa 24.27(4)a) de l'ACEUM¹⁴.
9. Conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat a examiné si, en fonction de la réponse de la Partie, la communication SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*) justifiait la constitution d'un dossier factuel.
10. Après son examen de la réponse, le Secrétariat estime que la Partie n'a engagé et ne conduit aucune des procédures administratives qu'elle a soulignées comme étant des procédures administratives en instance; que l'objet de ces procédures ne coïncide pas avec les questions soulevées dans la communication (puisque l'auteur ne fait pas référence à une propriété spécifique); et qu'il n'est pas évident que les plaintes de citoyens encore en traitement puissent mener à la résolution des questions qui font l'objet de la communication SEM-23-003.
11. En résumé, ayant examiné la communication à la lumière de la réponse, le Secrétariat estime que certaines questions centrales demeurent non résolues, ce qui **justifie la constitution d'un dossier factuel** concernant précisément l'application efficace des lois environnementales relatives au contrôle des rejets d'eaux usées générées par la production de la tequila dans l'État du Jalisco, notamment celles qui s'infiltrèrent dans les sols.

II. ANALYSE

a. Questions préliminaires

Inapplicabilité des dispositions citées dans la communication

12. Selon la Partie, les paragraphes 5(II), (IX) et (XI), 15(III), (IV), (IX) et (XII), et 19(I), (II), (III), (V) et (VII), l'article 20 *bis* 1, les paragraphes 79(I), (II), (VI) et (IX), l'article 98, le paragraphe 99(XII), et les articles 160, 161, 162, 170, 171 et 172 de la **LGEEPA**; les articles 93, 94, 96, 97, 98 et 99 de la **LGDFS**; les articles 10 et 54 de la **LFRA**; les paragraphes 92(I) et 119(I) et (XV) de la **LAN**; ainsi que la **NOM-001** ne visent pas les questions soulevées dans la communication, puisqu'il s'agit de dispositions que mettent en œuvre les autorités fédérales¹⁵.
13. À cet égard, la Partie fait valoir que la réponse énonce diverses mesures d'application, dont la vérification du respect des normes officielles mexicaines, la mise en œuvre de programmes de changement d'affectation des terres et d'aménagement écologique, et la réalisation d'activités

¹² SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*), réponse de la Partie en vertu du paragraphe 24.27(4) (25 septembre 2023) [réponse], à l'adresse : <<https://bit.ly/3G2q0VW>>.

¹³ *Ibid.*, § 5-15.

¹⁴ *Ibid.*, § 132.

¹⁵ Réponse, § 5-14.

d'inspection et de surveillance¹⁶. Autrement dit, en ce qui concerne les allégations faites dans la communication, la Partie considère que ces dispositions sont appliquées. Quoi qu'il en soit, le Secrétariat examine les mesures d'application signalées par la Partie et, à partir de cet examen, détermine si la constitution d'un dossier factuel est justifiée.

14. Ayant pris en compte et intégré dans son analyse les informations fournies par la Partie sur les mesures d'application mises en œuvre, le Secrétariat s'en tient néanmoins à sa décision du 26 juillet 2023 concernant la pertinence et l'admissibilité des dispositions citées par l'auteur.

Inapplicabilité du système de responsabilité environnementale à la Partie

15. La Partie fait valoir que l'article 10 de la LFRA (qui établit le système de responsabilité environnementale) n'est applicable qu'à la personne physique ou morale qui cause directement ou indirectement un dommage à l'environnement et qui, par conséquent, est tenue de réparer ou de compenser le dommage causé. C'est pourquoi, affirme-t-elle, son non-respect ne peut être imputé à aucune autorité¹⁷. Cela étant dit, il convient de garder à l'esprit que l'État est effectivement une personne morale¹⁸ et que sa responsabilité peut se matérialiser par un acte d'omission. Quoi qu'il en soit, le processus SEM appelle à la transparence des informations sur l'engagement des Parties à *appliquer efficacement* leurs lois environnementales, y compris en ce qui concerne le système de responsabilité environnementale¹⁹.
16. La Partie présente d'autres arguments concernant l'applicabilité de l'article 54 de la LFRA, qui sont traités aux paragraphes 81 et 82 de la présente notification.
17. Le Secrétariat décide de poursuivre son analyse des articles 10 et 54 de la LFRA, car ces dispositions sont liées aux mesures d'application mises en œuvre par la Partie.

b. Notification des procédures judiciaires en instance

18. Dans sa réponse, la Partie signale l'existence de procédures en instance en vertu du paragraphe 24.27(4) de l'ACEUM et demande au Secrétariat de mettre un terme au processus de communication²⁰.
19. La transparence et la crédibilité du processus SEM exigent un examen rigoureux de la notification de la Partie concernant l'existence de procédures en instance aux termes du paragraphe 24.27(4) de l'ACEUM. Il en est ainsi, car l'ACEUM n'autorise pas la clôture d'une

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Réponse, § 11.

¹⁸ Cf. Article 25 du *Código Civil Federal* (Code civil fédéral), qui considère comme des personnes morales : « I. La nation, les États et les municipalités [...] » [*traduction*].

¹⁹ Cf. RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. ESTÁ SUJETA A UN RÉGIMEN DE ESPECIALIDAD REGULATORIA EN QUE CONFLUYEN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y OTROS ORDENAMIENTOS, LO QUE IMPLICA EL DEBER DE INTERPRETARLOS DE MODO QUE PREVALEZCA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN Y REPARACIÓN. Thèse isolée du Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Poder Judicial de la Federación, thèse n° I.18o.A.71 A (10a.), publiée le 27 avril 2018 dans le *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, dixième cycle, livre 53, tome III, p. 2066, registre numérique n° 2016752 [RESPONSABILIDAD AMBIENTAL], à l'adresse : <https://bit.ly/48QddTB>.

²⁰ Réponse, § 99, 129 et 132.

communication sur simple notification de la Partie²¹. Cela se confirme dans la mise en œuvre du processus SEM par la CCE depuis sa création en 1994 pour une majorité de communications ayant reçu du Conseil un vote favorable à la constitution d'un dossier factuel²².

20. Le Secrétariat a souvent rappelé qu'il n'est pas un tribunal, que ses décisions « ne sont pas contraignantes pour les Parties ou les auteurs, et que les dossiers factuels ne sont pas des jugements ou des opinions judiciaires sur l'omission alléguée d'appliquer efficacement les lois environnementales » [traduction]. Pour cette raison, il n'est pas évident qu'un dossier factuel puisse interférer de quelque manière que ce soit avec des procédures internes en cours de la même façon qu'une décision judiciaire pourrait le faire²³.
21. Le seuil pour déterminer l'existence d'une procédure judiciaire ou administrative en cours doit être relevé, afin de donner pleinement effet à l'objet et au but du processus SEM²⁴. Ainsi, « le Secrétariat doit chercher à assurer un minimum de prévisibilité et, partant, d'équité dans [la mise en œuvre du processus de communication²⁵] » [traduction]. Le pouvoir du Secrétariat de déterminer si les procédures en instance notifiées par la Partie entraînent la clôture du processus de communication découle du principe qu'un traité inefficace ne peut contribuer à la réalisation de son objet et de son but exprès²⁶. À cette fin, il s'avère nécessaire de mettre en œuvre le processus SEM en tenant compte de l'efficacité institutionnelle et en interprétant les dispositions de l'ACEUM de manière constructive²⁷.

²¹ Cf. SEM-01-001 (*Cytrar II*), décision en vertu du paragraphe 14(3) (13 juin 2001), à l'adresse : <https://bit.ly/DET_14_3-01-001_es>, p. 5 : « [...] c'est seulement dans le cas concret où l'objet d'une communication est également l'objet d'une procédure en instance que le Secrétariat est autorisé à mettre fin à l'examen de la communication [...] »

²² SEM-96-003 (*Oldman River I*); SEM-97-001 (*BC Hydro*); SEM-98-004 (*BC Mining*); SEM-00-004 (*BC Logging*); SEM-00-006 (*Tarahumara*); SEM-01-001 (*Cytrar II*); SEM-02-003 (*Pâtes et papiers*); SEM-03-003 (*Lac de Chapala II*); SEM-04-002 (*Pollution environnementale à Hermosillo*); SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*); SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*); SEM-06-003 et SEM-06-004, regroupées (*Ex Hacienda El Hospital II et III*); SEM-06-005 (*Espèces en péril*); SEM-06-006 (*Parc national Los Remedios*); SEM-07-005 (*Résidus de forage à Cunduacán*); SEM-07-001 (*Minera San Xavier*); SEM-09-003 (*Parc national Los Remedios II*); SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*); SEM-11-002 (*Canyon du Sumidero II*), SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*); SEM-12-001 (*BC Salmon Farms*); SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*); SEM-19-002 (*Projet City Park*); SEM-22-001 (*Pollution à Playa Hermosa*); et SEM-21-003 (*Baleine noire de l'Atlantique Nord*).

²³ SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), décision en vertu du paragraphe 15(1) (15 juillet 2009) [décision 15(1) *Minera San Xavier*], § 44, à l'adresse : <https://bit.ly/DET_07-007>. Voir aussi l'analyse sur la litispendance, § 40-44.

²⁴ *Ibid.*, § 35.

²⁵ *Ibid.*, § 33.

²⁶ Voir, par exemple : Slaughter, A. M., et A. Wiersema, « L'étendue des pouvoirs du Secrétariat dans le cadre du processus de communications des citoyens créé par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, selon les principes généraux du droit international », § 6, tiré de : CCE, *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord : communications sur les questions d'application*, série DPEAN, vol. 27, Commission de coopération environnementale, Montréal, 2010, p. 1-33, à l'adresse : <<http://goo.gl/BnFqYe>>.

²⁷ « [...] le droit international l'autorise, ou même l'appelle, si nécessaire, afin qu'elle [l'organisation] puisse s'acquitter de ses fonctions avec efficacité, à interpréter ses procédures de manière constructive en vue de parvenir à l'objectif que se seraient fixé les Parties. » Voir : Nations Unies, Conseil de sécurité, *Rapport spécial du Secrétaire général sur l'Éthiopie et l'Érythrée*, doc. n° S/2006/992, 15 décembre 2006, § 17, à l'adresse : <<https://bit.ly/486xLXJ>>.

22. Ainsi, le Secrétariat n'est autorisé à recourir à cette forme exceptionnelle de clôture d'une communication qu'après avoir examiné si la constitution d'un dossier factuel peut *faire double emploi ou causer des interférences* avec certaines des procédures judiciaires ou administratives notifiées par la Partie, et dans cet esprit, il doit considérer : i) si la procédure en question est engagée par la Partie; ii) si son traitement est opportun et conforme à la loi; iii) si la procédure est en lien avec le sujet de la communication et les lois environnementales citées; iv) si la procédure est susceptible de résoudre la question soulevée dans la communication²⁸. L'analyse de chacun de ces facteurs est présentée ci-après.
23. De façon préliminaire, la Partie fait état de diverses mesures d'application dans sa réponse, à la section (a), « Si el asunto en cuestión es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado CCA no continuará con el trámite » (Si l'affaire en question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, dans ce cas le Secrétariat de la CCE doit mettre fin au processus²⁹), informant le Secrétariat des procédures en instance. Dans cette section, la Partie présente les mesures prises que le Secrétariat doit examiner à titre de renseignement concernant l'application de la loi environnementale en cause, sur la base du sous-alinéa 24.27(4)b(i) de l'ACEUM³⁰. Outre cette formalité, qui est abordée dans la section correspondante, et afin d'assurer une transparence maximale dans son analyse, le Secrétariat examine ci-après l'existence des procédures en cours citées dans la réponse de la Partie qui pourraient effectivement mettre fin au processus de la communication SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*).
24. La Partie fait état d'un total de 38 plaintes liées au changement d'affectation des terres forestières et à l'abattage d'arbres dans les zones forestières, et de 67 plaintes liées aux rejets dans des plans d'eau et des biens nationaux, qui ont toutes été déposées devant le *Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente* (Proepa, Bureau du procureur de l'État chargé de la protection de l'environnement³¹). À cet égard, comme il s'agit de mesures d'application mises en œuvre par une autorité d'un État, le Secrétariat ne peut pas les prendre en compte dans son analyse, car le processus SEM ne s'applique qu'aux lois fédérales mises en application par des autorités fédérales³².

²⁸ SEM-01-001 (*Cytrar II*), notification en vertu du paragraphe 15(1) (29 juillet 2002) [notification 15(1) *Cytrar II*], p. 6, à l'adresse : <<https://bit.ly/3EQwIDm>>.

²⁹ *Ibid.*, p. 13-24.

³⁰ ACEUM, sous-alinéa 24.27(4)b(i) : « La Partie indique au Secrétariat de la CCE dans un délai de 60 jours suivant la remise de la demande : [...] b) tous autres renseignements que la Partie souhaite présenter, par exemple : i) des renseignements concernant l'application de la loi environnementale en cause, y compris les actions entreprises relativement à l'affaire en question [...] »

³¹ Réponse, § 78.

³² Cf. Article 24.1 de l'ACEUM : « [...] loi ou règlement désigne : [...] b) pour le Mexique, une loi du Congrès ou un règlement adopté conformément à une loi du Congrès pouvant être mis en application *par une action du gouvernement fédéral* [italique ajouté]; [...] »

i) La procédure en question est-elle engagée par la Partie?

25. Le Secrétariat analyse d'abord si des procédures administratives en instance notifiées par la Partie ont été engagées par cette dernière³³, puis examine les trois autres facteurs nécessaires pour déterminer l'existence de recours en instance³⁴.
26. La Partie souligne que le bureau de représentation du *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) à Jalisco a ouvert, de 2012 à 2023, un total de 84 dossiers de plaintes de citoyens liées aux rejets de vinasse et au changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave³⁵. Le Secrétariat a trouvé des informations sur 76 de ces dossiers (tableau 1). En ce qui concerne une enquête pénale liée à un crime de changement d'affectation des terres forestières³⁶, celle-ci ne peut être considérée comme un recours en instance étant donné que l'enquête n'a pas encore été intégrée et qu'aucune mesure d'application n'a encore été mise en œuvre.
27. Il convient de souligner un point important, soit que les plaintes de citoyens en question ne constituent pas, en elles-mêmes, des actes de la Partie visant la mise en œuvre de mesures d'application relatives au changement d'affectation des terres forestières et au contrôle des rejets d'eaux usées. Dans tous les cas, dans les procédures en question, les plaignants cherchent à activer l'appareil institutionnel pour remédier aux répercussions du changement d'affectation des terres forestières, du brûlage d'arbres ou de propriétés forestières, et du rejet de vinasse lié à la culture de l'agave à Jalisco.
28. Parmi les 76 plaintes de citoyens, la Partie indique que l'on a jugé neuf d'entre elles comme étant recevables³⁷, six ont été traitées³⁸, 12 ont été reçues³⁹ et 35 ont été closes ou classées⁴⁰, et

³³ Décision 15(1) *Minera San Xavier*, § 36 : « Les procédures notifiées par le Mexique en cette matière ont été engagées par l'auteur et non par le Mexique [italique dans l'original]. Elles échappent donc, en partie, à la définition de procédures de l'alinéa 45(3)a. » [traduction]

³⁴ Cf. SEM-96-003 (*Oldman River I*), décision en vertu du paragraphe 15(1) (2 avril 1997) [décision 15(1) *Oldman River I*], à l'adresse : <<https://bit.ly/3ZG7sTu>>. En particulier, p. 3-4 :

[traduction]

La procédure en instance devant la Cour fédérale notifiée au Secrétariat par le Canada n'est pas une action prise par la Partie [italique dans l'original] au sens de l'alinéa 45(3)a [...] Étant donné que l'affaire en cours devant le tribunal canadien a été engagée et est poursuivie par une entité privée, et non par une « Partie » au sens de l'alinéa 45(3)a, le Secrétariat peut prendre en compte d'autres facteurs dans son examen de la communication à cette étape.

³⁵ Réponse (tableau, p. 24-33) et annexe MX-017.

³⁶ Réponse, § 113.

³⁷ Plaintes de citoyens n^{os} PFPA/21.7/2C.28.2/00073-17; PFPA/21.7/2C.28.2/00072-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00031-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00128-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00182-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00060-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00063-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00165-21; et PFPA/21.7/2C.28.2/00206-21.

³⁸ Plaintes de citoyens n^{os} PFPA/21.7/2C.28.2/00206-17; DA-039-19; DA-044-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00162-21; DA-028-21; et DA-029-21.

³⁹ Plaintes de citoyens n^{os} DA-001-19; DA-020-19; DA-043-19; DA-047-19; DA-020-20; DA-034-20; DA-019-21; DA-020-21; DA-022-21; DA-031-21; DA-033-21; et DA-052-21.

⁴⁰ Plaintes de citoyens n^{os} PFPA/21.7/2C.28.1/00010-12; PFPA/21.7/2C.28.4.1/00028-12; PFPA/21.7/2C.28.4.2/00043-12; PFPA/21.7/2C.28.4.1/00012-13; PFPA/21.7/2C.28.4.1/00015-13; PFPA/21.7/2C.28.4.1/00020-13; PFPA/21.7/2C.28.2/00334-13; PFPA/21.7/2C.28.2/00043-14; PFPA/21.7/2C.28.2/00037-16; PFPA/21.7/2C.28.2/00102-17; PFPA/21.7/2C.28.2/00150-17; PFPA/21.7/2C.28.1/00008-18; PFPA/21.7/2C.28.2/00063-18; PFPA/21.7/2C.28.1/00002-18;

qu'aucune information n'est disponible pour les 14 plaintes restantes⁴¹, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1 – Plaintes de citoyens notifiées par la Partie⁴²

	N° de la plainte de citoyens	Sujet	État
1	PFPA/21.7/2C.28.1/00010-12	Rejet de vinasse	Close
2	PFPA/21.7/2C.28.4.1/00028-12		Close
3	PFPA/21.7/2C.28.4.2/00043-12		Close
4	PFPA/21.7/2C.28.4.1/00012-13		Close
5	PFPA/21.7/2C.28.4.1/00015-13		Close
6	PFPA/21.7/2C.28.4.1/00020-13		Close
7	PFPA/21.7/2C.28.2/00334-13	Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Close
8	PFPA/21.7/2C.28.2/00043-14		Close
9	PFPA/21.7/2C.28.2/00037-16		Close
10	PFPA/21.7/2C.28.2/00073-17		Jugée recevable
11	PFPA/21.7/2C.28.2/00102-17		Close
12	PFPA/21.7/2C.28.2/00150-17		Close
13	PFPA/21.7/2C.28.2/00206-17		Traitée
14	PFPA/21.7/2C.28.1/00008-18	Rejet de vinasse	Close
15	PFPA/21.7/2C.28.2/00063-18	Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Close
16	PFPA/21.7/2C.28.1/00002-18	Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Close
17	PFPA/21.7/2C.28.1/00022-18	Rejet de vinasse	Close
18	PFPA/21.7/2C.28.1/00044-18		Close
19	PFPA/21.7/2C.28.1/00050-18		Close
20	PFPA/21.7/2C.28.2/00051-19	Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Close
21	PFPA/21.7/2C.28.2/00072-19		Jugée recevable
22	PFPA/21.7/2C.28.2/00086-19		Close
23	PFPA/21.7/2C.28.2/00144-19		Close
24	PFPA/21.7/2C.28.2/00154-19		Close
25	PFPA/21.7/2C.28.2/00174-19		Close
26	PFPA/21.7/2C.28.1/00027-19	Rejet de vinasse	Close
27	PFPA/21.7/2C.28.1/00031-19	Rejet de vinasse	Jugée recevable
28	PFPA/21.7/2C.28.1/00008-19	Rejet de vinasse	Close

PFPA/21.7/2C.28.1/00022-18; PFPA/21.7/2C.28.1/00044-18; PFPA/21.7/2C.28.1/00050-18; PFPA/21.7/2C.28.2/00051-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00086-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00144-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00154-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00174-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00027-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00008-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00115-20; PFPA/21.7/2C.28.1/00022-20; PFPA/21.7/2C.28.2/0177-20; DA-032-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00017-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00043-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00098-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00179-21; PFPA/21.7/2C.28.1/00036-21; et PFPA/21.7/2C.28.2/00184-21.

⁴¹ Plaintes de citoyens n^{os} PFPA/21.7/2C.28.2/00057-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00066-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00074-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00088-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00099-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00110-22; PFPA/21.7/2C.28.4.2/00010-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00138-22; PFPA/21.7/2C.28.1/00022-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00151-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00161-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00186-22; PFPA/21.7/2C.28.1/00028-22; et PFPA/21.7/2C.28.2/00197-22.

⁴² Réponse, § 90-91 (tableau, p. 24-33) et annexes MX-016 et MX-017.

29	DA-001-19	Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Reçue	
30	DA-020-19		Reçue	
31	DA-039-19	Rejet de vinasse	Traitée	
32	DA-043-19	Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Reçue	
33	DA-044-19	Rejet de vinasse	Traitée	
34	DA-047-19		Reçue	
35	PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20		Close	
36	PFPA/21.7/2C.28.2/00115-20	Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Close	
37	PFPA/21.7/2C.28.2/00128-20		Jugée recevable	
38	PFPA/21.7/2C.28.1/00022-20	Rejet de vinasse	Close	
39	PFPA/21.7/2C.28.2/0177-20	Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Close	
40	PFPA/21.7/2C.28.2/00182-20		Jugée recevable	
41	DA-020-20		Reçue	
42	DA-032-20		Close	
43	DA-034-20		Reçue	
44	PFPA/21.7/2C.28.2/00017-21		Close	
45	PFPA/21.7/2C.28.2/00043-21		Close	
46	PFPA/21.7/2C.28.2/00060-21		Jugée recevable	
47	PFPA/21.7/2C.28.2/00063-21		Jugée recevable	
48	PFPA/21.7/2C.28.2/00098-21		Close	
49	PFPA/21.7/2C.28.2/00162-21		Traitée	
50	PFPA/21.7/2C.28.2/00165-21		Jugée recevable	
51	PFPA/21.7/2C.28.2/00179-21		Close	
52	PFPA/21.7/2C.28.1/00036-21		Rejet de vinasse	Close
53	PFPA/21.7/2C.28.2/00184-21		Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Close
54	PFPA/21.7/2C.28.2/00206-21	Jugée recevable		
55	DA-019-21	Reçue		
56	DA-020-21	Reçue		
57	DA-022-21	Reçue		
58	DA-028-21	Traitée		
59	DA-029-21	Traitée		
60	DA-031-21	Reçue		
61	DA-033-21	Reçue		
62	DA-052-21	Reçue		
63	PFPA/21.7/2C.28.2/00057-22	Aucune information disponible		
64	PFPA/21.7/2C.28.2/00066-22	Aucune information disponible		
65	PFPA/21.7/2C.28.2/00074-22	Aucune information disponible		
66	PFPA/21.7/2C.28.2/00088-22	Aucune information disponible		
67	PFPA/21.7/2C.28.2/00099-22	Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Aucune information disponible	
68	PFPA/21.7/2C.28.2/00110-22		Aucune information disponible	
69	PFPA/21.7/2C.28.4.2/00010-22		Aucune information disponible	
70	PFPA/21.7/2C.28.2/00138-22		Aucune information disponible	
71	PFPA/21.7/2C.28.1/00022-22	Rejet de vinasse	Aucune information	

			disponible
72	PFPA/21.7/2C.28.2/00151-22	Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Aucune information disponible
73	PFPA/21.7/2C.28.2/00161-22		Aucune information disponible
74	PFPA/21.7/2C.28.2/00186-22		Aucune information disponible
75	PFPA/21.7/2C.28.1/00028-22	Rejet de vinasse	Aucune information disponible
76	PFPA/21.7/2C.28.2/00197-22	Changement d'affectation des terres forestières pour la culture de l'agave	Aucune information disponible

29. La réponse de la Partie ne précise pas si les plaintes jugées recevables, traitées et reçues ont donné lieu à une procédure administrative, et l'état de 14 plaintes de citoyens est inconnu. Le Secrétariat ne peut donc pas conclure avec certitude que ces plaintes, qu'il s'agisse des plaintes jugées recevables⁴³, traitées⁴⁴ et reçues⁴⁵ ou des 14 plaintes dont l'état est inconnu⁴⁶, peuvent être considérées comme des recours administratifs en instance.
30. Le tableau 2 présente l'état d'avancement des 22 procédures administratives notifiées par la Partie.

Tableau 2 – Procédures administratives notifiées par la Partie⁴⁷

	N° de la plainte de citoyens	Procédure administrative	Sujet	État
1	PFPA/21.7/2C.28.1/00008-19	PFPA/21.2/2C.27.1/00027-19	Rejet d'eaux usées	Close
2	Inconnu	PFPA/21.2/2C.27.1/00031-18	Rejet d'eaux usées	Close
3	PFPA/21.7/2C.28.1/00036-21	PFPA/21.2/2C.27.1/00058-21	Rejet de vinasse	Active
4	Inconnu	PFPA/21.2/2C.27.1/00012-18	Rejet d'eaux usées	Close
5	PFPA/21.7/2C.28.1/00008-18	PFPA/21.2/2C.27.1/00026-18	Rejet d'eaux usées	Close
6	PFPA/21.7/2C.28.1/00050-18	PFPA/21.2/2C.27.1/00004-19	Rejet d'eaux usées	Close
7	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.2/00006-17	Changement d'affectation des terres forestières	Close

⁴³ Plaintes de citoyens n^{os} PFPA/21.7/2C.28.2/00073-17; PFPA/21.7/2C.28.2/00072-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00031-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00128-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00182-20; PFPA/21.7/2C.28.2/00060-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00063-21; PFPA/21.7/2C.28.2/00165-21; et PFPA/21.7/2C.28.2/00206-21.

⁴⁴ Plaintes de citoyens n^{os} PFPA/21.7/2C.28.2/00206-17; DA-039-19; DA-044-19; PFPA/21.7/2C.28.2/00162-21; DA-028-21; et DA-029-21.

⁴⁵ Plaintes de citoyens n^{os} DA-001-19; DA-020-19; DA-043-19; DA-047-19; DA-020-20; DA-034-20; DA-019-21; DA-020-21; DA-022-21; DA-031-21; DA-033-21; et DA-052-21.

⁴⁶ Plaintes de citoyens n^{os} PFPA/21.7/2C.28.2/00057-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00066-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00074-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00088-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00099-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00110-22; PFPA/21.7/2C.28.4.2/00010-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00138-22; PFPA/21.7/2C.28.1/00022-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00151-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00161-22; PFPA/21.7/2C.28.2/00186-22; PFPA/21.7/2C.28.1/00028-22; et PFPA/21.7/2C.28.2/00197-22.

⁴⁷ Réponse, § 90-91 (tableau, p. 24-33) et annexe MX-017.

8	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.2/00100-17	Changement d'affectation des terres forestières	Close
9	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.2/00101-17	Changement d'affectation des terres forestières	Close
10	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.2/00102-17	Changement d'affectation des terres forestières	Close
11	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.2/00104-17	Changement d'affectation des terres forestières	Close
12	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.2/00071-18	Changement d'affectation des terres forestières	Close
13	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.2/00076-18	Changement d'affectation des terres forestières	Close
14	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.2/00011-19	Changement d'affectation des terres forestières	Close
15	PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20	Inconnu	Rejet de vinasse	Close
16	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.5/00021-21	Changement d'affectation des terres forestières	Active
17	PFPA/21.7/2C.28.1/00002-18	PFPA/21.2/2C.27.1/00031-21	Élimination de déchets polluants dans des plans d'eau	Close
18	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.5/00027-21	Changement d'affectation des terres forestières	Active
19	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.5/00003-22	Changement d'affectation des terres forestières	Active
20	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.5/00009-22	Changement d'affectation des terres forestières	Active
21	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.5/00010-22	Changement d'affectation des terres forestières	Active
22	Inconnu	PFPA/21.3/2C.27.2/00001-23 [sic]	Changement d'affectation des terres forestières	Active

31. Comme le souligne le Secrétariat, conformément à son évaluation des procédures en instance dans le cadre de communications antérieures, le seuil permettant de déterminer l'existence d'une procédure administrative en instance est le fait, pour un gouvernement, d'être *activement* engagé dans la mise en œuvre de mesures prévues par la loi en relation avec la question soulevée par les auteurs d'une communication. Si tel était le cas, le Secrétariat mettrait fin au processus de communication conformément à l'alinéa 24.27(4)a)⁴⁸.
32. Or, les plaintes de citoyens notifiées par la Partie ont donné lieu à trois procédures administratives qui ne sont pas considérées comme en instance, puisqu'elles ont déjà été closes par le Profepa. Pour les sept autres procédures administratives qui sont vraisemblablement en instance, l'autorité n'a pas agi d'office, mais plutôt en réponse à une plainte.
33. Par conséquent, le Secrétariat considère que les informations fournies dans la réponse ne permettent pas de confirmer l'état des sept procédures signalées comme étant en instance, car il n'a pas la certitude que ces procédures sont actives, et donc que la Partie les poursuit activement. Il ne suffit pas de présumer qu'elles sont actives pour justifier la clôture de la communication SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*).

⁴⁸ Cf. Décision 15(1) *Oldman River I*, p. 3-4.

ii) Le traitement de la procédure est-il opportun et conforme à la loi?

34. En ce qui concerne les plaintes de citoyens, la réponse fait état de 9 plaintes jugées recevables, de 6 plaintes traitées et de 12 plaintes reçues. Les informations suivantes sont fournies à cet égard⁴⁹.

Tableau 3 – Plaintes de citoyens notifiées par la Partie⁵⁰

Dossier de plainte de citoyens (année)	Mesures imposées et état	Commentaires du Secrétariat
PFPA/21.7/2C.28.2/00073-17 (2017)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2017 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
PFPA/21.7/2C.28.2/00206-17 (2017)	Une visite d'inspection a été faite et des irrégularités ont été constatées.	Il semble que le dossier soit au stade initial et qu'aucune mesure de sécurité n'ait été imposée. En outre, le Secrétariat note que le dossier est au stade initial depuis 2017.
PFPA/21.7/2C.28.2/00072-19 (2019)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2019 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
PFPA/21.7/2C.28.1/00031-19 (2019)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2019 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
DA-001-19 (2019)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2019 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
DA-020-19 (2019)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2019 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
DA-039-19 (2019)	La Conagua a été saisie de la plainte.	On ne sait pas quelle attention la Conagua a accordée à cette affaire.
DA-043-19 (2019)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2019 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
DA-044-19 (2019)	Aucune irrégularité n'a été constatée au cours de la visite d'inspection.	Il n'est pas clair si le dossier est désormais clos ou si des sanctions ont été imposées à la suite de la visite.
DA-047-19 (2019)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2019 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
PFPA/21.7/2C.28.2/00128-20 (2020)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2020 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
PFPA/21.7/2C.28.2/00182-20 (2020)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2020 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
DA-020-20	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2020 et aucune visite d'inspection n'a été faite.

⁴⁹ Cf. Réponse, § 90-91 (tableau, p. 24-33) et annexe MX-017.

⁵⁰ *Idem.*

(2020)		
DA-034-20 (2020)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2020 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
PFPA/21.7/2C.28.2/00060-21 (2021)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2021 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
PFPA/21.7/2C.28.2/00063-21 (2021)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2021 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
PFPA/21.7/2C.28.2/00162-21 (2021)	Des irrégularités ont été constatées lors de la visite d'inspection.	Il n'est pas clair si le dossier est désormais clos ou si des sanctions ont été imposées à la suite de la visite.
PFPA/21.7/2C.28.2/00165-21 (2021)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2021 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
PFPA/21.7/2C.28.2/00206-21 (2021)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2021 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
DA-019-21 (2021)	Des irrégularités ont été constatées lors de la visite d'inspection.	Il n'est pas clair si le dossier est désormais clos ou si des sanctions ont été imposées à la suite de la visite.
DA-020-21 (2021)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2021 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
DA-022-21 (2021)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2021 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
DA-028-21 (2021)	Des irrégularités ont été constatées lors de la visite d'inspection.	Il n'est pas clair si le dossier est désormais clos ou si des sanctions ont été imposées à la suite de la visite.
DA-029-21 (2021)	Des irrégularités ont été constatées lors de la visite d'inspection.	Il n'est pas clair si le dossier est désormais clos ou si des sanctions ont été imposées à la suite de la visite.
DA-031-21 (2021)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2021 et aucune visite d'inspection n'a été faite.
DA-052-21 (2021)	Aucune visite d'inspection n'a été faite.	Le dossier est au stade initial depuis 2021 et aucune visite d'inspection n'a été faite.

35. Pour ce qui est des plaintes de citoyens notifiées par la Partie qui figurent dans le tableau ci-dessus, il convient de noter que pour 19 d'entre elles, aucune visite d'inspection n'a été faite (à noter également que dans certains cas, les plaintes ont été déposées en 2017); on ne peut donc pas conclure qu'il s'agit de procédures mises en œuvre en temps opportun. Dans le cas de cinq procédures, *des irrégularités ont été constatées*, mais la réponse de la Partie ne précise ni si des sanctions ont été imposées ni si des mesures correctives sont prévues. Dans un cas, la *Comisión Nacional del Agua* (Conagua, Commission nationale de l'eau) a été saisie de la

plainte, mais aucune information sur le suivi correspondant n'est fournie, et dans un autre, l'autorité a déterminé qu'aucune irrégularité n'avait été constatée, sans toutefois préciser si la procédure a été close.

36. En ce qui concerne les sept procédures administratives actives notifiées par la Partie, les informations suivantes sont disponibles.

Tableau 4 – Procédures actives notifiées par la Partie⁵¹

N° de dossier administratif	Mesures imposées et état	Commentaires du Secrétariat
PFPA/21.2/2C.27.1/00058-21	Lors de la visite d'inspection, on a constaté que l'établissement avait déjà été fermé par la Conagua et le Proepa. Au moment de la visite, l'autorité n'a noté aucun rejet de vinasse ⁵² .	L'inspection a été faite en réponse à une plainte de citoyens. On ignore si des enquêtes ont été menées pour déterminer si les ordonnances de fermeture de la Conagua et du Proepa avaient été violées.
PFPA/21.3/2C.27.5/00021-21	Une fermeture totale temporaire a été ordonnée. La sous-direction juridique du bureau de représentation du Profepa examine le dossier ⁵³ .	La procédure est active, car l'autorité examine actuellement le document fourni le 21 mai 2021 par la partie inspectée, lequel est en cours d'examen depuis cette date.
PFPA/21.3/2C.27.5/00027-21	Une fermeture totale temporaire a été ordonnée. La sous-direction juridique du bureau de représentation du Profepa examine le dossier ⁵⁴ .	La procédure est active. L'autorité examine actuellement le document fourni le 2 juillet 2021 par la partie inspectée.
PFPA/21.3/2C.27.5/00003-22	La mesure imposée est la fermeture. La sous-direction juridique du bureau de représentation du Profepa examine le dossier ⁵⁵ .	La procédure est active, car l'autorité examine actuellement le document fourni le 3 mars 2022 par la partie inspectée.
PFPA/21.3/2C.27.5/00009-22	La fermeture a été ordonnée. La sous-direction juridique du bureau de représentation du Profepa examine le dossier ⁵⁶ .	La procédure est active, car l'autorité examine actuellement le document fourni le 30 juin 2022 par la partie inspectée, lequel traite des conclusions de la visite d'inspection ordonnée à la suite d'une plainte de citoyens.
PFPA/21.3/2C.27.5/00010-22	La mesure imposée est la fermeture. La sous-direction juridique du bureau de représentation du Profepa examine le dossier ⁵⁷ .	La procédure est active, car l'autorité examine actuellement les documents fournis le 7 septembre et le 12 octobre 2022 par la partie inspectée, lesquels traitent des conclusions de la visite d'inspection ordonnée à la suite d'une plainte de citoyens.

⁵¹ Cf. Réponse, § 90-91 (tableau, p. 24-33) et annexe MX-017.

⁵² Annexe MX-017, p. 18.

⁵³ Annexe MX-017, p. 18.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 71.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 71-72.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 72.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 72-73.

PFPA/21.3/2C.27.5/0001-23 [sic]	Une fermeture totale temporaire a été ordonnée. La sous-direction juridique du bureau de représentation du Profepa examine le dossier ⁵⁸ .	La procédure est active, car l'autorité examine actuellement le document fourni le 4 mai 2023 par la partie inspectée, lequel traite des conclusions de la visite d'inspection ordonnée à la suite d'une plainte de citoyens.
------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

37. Le Secrétariat constate que seules trois plaintes de citoyens⁵⁹ ont fait l'objet de procédures administratives⁶⁰. Parmi les procédures restantes, sept sont actives⁶¹ et 15 sont closes⁶². En ce qui concerne les procédures actives, la Partie signale dans sa réponse que l'autorité examine toujours les documents fournis par les parties inspectées depuis au moins 2021. Dans un seul cas a-t-on signalé une violation probable d'une ordonnance de fermeture. Il convient de préciser qu'une seule des procédures actives notifiées par la Partie concerne le rejet de vinasse⁶³.
38. Le Secrétariat considère que, dans certains cas, les procédures que la Partie signale comme étant actives ont possiblement été mises en œuvre en temps opportun. Ce n'est pas toujours le cas toutefois, car certains documents fournis par les parties inspectées sont toujours en cours d'examen par l'autorité deux ans ou plus après leur présentation. En outre, dans le cadre de l'une des procédures, l'autorité n'indique pas si elle a enquêté sur la violation probable des scellés.

iii) La procédure est-elle en lien avec le sujet de la communication et les lois environnementales citées?

39. Le Secrétariat a également établi qu'à l'analyse des procédures en instance, il faut évaluer la possibilité de double emploi ou d'interférences avec des litiges en cours pour vérifier si les procédures portent ou non sur le même sujet que les allégations faites dans la communication⁶⁴.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 73.

⁵⁹ Plaintes de citoyens n^{os} PFPA/21.7/2C.28.1/00008-19; PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20; et PFPA/21.7/2C.28.1/00002-18.

⁶⁰ Dossiers administratifs n^{os} PFPA/21.2/2C.27.1/00027-19 et PFPA/21.2/2C.27.1/00031-21; et dossier sans numéro relatif à la plainte de citoyens n^o PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20.

⁶¹ Dossiers administratifs n^{os} PFPA/21.2/2C.27.1/00058-21; PFPA/21.3/2C.27.5/00021-21; PFPA/21.3/2C.27.5/00027-21; FPA/21.3/2C.27.5/00003-22; PFPA/21.3/2C.27.5/00009-22; PFPA/21.3/2C.27.5/00010-22; et PFPA/21.3/2C.27.2/00001-23.

⁶² Dossiers administratifs n^{os} PFPA/21.2/2C.27.1/00027-19; PFPA/21.2/2C.27.1/00031-18; PFPA/21.2/2C.27.1/00012-18; PFPA/21.2/2C.27.1/00026-18; PFPA/21.2/2C.27.1/00004-19; PFPA/21.3/2C.27.2/00006-17; PFPA/21.3/2C.27.2/00100-17; PFPA/21.3/2C.27.2/00101-17; PFPA/21.3/2C.27.2/00102-17; PFPA/21.3/2C.27.2/00104-17; PFPA/21.3/2C.27.2/00071-18; PFPA/21.3/2C.27.2/00076-18; PFPA/21.3/2C.27.2/00011-19; et PFPA/21.2/2C.27.1/00031-21; et dossier sans numéro relatif à la plainte de citoyens n^o PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20.

⁶³ Cf. Réponse, § 90 (tableau, dossier administratif n^o PFPA/21.2/2C.28.1/00036-21). La Conagua et le Profepa ont fermé la zone de rejet de vinasse. La partie inspectée a signalé un débordement qui n'a pas atteint le plan d'eau voisin, ainsi qu'un rejet de vinasse dans le barrage de San Onofre, à proximité de la station de traitement des eaux. Cela étant dit, l'autorité a noté la couleur claire de l'eau et l'absence d'odeurs de matières organiques en décomposition.

⁶⁴ SEM-00-004 (*BC Logging*), notification en vertu du paragraphe 15(1) [notification *BC Logging*], p. 19, à l'adresse : <<https://bit.ly/00-004NOTes>>.

Dans ses déterminations précédentes, le Secrétariat a indiqué qu'il fallait examiner avec soin si une procédure administrative ou judiciaire était en instance, afin que l'ANACDE [en particulier le paragraphe 14(3)] soit

Dans de telles circonstances, le Secrétariat doit établir si l'objet du litige correspond aux allégations des auteurs⁶⁵, et ce, comme il l'a déjà établi par le passé, en donnant une interprétation stricte de la question à résoudre⁶⁶. Le Secrétariat a déterminé que les plaintes de citoyens ne constituent des procédures en instance aux fins du processus SEM que lorsqu'elles aboutissent à la mise en œuvre de procédures administratives⁶⁷.

40. Le Secrétariat a analysé en tout 26 plaintes de citoyens et sept procédures administratives actives notifiées par la Partie à la suite de plaintes de citoyens portant sur l'application des cinquième et sixième paragraphes de l'article 4 de la CPEUM; des paragraphes 5(II), (V), (IX) et (XI), 15(III), (IV), (IX) et (XII), et 19(I), (II), (III), (V) et (VII), des articles 20 *bis* 1, 21, 78 et 78 *bis*, des paragraphes 79(I), (II), (VI) et (IX), 88(I), (III) et (IV), et 89(II), (III), (V) et (XI), de l'article 98, des paragraphes 99(XII), 117(I), (II), (III) et (V), et 120(I), (III), (V), (VI) et (VII), et des articles 121, 133, 139, 160, 161, 162, 170, 171, 172 et 173 de la LGEEPA; des paragraphes 7 *bis*(XI), 9(XXXVI) et 14 *bis* 5(X), (XI), (XII) et (XVII), des articles 47 et 85, des paragraphes 86(V), 88 *bis*(I), (II), (III), (V), (VI), (VII), (VIII), (IX) et (X), de l'article 91, des paragraphes 92(I) et (II), des articles 96 *bis* et 96 *bis* 1, des paragraphes 119(I), (II), (XII), (XIV), (XV) et (XVII), et de l'article 123 *bis* 1 de la LAN; des articles 1 et 4, des paragraphes 5(II) et (V), de l'article 6, des paragraphes 9(I), (II), (IV), (XVIII) et (XXI), et des articles 18, 19, 20, 70 et 106 de la LGVS; des articles 93, 94, 96, 97, 98 et 99 de la LGDFS; des articles 165, 170 et 172 de la LDRS; des articles 10 et 54 de la LFRA; ainsi que de la NOM-001.

pleinement efficace dans son esprit et dans sa forme. Seules les procédures clairement définies à l'alinéa 45(3)a), mises en œuvre par une Partie en temps opportun en conformité avec sa législation intérieure, et concernant le même sujet que les allégations présentées dans la communication, devraient faire en sorte que le Secrétariat n'aille pas plus avant en vertu du paragraphe 14(3).

⁶⁵ Notification *BC Hydro*, p. 2 : « [...] une telle procédure doit porter sur le même sujet que les allégations soulevées dans la communication »; SEM-98-004 (*BC Mining*), notification en vertu du paragraphe 15(1), p. 15, à l'adresse : <https://bit.ly/ADV15_1_98-004>, p. 17 : « Par ailleurs, une telle procédure doit porter sur la même question que les allégations faites dans la communication »; notification *BC Logging*, p. 19 : « Seules les procédures [...] concernant le même sujet que les allégations présentées dans la communication devraient faire en sorte que le Secrétariat n'aille pas plus avant [...] ». Voir aussi : SEM-12-001 (*BC Salmon Farms*), Notification aux auteurs et au Conseil concernant des procédures notifiées par le Canada (7 mai 2014), à l'adresse : <<https://bit.ly/3Jy9Xln>>, § 18 (concernant l'emplacement des fermes salmiconiques citées dans la communication et dans un recours judiciaire), et § 4 (en référence au fait que les procédures judiciaires concernent des permis d'aquaculture et non des règlements sur les rejets de substances dans l'eau).

⁶⁶ Notification *Cytrar II*, p. 7 : « Par le passé, le Secrétariat a donné un sens restreint aux dispositions de l'[ANACDE] dont une interprétation plus large trahirait les objectifs de l'[ANACDE] en permettant trop facilement que l'application du paragraphe 14(3) mette fin à l'examen d'une communication. »

⁶⁷ Cf. SEM-15-001 (*Forêt La Primavera*), notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (4 novembre 2016), § 25, à l'adresse : <<https://bit.ly/3l6ML4i>> :

Le Secrétariat estime que, quoi qu'il en soit, le Mexique a mis en œuvre le mécanisme de plaintes des citoyens que prévoient les articles 189 de la LGEEPA et 107 de la LGVS, et qu'il a permis la participation des particuliers à ce processus [...]

Voir aussi : SEM-00-004 (*BC Logging*), notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (27 juillet 2001), p. 20-21, à l'adresse : <<https://bit.ly/463TiyM>> :

Les préoccupations liées à l'éventuelle constitution d'un dossier factuel alors qu'une poursuite en instance porte sur le même sujet qu'une communication sont similaires à celles des intervenants se demandant si un dossier factuel est justifié lorsqu'une question fait également l'objet d'une enquête criminelle opportune, en cours ou en instance.

41. Le sujet de chaque procédure active est détaillé dans le tableau suivant.

Tableau 5 – Sujets des procédures actives⁶⁸

	N° de dossier administratif	Sujet
Plaintes de citoyens	PFPA/21.7/2C.28.2/00073-17	Changement d'affectation des terres forestières
	PFPA/21.7/2C.28.2/00206-17	Changement d'affectation des terres forestières
	PFPA/21.7/2C.28.2/00072-19	Changement d'affectation des terres forestières
	PFPA/21.7/2C.28.1/00031-19	Rejet de vinasse
	DA-001-19	Changement d'affectation des terres forestières
	DA-020-19	Changement d'affectation des terres forestières
	DA-039-19	Rejet de vinasse
	DA-043-19	Changement d'affectation des terres forestières
	DA-044-19	Rejet de vinasse
	DA-047-19	Rejet de vinasse
	PFPA/21.7/2C.28.2/00128-20	Changement d'affectation des terres forestières
	PFPA/21.7/2C.28.2/00182-20	Changement d'affectation des terres forestières
	DA-020-20	Changement d'affectation des terres forestières
	DA-034-20	Changement d'affectation des terres forestières
	PFPA/21.7/2C.28.2/00060-21	Changement d'affectation des terres forestières
	PFPA/21.7/2C.28.2/00063-21	Changement d'affectation des terres forestières
	PFPA/21.7/2C.28.2/00162-21	Changement d'affectation des terres forestières
	PFPA/21.7/2C.28.2/00165-21	Changement d'affectation des terres forestières
	PFPA/21.7/2C.28.2/00206-21	Changement d'affectation des terres forestières
	DA-019-21	Changement d'affectation des terres forestières
	DA-020-21	Changement d'affectation des terres forestières
	DA-022-21	Changement d'affectation des terres forestières
	DA-028-21	Changement d'affectation des terres forestières
	DA-029-21	Changement d'affectation des terres forestières
	DA-031-21	Rejet de vinasse

⁶⁸ Réponse, § 90-91 (tableau, p. 33-39) et annexe MX-017.

	DA-052-21	Changement d'affectation des terres forestières
Procédures administratives	PFPA/21.2/2C.27.1/00058-21	Rejet d'eaux usées (vinasse) dans les plans d'eau nationaux
	PFPA/21.3/2C.27.5/00021-21	Changement d'affectation des terres forestières, traces d'incendie et plantation d'agave dans une aire naturelle protégée de compétence fédérale, sur une propriété située dans la municipalité de Tlajomulco de Zuñiga, à Jalisco
	PFPA/21.3/2C.27.5/00027-21	Changement d'affectation des terres forestières et deux plantations d'agave dans une aire naturelle protégée, sur une propriété située dans la municipalité de Tala, à Jalisco
	PFPA/21.3/2C.27.5/00003-22	Changement d'affectation des terres forestières concernant trois parcelles d'agave dans une aire naturelle protégée de compétence fédérale, sur une propriété située dans la municipalité de Tala, à Jalisco
	PFPA/21.3/2C.27.5/00009-22	Changement d'affectation des terres forestières concernant une plantation d'agave sur une propriété située dans la municipalité de Zapotlanejo, à Jalisco
	PFPA/21.3/2C.27.5/00010-22	Changement d'affectation des terres forestières, défrichage, plantation d'agave et création d'un fossé dans une aire naturelle protégée de compétence fédérale, sur une propriété située dans la municipalité de Zapotitlán de Vadillo, à Jalisco
	PFPA/21.3/2C.27.5/0000-23	Changement d'affectation des terres forestières concernant une plantation d'agave sur une propriété située dans la municipalité d'Etzatlán, à Jalisco

42. Les informations fournies par la Partie confirment qu'il est question du même sujet que celui soulevé dans la communication. Toutefois, dans sa décision, le Secrétariat considère que ce facteur ne justifie pas la clôture de la communication étant donné que, comme indiqué dans les deux sections précédentes, il ne s'agit pas de procédures menées activement par la Partie, et que dans tous les cas, la réponse ne fournit aucune information corroborant l'opportunité de ces procédures.
43. Par ailleurs, le risque de double emploi ou d'interférence induite avec les procédures de plainte de citoyens, si le processus de communication se poursuivait, est minime. En effet, si la communication présente des exemples illustrant le problème de contrôle du changement d'affectation des terres et de pollution causée par la vinasse, un dossier factuel présenterait des données agrégées; il s'agirait en fait de compiler et d'analyser des informations générales sans nommer des propriétés ou des cas spécifiques. En somme, il présenterait une vue d'ensemble du problème soulevé par l'auteur. Pour ces raisons, le Secrétariat décide de poursuivre son analyse.

iv) La procédure est-elle susceptible de résoudre la question soulevée dans la communication?

44. À l'examen de la notification de procédures judiciaires ou administratives en cours, le Secrétariat considère si leur traitement et leur résolution pourraient effectivement résoudre la question

soulevée dans la communication⁶⁹. Toutefois, du point de vue du Secrétariat, une plainte adressée à l'autorité compétente ne se traduit pas nécessairement par une procédure administrative menant à l'imposition de sanctions ou de mesures correctives; une telle plainte ne constitue donc pas un recours en instance⁷⁰.

45. Pour ce qui est des plaintes de citoyens notifiées par la Partie, celles-ci portent sur les effets du changement d'affectation des terres, de l'exploitation forestière illégale et du rejet de vinasse dans des installations particulières⁷¹. Toutefois, les enjeux centraux soulevés dans la communication sont l'expansion de la culture de l'agave entraînant la déforestation et la désertification ainsi que le traitement non conforme de la vinasse dans le procédé de fabrication de la tequila. Il est peu probable que la prise en compte et l'éventuelle résolution des plaintes de citoyens dont la Partie fait état dans sa réponse permettent de répondre à l'ensemble des préoccupations centrales présentées dans la communication.
46. On doit se rappeler que la communication soulève un problème systémique, il est important de souligner que, dans la mesure où un dossier factuel présenterait des données agrégées, il ne pourrait pas interférer par inadvertance avec les procédures en instance notifiées par la Partie.
47. Ainsi, les sept procédures administratives actives notifiées par la Partie ne permettraient pas de résoudre les principales préoccupations présentées dans la communication. Bien que ces procédures soient engagées contre des entreprises productrices d'agave, elles ne règlent pas le problème à grande échelle dans l'État du Jalisco soulevé par l'auteur de la communication. Il convient également de préciser qu'une seule des procédures actives notifiées par la Partie concerne le rejet de vinasse⁷².
48. Étant donné ce qui précède, le Secrétariat poursuit son analyse pour déterminer si la constitution d'un dossier factuel est justifiée.

c. Analyse des allégations présentées dans la communication SEM-23-003

49. Le Secrétariat examine si, compte tenu de la réponse de la Partie, la constitution d'un dossier factuel est justifiée en ce qui concerne les omissions alléguées d'application efficace des lois environnementales relatives : i) à la déforestation et à la désertification dans l'État du Jalisco causées par la culture de l'agave en pleine expansion; et ii) à la pollution des milieux récepteurs due aux rejets de vinasse.

⁶⁹ Cf. Décision 15(1) *Cytrar II*, p. 6 :

Pour appliquer cette manière exceptionnelle de mettre fin au processus [c'est-à-dire appliquer l'alinéa 14(3)a) afin de clore une communication], [...] il doit être raisonnable de s'attendre à ce que la « procédure judiciaire ou administrative en instance » invoquée par la Partie mentionnera, et résoudra éventuellement, les questions soulevées dans la communication.

Voir aussi : SEM-21-003 (*Baleine noire de l'Atlantique Nord*), notification en vertu du paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM (3 juin 2022), § 27; et SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*), notification concernant une procédure notifiée par le Mexique (16 mai 2014), § 22.

⁷⁰ *Ibid.*, § 45.

⁷¹ Cf. Réponse, annexe MX-017.

⁷² Cf. Réponse, § 90 (tableau, dossier administratif n° PFPA/21.2/2C.28.1/00036-21).

i) Allégations relatives au changement d'affectation des terres, à la déforestation et à la désertification dans l'État du Jalisco en raison de la culture de l'agave

50. L'auteur de la communication allègue que la Partie omet d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales en ce qui concerne la déforestation et la désertification dans l'État du Jalisco en raison de la culture de l'agave à grande échelle⁷³. Il signale également que les entreprises productrices d'agave ont envahi de vastes étendues de terre, dévastant les collines et les plaines au profit de cette culture⁷⁴.
51. La Partie soutient que le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles), par l'intermédiaire du *Subsecretaría de Política Ambiental y Recursos Naturales* (sous-ministère de la Politique environnementale et des Ressources naturelles), assure l'application efficace des lois environnementales citées dans la communication⁷⁵ en vérifiant le respect des normes officielles mexicaines en matière d'environnement, l'exploitation durable des sols et l'aménagement écologique, la préservation et l'exploitation durable de la flore et de la faune sauvages, ainsi que le respect des critères écologiques pour la préservation et l'exploitation durable des sols qui doivent être pris en compte dans l'élaboration des programmes d'aménagement écologique⁷⁶.
52. À cet égard, la réponse de la Partie souligne les mesures notifiées par la coordination juridique générale de la *Comisión Nacional Forestal* (Conafor, Commission nationale des forêts), qui fait état de mesures visant à atténuer les problèmes environnementaux liés au changement d'affectation des terres découlant de l'expansion de la culture de l'agave dans l'État du Jalisco⁷⁷. Les informations fournies par la Partie dans sa réponse sont résumées ci-dessous.

Mesures relatives au changement d'affectation des terres et à la protection des sols

53. La Partie signale que la Conafor met en œuvre le *Programa de Compensación Ambiental por Cambio de Uso de Suelo en Terrenos Forestales* (Programme de compensation environnementale pour le changement d'affectation des terres forestières) en collaboration avec les propriétaires et possesseurs de terres forestières à Jalisco. Ce programme encourage les activités de protection contre les incendies ainsi que les travaux de contrôle de l'érosion et de collecte des eaux de pluie, de régénération du couvert forestier et de restauration de l'écosystème⁷⁸. La Partie ajoute que ce programme couvre en tout 5742 hectares et vise à empêcher l'expansion de la production d'agave au détriment des terres forestières par la mise en œuvre de politiques d'affectation des terres qui favorisent la stabilité et la durabilité du secteur forestier⁷⁹.
54. La Partie rapporte que, par l'intermédiaire du *Programa de Desarrollo Forestal Sustentable para el Bienestar* (Programme de développement durable des forêts pour le bien-être), un soutien économique est offert pour la restauration forestière des microbassins, la fourniture de services

⁷³ Communication, § 70.

⁷⁴ Réponse, p. 25.

⁷⁵ Paragraphes 5(II), (IX) et (XI), 15(III), (IV), (IX) et (XII), et 19(I), (II), (III), (V) et (VII); article 20 bis 1; paragraphes 79(I), (II), (VI) et (IX); article 98; et paragraphe 99(XII) de la LGEEPA.

⁷⁶ *Ibid.*, § 8.

⁷⁷ Réponse, annexe MX-009.

⁷⁸ *Ibid.*, annexe MX-009.

⁷⁹ *Ibid.*, § 21-22.

écosystémiques et la protection des zones forestières. Ces mesures favorisent le développement durable des forêts à Jalisco et assurent par le fait même le respect des lois environnementales dans le cadre des compétences de la Conafor⁸⁰.

55. Pour ce qui est des autorisations de changement d'affectation des terres forestières et des obligations des titulaires⁸¹, la Partie déclare que la *Dirección General de Gestión Forestal, Suelos y Ordenamiento Ecológico* (Direction générale de la gestion des forêts, des sols et de l'aménagement écologique) du Semarnat et son bureau de représentation à Jalisco n'ont pas accordé d'autorisations de changement d'affectation des terres pour le développement de projets liés à la culture de l'agave⁸². Elle souligne qu'une mise à jour du *Guía para la elaboración de los estudios técnicos justificativos* (Guide pour l'élaboration des études de justification technique) et de l'*Acuerdo sobre los niveles de equivalencia para la compensación ambiental por el cambio de uso de suelo* (Accord sur les niveaux d'équivalence de la compensation environnementale pour le changement d'affectation des terres), deux instruments de gestion de l'environnement en matière d'affectation des terres, est prévue avant la fin de l'année 2023⁸³. La Partie ajoute qu'elle travaille également à normaliser les critères d'évaluation des demandes de changement d'affectation des terres forestières⁸⁴.
56. La Partie rapporte qu'au cours des huit dernières années, 13 autorisations ont été accordées pour l'exploitation de ressources forestières non ligneuses sur une superficie de 10 494 hectares. Parmi les espèces autorisées pour la plantation, 99 % correspondent à l'*Agave maximiliana* et 1 %, à l'*Agave valenciana* et l'*Agave vazquezgarciae*⁸⁵. En résumé, de 2014 à ce jour, le bureau de représentation du Semarnat à Jalisco a délivré sept permis pour la plantation de 172 hectares de l'espèce *Agave maximiliana*⁸⁶.
57. La Partie signale que, dans le cadre du *Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura* (Programme de promotion de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de l'aquaculture) de 2023, aucun soutien n'a été offert pour la culture dans les zones déboisées situées au-delà de la frontière agricole ou dans les aires naturelles protégées. De même, aucun soutien n'est prévu pour la zone centrale et les sous-zones de préservation, d'exploitation spéciale, d'utilisation publique et de reconstitution dans les zones concernées par un programme de gestion⁸⁷.

Mesures relatives à l'aménagement écologique

58. La Partie affirme qu'il existe plusieurs mesures et instruments en matière d'aménagement écologique en lien avec les faits énoncés dans la communication⁸⁸. Par exemple, elle fait état de 19 programmes d'aménagement écologique décrétés et en vigueur, régionaux et locaux, dans l'État du Jalisco, ainsi que de 18 processus d'élaboration de ces programmes⁸⁹. En particulier, la Partie mentionne la mise en œuvre du *Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial*

⁸⁰ *Ibid.*, § 23.

⁸¹ Articles 93, 94, 96, 97, 98 et 99 de la LGDFS.

⁸² *Ibid.*, § 25 et 35.

⁸³ *Ibid.*, § 35-36.

⁸⁴ Réponse, § 38.

⁸⁵ *Ibid.*, § 41.

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Ibid.*, § 60.

⁸⁸ *Ibid.*, § 30.

⁸⁹ *Ibid.*, § 31.

Regional « Paisaje Agavero » (Programme régional d'aménagement écologique et territorial « Paysage d'agave », ci-après « le programme “Paisaje Agavero” »), qui vise les municipalités où se déroulent les activités de production de l'industrie de la tequila⁹⁰. Ce programme a permis d'établir 39 critères favorisant une exploitation durable des ressources naturelles et la préservation de l'équilibre écologique. Ces critères établissent des limites, des interdictions et des solutions de rechange liées à la culture de l'agave⁹¹.

Mesures de coordination entre les autorités

59. La Partie signale qu'un accord a été conclu en septembre 2018 visant la mise en place d'une plateforme numérique intégrant la *Mapa de Cobertura de Suelo de la República Mexicana* (Carte de la couverture terrestre de la République mexicaine) et d'autres systèmes d'information. Cette plateforme numérique permet d'identifier les propriétés qui sont admissibles au soutien économique pour des activités agricoles et qui sont situées dans des terres forestières ou couvertes de végétation forestière⁹².
60. La Partie indique que le *Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural* (Sader, ministère de l'Agriculture et du Développement rural), le Semarnat et la Conafor ont signé un accord de coopération spécifique, en vigueur jusqu'au 30 septembre 2024. Cet accord prévoit la mise en œuvre de mesures et d'instruments visant à garantir un environnement sain et à renforcer le développement durable des campagnes grâce à des activités axées sur la conservation, la protection et l'utilisation rationnelle des ressources forestières qui contribuent à l'adaptation aux changements climatiques et à leur atténuation⁹³.
61. En 2020, le Semarnat a conclu un accord-cadre de coopération avec le *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano* (Sedatu, ministère du Développement agricole, territorial et urbain) et l'État du Jalisco. Cet accord cherche à unifier la planification territoriale et environnementale en complétant et en harmonisant les réglementations locales et régionales dans les domaines de l'écologie, du territoire et du développement urbain, en vue d'utiliser le territoire et les ressources naturelles de manière durable. La création du programme « Paisaje Agavero » décrit ci-dessus est le fruit de cet accord⁹⁴.
62. La Partie fait état de l'*Estrategia de sustentabilidad de la cadena agave-tequila* (Stratégie de développement durable de la chaîne de production agave-tequila), qui intègre des objectifs et des engagements en matière de développement durable et recherche une efficacité maximale dans l'utilisation des matières premières, de l'énergie, de l'eau et des intrants. On veut ainsi réduire au minimum les émissions et les répercussions en misant une empreinte carbone réduite, la consommation réduite d'électricité et d'eau, et le traitement de l'eau⁹⁵.
63. En juin 2021, la création de la table ronde de judiciarisation appelée *Puntos críticos de tala ilegal y deforestación* (Points critiques en matière d'exploitation forestière illégale et de déforestation) a fourni aux autorités un moyen de coordonner les mesures préventives, judiciaires et de renseignement pour enrayer la perte de couvert forestier causée par la déforestation,

⁹⁰ Réponse, annexe MX-011, p. 3.

⁹¹ *Ibid.*, § 34.

⁹² Réponse, § 55.

⁹³ Cf. Réponse, § 26.

⁹⁴ *Ibid.*, § 32.

⁹⁵ *Ibid.*, § 59.

l'exploitation forestière illégale et les crimes qui s'y rattachent⁹⁶. Les objectifs de cette table ronde comprennent la diminution de l'exploitation forestière illégale et du commerce illégal de produits forestiers, la protection des espèces à valeur commerciale, le renforcement des institutions responsables de la protection des écosystèmes forestiers, et l'identification et la surveillance des zones critiques de déforestation⁹⁷.

Mesures d'inspection et de surveillance

64. La Partie rappelle qu'à l'échelle nationale, de janvier 2022 à la première semaine d'août 2023, le Profepa a pris 2986 mesures dans 12 entités fédérées, dont le Jalisco⁹⁸. En ce qui concerne le bureau de représentation du Profepa à Jalisco, la Partie note que des activités d'inspection ont eu lieu pour vérifier l'existence d'autorisations de changement d'affectation des terres délivrées par le Semarnat, conformément à la LGDFS⁹⁹.
65. En ce qui a trait à son pouvoir de mener des activités d'inspection et de surveillance de compétence fédérale, ainsi que d'imposer des mesures correctives d'urgence et des sanctions¹⁰⁰, la Partie mentionne la réalisation de mesures d'inspection par l'intermédiaire du bureau de représentation du Profepa à Jalisco. Ces mesures ont fait suite à des plaintes de citoyens déposées de 2012 à ce jour, qui ont entraîné l'ouverture de 84 dossiers de procédure pour des plaintes liées aux rejets de vinasse et au changement d'affectation des terres forestières au profit de la culture de l'agave¹⁰¹.
66. Pour ce qui est des mesures d'inspection, la Partie fait remarquer qu'à la suite de plaintes de citoyens, le bureau de représentation du Profepa a entamé des procédures administratives liées au changement d'affectation des terres forestières et aux rejets d'eaux usées. Ces mesures ont conduit dans certains cas à l'application de mesures de sécurité comme la fermeture des activités et l'imposition de sanctions pour violation des lois environnementales¹⁰².

Crimes contre l'environnement pour défrichement illégal

67. Dans le cas des crimes contre l'environnement, la Partie indique que, s'il existe des preuves d'activités de défrichement sans les autorisations requises, les fonctionnaires sont tenus d'agir conformément aux dispositions de l'article 54 de la LFRA¹⁰³.

Mesures mises en œuvre par les autorités nationales et autres mesures liées aux organismes privés et à l'autorégulation du secteur de la production d'agave

68. La Partie soumet des informations qu'elle juge pertinentes relativement aux mesures prises par l'État, bien qu'il ne s'agisse pas des autorités responsables de l'application des lois environnementales visées. Notamment, elle signale que le gouvernement de l'État du Jalisco

⁹⁶ Communication, § 43-44.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ *Ibid.*, § 49.

⁹⁹ *Ibid.*, § 50.

¹⁰⁰ Articles 160, 161, 162, 170 et 172 de la LGEEPA.

¹⁰¹ *Cf.* Réponse, § 90.

¹⁰² *Ibid.*, § 91.

¹⁰³ Malgré les efforts déployés, la réponse ne contient aucune information sur l'obligation établie dans la LGDFS d'identifier les terres forestières brûlées, exploitées ou défrichées sans l'autorisation correspondante, ces terres ne pouvant faire l'objet d'un changement d'affectation des terres pendant une période de 20 ans. *Cf.* LGDFS, article 97.

dispose d'un « rapport de compatibilité » qui comprend des renseignements sur l'affectation des terres dans les zones destinées à la culture de l'agave pour la production de tequila et que l'on encourage l'inscription à cet outil auprès du *Consejo Regulador del Tequila, A.C.* (CRT, Conseil de régulation de la tequila)¹⁰⁴. Elle mentionne également que les autorités de l'État du Jalisco ont développé divers instruments d'aménagement du territoire¹⁰⁵.

69. Parmi les mesures dont fait état la Partie figurent celles mises en œuvre par le CRT, organisme responsable de mener des inspections et d'assurer le respect des normes applicables à la tequila, à ses produits et matières premières et à l'appellation d'origine, tant au Mexique qu'à l'étranger¹⁰⁶. Cet organisme dispose également d'une « stratégie de développement durable de la chaîne de production agave-tequila » comprenant des objectifs et des engagements comme la réduction de l'empreinte carbone, la réduction de la consommation d'énergie et d'eau et l'augmentation du pourcentage d'eau traitée. Il s'engage en outre à développer des systèmes d'information sur l'environnement, à rendre compte des progrès réalisés et à gérer les émissions et les déchets de manière responsable¹⁰⁷. Précisons que le CRT n'est pas une autorité, mais une association civile.
70. D'autre part, la Partie indique qu'en 2019, le *Comité Nacional del Sistema Producto Agave Tequila, A.C.* (Comité national du système de production agave-tequila) a élaboré un plan directeur qui aborde les aspects suivants : la planification stratégique des cultures, le crédit et le financement, le matériel végétal, la lutte contre les parasites et les maladies, la promotion de la recherche et du développement technologique, et la formation technique. Ce plan a été conçu dans une perspective à moyen et long termes¹⁰⁸. Comme le CRT, ce comité est une association civile, et non une autorité publique.
71. La Partie fournit de l'information sur la certification *Agave Responsable Ambiental* (ARA, Agave respectueux de l'environnement), mesure d'autorégulation de l'agro-industrie de la tequila fondée sur un accord conclu entre le gouvernement de l'État du Jalisco et le CRT en mai 2021. Visant à lutter contre les changements climatiques et la déforestation, cette certification garantit que, depuis 2016, l'agave utilisé comme matière première dans la production de tequila n'a entraîné aucune déforestation, et que d'ici à 2027, aucune déforestation n'aura lieu pour approvisionner en *Agave tequilana Weber*, ou agave bleu, la production de tequila.
72. La Partie précise que le mécanisme de règlement des différends mis en œuvre entre avril et juillet 2023 a permis de réexaminer 3213 propriétés, dont 60 % ont conservé un statut de non-compatibilité. La Partie estime qu'environ 7000 hectares éviteront la déforestation au profit de la culture de l'agave destiné à la fabrication de tequila¹⁰⁹.

Mesures relatives aux bases de données et aux systèmes d'information

73. Dans sa réponse, la Partie fournit de l'information provenant du *Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera* (SIAP, Système d'information agroalimentaire et halieutique), indiquant qu'au cours de la période de 2002 à 2022, la superficie de culture et de récolte d'agave

¹⁰⁴ *Ibid.*, § 58.

¹⁰⁵ *Ibid.*, § 69.

¹⁰⁶ *Ibid.*, § 57.

¹⁰⁷ *Ibid.*, § 59.

¹⁰⁸ Réponse, § 61.

¹⁰⁹ *Ibid.*, § 77.

bleu (*Agave tequilana Weber*) à Jalisco a diminué depuis 2006, année où elle a atteint son point culminant. D'autres autorités fédérales et de l'État pourraient confirmer cette information¹¹⁰.

74. En ce qui concerne le SIAP, le Sader mentionne que ce mécanisme a permis de renforcer les systèmes de consultation de l'information géographique, dont le système de consultation sur l'agriculture protégée et le système d'estimation de la superficie agricole. Ces systèmes utilisent les images satellites et les techniques de télédétection spatiale pour réaliser des analyses et des études environnementales, sociales et de développement durable¹¹¹.
75. Par suite de l'examen des renseignements fournis par la Partie concernant les allégations présentées dans la communication, le Secrétariat considère que la réponse répond aux principales allégations de l'auteur en matière de changement d'affectation des terres forestières. En l'absence d'allégations plus précises dans la communication concernant le changement d'affectation des terres et l'aménagement écologique du territoire, et compte tenu des renseignements fournis par la Partie, le Secrétariat ne recommande pas la constitution d'un dossier factuel à cet égard.

ii) Allégations relatives au traitement non conforme de la vinasse générée par le processus de fabrication de la tequila

76. L'auteur allègue que la Partie omet d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales en ce qui concerne le traitement présumé non conforme des eaux usées que génère le procédé de fabrication de la tequila (appelées « vinasse¹¹² »). Il affirme en outre qu'une grande partie de l'eau disponible dans l'État du Jalisco est polluée et désigne l'agro-industrie de l'agave et la production de la tequila comme principales causes de ces dommages¹¹³.
77. L'auteur soutient que chaque litre de tequila produit en moyenne de 13 à 16 litres de vinasse, qui contient du méthanol, des alcools supérieurs, des esters de cétone, des aldéhydes, des phénols et du furfural, entre autres substances polluantes. Il affirme également que chaque litre de tequila produit cinq kilos de déchets solides, qui génèrent du dioxyde de carbone et des sels azotés au cours de la fermentation de l'agave¹¹⁴.
78. L'auteur souligne que, selon les données disponibles sur la production de tequila, le procédé génère à l'heure actuelle plus de 16 500 litres de vinasse par minute¹¹⁵. Toujours selon lui, ces eaux usées sont traitées de façon inadéquate, ce qui entraîne la pollution des rivières, des lacs et des aquifères. À son avis, aucune des stations de traitement des eaux usées qui reçoivent de la vinasse à Jalisco n'est dotée de systèmes efficaces pour le traitement de la vinasse. De plus, de nombreux établissements de production de tequila n'ont pas les permis nécessaires et ne respectent donc pas les réglementations applicables en matière de rejet d'eaux usées¹¹⁶.
79. Dans sa réponse, la Partie fait valoir que les dispositions relatives aux dommages environnementaux ne s'appliquent pas à elle¹¹⁷; qu'aucun comportement lié à des dommages environnementaux susceptibles de constituer un crime n'a été documenté¹¹⁸; que, de 2018 à

¹¹⁰ Réponse, § 49.

¹¹¹ *Ibid.*, § 56.

¹¹² Communication, section « Exposición de hechos », p. 7.

¹¹³ *Ibid.*, p. 8.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 10.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 11.

¹¹⁶ *Idem.*

¹¹⁷ Réponse, § 11.

¹¹⁸ Réponse, § 96.

2023, des personnes et entités engagées dans la production d'agave et la fabrication de tequila à Jalisco ont fait l'objet de 22 visites d'inspection pour vérifier qu'elles respectaient la LAN et la NOM-001, et que ces visites ont mené à l'imposition de sanctions¹¹⁹; qu'un programme volontaire de vérification environnementale est mis en œuvre¹²⁰; que le Profepa mène des activités d'inspection et de surveillance qui ont mené à l'imposition de mesures de sécurité, dont la fermeture d'installations¹²¹; et qu'à la suite de ces inspections, le Profepa a informé la Conagua en temps opportun¹²².

80. Ayant examiné les informations présentées dans la communication en tenant compte de la réponse de la Partie, le Secrétariat estime que certaines questions centrales demeurent non résolues quant à la responsabilité des dommages environnementaux¹²³ causés par les rejets de vinasse dans l'État du Jalisco. Un dossier factuel pourrait fournir des informations factuelles permettant d'éclaircir ces questions et rassembler des informations publiques concernant la reconnaissance des dommages causés à l'environnement.

Dommages environnementaux causés par les rejets de vinasse

81. En ce qui concerne les articles 10 et 54 de la LFRA, la Partie note que leur application vise « toute personne physique ou morale dont l'acte ou l'omission cause directement ou indirectement un dommage à l'environnement » [*traduction*], et qu'ils ne s'appliquent donc pas aux autorités¹²⁴. À cet égard, il convient de rappeler que la nation, les États et les municipalités sont également des personnes morales¹²⁵ et qu'au Mexique, la responsabilité environnementale est soumise à un système de réglementation spécial qui implique le devoir de l'autorité d'interpréter les systèmes juridiques en question conformément au mandat constitutionnel de protection de l'environnement et de réparation des dommages¹²⁶. D'ordre constitutionnel, le système de responsabilité environnementale a pour objectif général d'assurer la réparation des dommages causés à l'environnement, ainsi que la prévention et l'internalisation des risques environnementaux¹²⁷, tandis que la LFRA est la loi spéciale en matière de responsabilité environnementale.
82. En ce qui a trait aux mesures d'application de l'article 10 de la LFRA, la Partie note que, selon les renseignements fournis par le Profepa, « aucun comportement susceptible de causer un

¹¹⁹ *Ibid.*, § 99.

¹²⁰ Réponse, § 83-86.

¹²¹ Réponse, § 94.

¹²² *Ibid.*, § 95.

¹²³ Au paragraphe 2(III) de la LFRA, le terme « dommage environnemental » est défini comme suit : « perte, changement, détérioration, dégradation, perturbation ou modification préjudiciables et mesurables des habitats, des écosystèmes et des ressources et éléments naturels, de leurs propriétés chimiques, physiques ou biologiques, des interactions entre eux, ainsi que des services écosystémiques qu'ils fournissent. » [*traduction*]

¹²⁴ Réponse, § 11.

¹²⁵ Cf. Article 25 du *Código Civil Federal*, qui considère comme des personnes morales : « I. La nation, les États et les municipalités [...] » [*traduction*].

¹²⁶ RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. ESTÁ SUJETA A UN RÉGIMEN DE ESPECIALIDAD REGULATORIA EN QUE CONFLUYEN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y OTROS ORDENAMIENTOS, LO QUE IMPLICA EL DEBER DE INTERPRETARLOS DE MODO QUE PREVALEZCA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN Y REPARACIÓN. *Op. cit.*, p. 2066.

¹²⁷ *Idem.*

dommage à l'environnement ou de constituer un crime n'a été observé ou reconnu¹²⁸ » [traduction]. Cependant, l'information que contient la réponse¹²⁹ documente l'existence de dommages environnementaux susceptibles d'entraîner une responsabilité environnementale, d'autant plus qu'il y aurait vraisemblablement eu rejet de vinasse dans le sol sans l'autorisation requise. À titre d'exemple, on compte plusieurs occurrences de rejets dans le sol naturel¹³⁰, et la Partie cite également le cas d'un rejet de vinasse à proximité de la station de traitement des eaux usées de Los Altos. À cet égard, l'auteur affirme que des dommages ont été causés à l'environnement dans la région d'Ayotlán, ce qui aurait entraîné un écocide au barrage de San Onofre¹³¹. Dans sa communication, l'auteur fait également référence à la station de traitement des eaux usées de la localité de Carozas, située dans la municipalité de Tototlán, à Jalisco, qui présente des lacunes similaires¹³². Cela étant dit, la réponse de la Partie ne révèle pas la nature et les circonstances de ces incidents, qui pourraient entraîner une responsabilité pour dommages environnementaux¹³³.

83. En ce qui concerne les mesures d'application de la Conagua, la Partie avance que, de 2018 à 2023, des personnes et entités engagées dans la production d'agave et la fabrication de tequila à Jalisco ont fait l'objet de 22 visites d'inspection pour vérifier qu'elles respectaient la LAN et la NOM-001. Les mesures d'application ont mené à l'imposition de six sanctions économiques et à l'interdiction temporaire d'exploiter les eaux nationales¹³⁴. Il est à noter que dans aucun des cas, les rejets de vinasse dans le sol n'ont fait l'objet de sanctions.
84. La Partie mentionne le *Programa Nacional de Auditoría Ambiental* (PNAA, Programme national de vérification environnementale) et son rôle dans l'industrie de la tequila. Il s'agit d'un mécanisme volontaire par lequel les entreprises soumettent leurs procédés à un examen réglementaire relatif à la pollution et aux risques environnementaux¹³⁵. La Partie souligne également que six des 21 entreprises citées dans la communication font partie du PNAA et que trois d'entre elles disposent d'un certificat valide délivré dans le cadre de ce programme¹³⁶.
85. La Partie indique que le Profepa a respecté les articles 160, 161, 162, 170, 171 et 173 de la LGEEPA en réalisant des activités d'inspection et de surveillance qui ont mené à l'imposition de mesures de sécurité comme la fermeture¹³⁷. Elle signale également qu'à la suite de ces activités d'inspection, le Profepa a eu connaissance de rejets d'eaux usées sur des terrains voisins, qu'il a portés à l'attention de la Conagua¹³⁸.
86. Relativement aux activités d'inspection et de surveillance menées par la Conagua, la Partie note que, de 2018 à 2023, la *Gerencia de Regulación y Bancos del Agua* (Unité de gestion de la réglementation et banques de l'eau) de la *Subdirección General de Administración del Agua*

¹²⁸ Réponse, § 96.

¹²⁹ Réponse, § 90-91.

¹³⁰ Réponse, tableau sans nom, § 90.

¹³¹ Communication, p. 7.

¹³² Réponse, § 90.

¹³³ Réponse, tableau sans nom, § 90.

¹³⁴ *Ibid.*, § 99.

¹³⁵ Réponse, § 83-86.

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ Réponse, § 94.

¹³⁸ *Ibid.*, § 95.

(SGAA, Sous-direction générale de l'administration de l'eau) de la Conagua a fait 22 visites d'inspection auprès de producteurs d'agave et de fabricants de tequila à Jalisco¹³⁹.

87. À l'échelle de l'État, de janvier 2019 à juillet 2023, le Proepa a reçu 67 plaintes liées à des rejets dans des plans d'eau et des biens nationaux. Ces plaintes ont été transmises au bureau de représentation du Profepa à Jalisco et à l'*Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico* (Organisme du bassin versant Lerma-Santiago-Pacífico) de la Conagua¹⁴⁰.
88. D'autre part, dans sa réponse, la Partie fait état de diverses mesures qu'ont prises les autorités fédérales, y compris des mesures de coordination visant à réglementer l'exploitation durable, ainsi que la mise à jour de la NOM-001¹⁴¹. En outre, la *Gerencia de Regulación y Bancos del Agua* de la SGAA de la Conagua dispose d'un guide technique et opérationnel pour la réparation des dommages environnementaux liés à l'eau¹⁴². Or, on ne sait rien concernant la mise en œuvre de cet instrument dans les cas de rejets de vinasse.
89. La Partie mentionne d'autres mesures comme la mise à jour de la disponibilité annuelle moyenne des eaux souterraines¹⁴³, la préparation du *Programa Nacional Contra la Sequía* (Programme national de lutte contre la sécheresse¹⁴⁴), l'évaluation de la qualité de l'eau par l'intermédiaire du *Red Nacional de Monitoreo de la Calidad del Agua* (Réseau national de surveillance de la qualité de l'eau) de la Conagua¹⁴⁵ et la mise en œuvre d'un programme de travail pour les visites d'inspection de l'industrie de la tequila¹⁴⁶.
90. Toutefois, les renseignements que contient la réponse de la Partie ne permettent pas de déterminer les mesures mises en œuvre par les autorités fédérales relativement aux rejets d'eaux usées dans les milieux récepteurs de compétence fédérale, et en particulier, selon l'auteur, les rejets dans le sol. À cet égard, les renseignements dans la réponse de la Partie corroborent le fait que de tels rejets existent bel et bien, mais que l'autorité a décidé qu'aucune intervention n'était justifiée¹⁴⁷.
91. L'auteur allègue que de présumés rejets de vinasse se sont infiltrés dans le sous-sol ou ont été déversés directement dans la rivière Zula¹⁴⁸. Or, bien que la Partie indique qu'un contrôle continu de la qualité des rejets d'eaux usées dans la rivière Zula ait lieu¹⁴⁹, elle ne mentionne aucune mesure liée aux dommages causés à l'environnement en raison des rejets de vinasse dans le sol et le sous-sol, ou des présumés rejets se déversant dans des plans d'eau¹⁵⁰. Il n'est pas non plus certain que la Conagua assure l'application efficace de l'article 88 de la LAN concernant la

¹³⁹ Annexe MX-019, p. 2-5.

¹⁴⁰ Réponse, § 79.

¹⁴¹ Réponse, § 100.

¹⁴² *Ibid.*, § 101.

¹⁴³ Semarnat (17 septembre 2020), *Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican*, Diario Oficial de la Federación, à l'adresse : < <https://bit.ly/3MRaujT> >.

¹⁴⁴ *Ibid.*, § 106.

¹⁴⁵ *Ibid.*, § 108.

¹⁴⁶ Réponse, § 112.

¹⁴⁷ Réponse, tableau sans nom, § 90.

¹⁴⁸ Communication, p. 8.

¹⁴⁹ Réponse, § 112.

¹⁵⁰ *Ibid.*, 113.

délivrance de permis pour les rejets d'eaux usées dans le sol et le sous-sol selon les limites maximales admissibles établies par la norme officielle mexicaine NOM-001.

92. Ayant analysé les dossiers, le Secrétariat constate que les autorités environnementales s'en tiennent à signaler que les rejets de vinasse ont lieu dans le sol naturel et non dans les plans d'eau,¹⁵¹ car il semblerait que les sols ne constituent pas des milieux récepteurs de compétence fédérale¹⁵². Par exemple, le dossier n° PFPA/21.7/2C.28.1/00002-18 a été clos pour le motif que le bureau de représentation du Profepa à Jalisco n'est pas l'autorité compétente pour connaître de cette affaire, puisque eaux usées ont été rejetées dans le sol naturel et non dans des plans d'eau de compétence fédérale. Autre exemple : le dossier n° PFPA/21.7/2C.28.1/00007-20, qui a été clos après que l'autorité eut constaté que les rejets de vinasse avaient eu lieu sur une propriété agricole, terrain qu'elle ne considère pas comme un milieu récepteur de compétence fédérale¹⁵³.
93. À cet égard, au paragraphe 3(XVII) de la LAN, le terme « milieu récepteur » est défini comme suit :

[traduction]

Cours d'eau ou réservoir d'eau naturel, barrage, ruisseau, zone marine ou bien national où sont déversées des eaux usées, ainsi que tout sol dans lequel ces eaux s'infiltrent ou pénètrent, lorsqu'elles sont susceptibles de polluer le sol, le sous-sol ou les aquifères.

94. C'est donc dire que sont considérés comme des milieux récepteurs les sols où s'infiltrent des eaux usées qui risquent de les polluer. Ainsi, le fait de limiter l'application de la LAN aux plans d'eau entraîne une omission importante dans l'application efficace de cet instrument et du système de responsabilité environnementale qui en découle. C'est pourquoi les dispositions de la LAN sont applicables en cas de rejet de vinasses dans le sol « lorsqu'elles sont susceptibles de polluer le sol, le sous-sol ou les aquifères » [traduction]. Par conséquent, il est justifié de procéder à l'analyse du devoir des autorités environnementales fédérales dans le cadre de leurs compétences. À cet égard, l'article 96 *bis* 1 cité dans la communication établit ce qui suit :

[traduction]

Les personnes physiques ou morales qui rejettent des eaux usées en violation des dispositions légales applicables et qui causent la pollution d'un milieu récepteur sont tenues de réparer ou de compenser les dommages causés à l'environnement conformément à la *Ley de Aguas Nacionales* et à son règlement d'application, sans préjudice de l'application des sanctions administratives, pénales ou civiles appropriées, en éliminant les polluants du milieu récepteur touché et en le remettant dans l'état où il se trouvait avant que les dommages ne se produisent.

95. D'autre part, en ce qui concerne les enquêtes et les sanctions relatives aux crimes contre l'environnement, si l'existence de rejets d'eaux usées dans les milieux récepteurs de compétence fédérale sans l'autorisation requise est prouvée, les fonctionnaires sont tenus d'agir conformément à l'article 54 de la LFRA¹⁵⁴.

¹⁵¹ Réponse, § 90.

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ *Ibid.*, § 90-91.

¹⁵⁴ À cet égard, l'article 416 du *Código Penal Federal* (Code pénal fédéral) prévoit des sanctions pour quiconque « exécute, autorise ou ordonne le déversement, le rejet ou l'infiltration illégaux d'eaux usées, de liquides chimiques ou biochimiques, de déchets ou de polluants dans les sols, les sous-sols, les eaux

Tous les fonctionnaires sont tenus d'informer immédiatement le ministère public de l'existence probable d'un fait que la loi considère comme un crime contre l'environnement, ainsi que de l'identité de la personne qui peut avoir commis ce crime ou avoir participé à sa commission, en communiquant tous les renseignements dont ils disposent à cet égard et en mettant l'accusé à sa disposition s'il a été détenu.

96. Un dossier factuel pourrait apporter des précisions sur l'application efficace de la LAN en ce qui concerne les rejets d'eaux usées issues de l'industrie de la tequila dans les sols et qui peuvent polluer les sols, le sous-sol et les aquifères. Un tel dossier pourrait également présenter des informations sur la responsabilité des dommages environnementaux, la mise en œuvre de mécanismes de réparation des dommages et le signalement des présumés crimes contre l'environnement.
97. Les informations présentées dans un dossier factuel seraient, pour la plupart, fondées sur des données agrégées relatives aux rejets de vinasse, à leurs composants, à leurs effets sur l'environnement et aux paramètres applicables conformément à la réglementation mexicaine. Les informations ne préciseraient pas les unités de production; la compilation et l'analyse d'informations agrégées fourniraient plutôt une vue d'ensemble de l'enjeu des rejets de vinasse soulevé par l'auteur. À cet égard, le Conseil a déjà par le passé chargé le Secrétariat de préparer des dossiers factuels sur la qualité de l'eau¹⁵⁵.

III. NOTIFICATION

98. Ayant examiné la communication SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*) en tenant compte de la réponse des États-Unis du Mexique, le Secrétariat estime que certaines questions centrales demeurent non résolues relativement aux rejets d'eaux usées générées par le procédé de fabrication de la tequila (vinasse) dans les milieux récepteurs de compétence fédérale, dans l'État du Jalisco, au Mexique. Un dossier factuel fournirait des informations sur l'application efficace des dispositions suivantes :
- i. Les cinquième et sixième paragraphes de l'article 4 de la **CPEUM**;
 - ii. Les paragraphes 9(XXXVI) et 14 *bis* 5(X), (XII) et (XVII); les articles 47 et 85; les paragraphes 86(V) et 88 *bis*(I), (II), (III), (V), (VI), (VII), (VIII), (IX) et (X); l'article 91; les paragraphes 92(I) et (II); les articles 96 *bis* et 96 *bis* 1; les paragraphes 119(I), (II), (XII), (XIV), (XV) et (XVII); et l'article 123 *bis* 1 de la **LAN**;
 - iii. Les articles 10 et 54 de la **LFRA**;
 - iv. La **NOM-001**.
99. Conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat notifie le Conseil de la CCE et le Comité sur l'environnement établi en vertu du chapitre 24 de l'ACEUM de sa décision de

marines, les rivières, les bassins, les ruisseaux ou d'autres réservoirs ou cours d'eau de compétence fédérale, causant ou risquant de causer des dommages aux ressources naturelles, à la flore, à la faune, à la qualité de l'eau, aux écosystèmes ou à l'environnement » [*traduction*]. Cet article s'applique tout particulièrement dans le cas des allégations relatives aux rejets de vinasse dans le sol.

¹⁵⁵ Voir, par exemple : SEM-97-002 (*Río Magdalena*); SEM-97-001 (*BC Hydro*); SEM-97-006 (*Oldman River II*); SEM-02-003 (*Pâtes et papiers*); SEM-03-003 (*Lac de Chapala II*); SEM-03-005 (*Technoparc de Montréal*); SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*); SEM-17-001 (*Bassins de résidus de l'Alberta II*); et SEM-18-003 (*Fracturation hydraulique dans l'État de Nuevo León*).

recommander, dans l'intérêt des objectifs de l'Accord¹⁵⁶, la constitution d'un dossier factuel pour la communication SEM-23-003 (*Production d'agave à Jalisco*).

100. Conformément au paragraphe 24.28(2) de l'ACEUM, le Secrétariat « constitue un dossier factuel si au moins deux membres du Conseil lui en donnent instruction ».

Le tout respectueusement soumis à votre attention.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(original signé)

Par : Jorge Daniel Taillant
Directeur exécutif

c. c. : Miguel Ángel Zerón, représentant suppléant du Mexique
Sandra McCardell, représentante suppléante du Canada
Jane Nishida, représentante suppléante des États-Unis
Personnes-ressources du Comité sur l'environnement
Paolo Solano, directeur, Affaires juridiques et communications sur les questions
d'application
Auteur de la communication

Annexe : Lois environnementales visées

¹⁵⁶ ACEUM, paragraphe 24.2(2) : « Le présent chapitre vise à [...] promouvoir des niveaux élevés de protection de l'environnement et l'application efficace des lois environnementales [...] »