

**Secrétariat de la Commission
de coopération environnementale**

**Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1),
quant à la justification de constituer un dossier factuel**

Code de la communication :	SEM-98-006
Auteurs :	Grupo Ecológico « Manglar », A.C.
Partie visée :	États-Unis du Mexique
Date de la communication :	20 octobre 1998
Date de la notification :	le 4 août 2000

I – Résumé

Conformément aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE, ou « l'Accord »), le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) peut examiner des communications contenant des allégations selon lesquelles une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. S'il juge qu'une communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1), le Secrétariat peut déterminer qu'elle justifie de demander une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2) de l'Accord. À la lumière de la réponse fournie par la Partie, le Secrétariat peut, dans une notification, aviser le Conseil qu'il considère justifiée la constitution d'un dossier factuel, aux termes de l'article 15. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un tel dossier. Le dossier factuel final est rendu public à l'issue d'un vote des deux tiers des membres du Conseil.

La présente notification contient l'examen, mené par le Secrétariat conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, de la communication présentée le 20 octobre 1998 par Grupo Ecológico « Manglar », A.C.

Les auteurs de la communication allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement aux activités d'une entreprise d'élevage de crevettes exploitée par Granjas Aquanova, S.A. de C.V. (« Granjas Aquanova »). Ces activités auraient causé de graves dommages à des milieux humides, à la qualité de l'eau, aux ressources halieutiques et à l'habitat d'espèces protégées, dans l'État de Nayarit, Mexique. Le 17 mars 1999, le Secrétariat a jugé que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et, en application du paragraphe 14(2), il a demandé une réponse à la Partie visée. Le Mexique a présenté sa réponse le 15 juin 1999.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse de la Partie, selon les termes du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat avise le Conseil, par la présente notification, qu'il estime justifié de constituer un dossier factuel au sujet de certaines allégations, alors que d'autres

ne devraient pas faire l'objet d'un examen plus poussé dans le cadre du présent processus ou de la constitution du dossier factuel. Les motifs du Secrétariat sont exposés ci-dessous. Le Secrétariat est d'avis que l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de trois conventions internationales relatives à la protection d'espèces migratrices et de milieux humides ne justifie pas la constitution d'un dossier factuel.

Le Secrétariat estime qu'à la lumière de la réponse fournie par la Partie, un dossier factuel devrait être constitué quant aux allégations selon lesquelles le Mexique omet d'assurer l'application efficace de plusieurs dispositions de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), de la *Ley Forestal* (LF, Loi sur les forêts), de la NOM-062-ECOL-1994¹ (« NOM-062 »), de la NOM-059-ECOL-1994² (« NOM-059 »), de la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN, Loi sur les eaux nationales) et son règlement (RLAN, de la *Ley de Pesca* (LDP, Loi sur les pêches) et son règlement (RLDP), du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral), aux activités de Granjas Aquanova.

II – Procédures exécutées jusqu'à ce jour

Le 20 octobre 1998, le Secrétariat de la CCE a reçu une communication de Grupo Ecológico « Manglar », A.C., préparée aux termes de l'article 14 de l'ANACDE. Le 22 octobre 1998, le Secrétariat a demandé des précisions aux auteurs de la communication, conformément aux paragraphes 2.2 et 3.10 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (« Lignes directrices »). Le 5 novembre 1998, les auteurs de la communication ont apporté des précisions par écrit et ont confirmé la teneur de leur communication.

Le 17 mars 1999, le Secrétariat a jugé que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord. En se fondant sur les critères énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a demandé une réponse à la Partie. La Partie a transmis sa réponse au Secrétariat le 15 juin 1999, conformément au paragraphe 14(3) de l'Accord.

III – Résumé de la communication

La communication contient de nombreuses allégations détaillées selon lesquelles la Partie a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement et les auteurs y citent plus de trente dispositions de loi. Granjas Aquanova aurait violé les dispositions relatives aux impacts environnementaux et aurait détruit des milieux humides et d'autres habitats d'espèces protégées. Les auteurs allèguent également que Granjas Aquanova déverse illégalement des eaux usées, causant ainsi des dommages à l'environnement et aux ressources halieutiques de la région. Ils affirment que les ressources halieutiques auraient été affectées par des maladies causées par une

¹ Cette norme établit les mesures visant à atténuer les effets préjudiciables, sur la biodiversité, de la conversion de terres forestières en terres agricoles.

² Cette norme dresse la liste des espèces et sous-espèces de faune et de flore sauvages, terrestres et aquatiques, en danger de disparition, menacées, rares et jouissant d'un statut de protection spéciale. Elle établit aussi les modalités de protection desdites espèces.

nouvelle espèce de crevette que l'entreprise aurait introduite dans la zone. Enfin, ils allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui a trait à ces infractions présumées.

Concrètement, les auteurs allèguent que dans cette affaire, le Mexique a omis d'assurer l'application efficace des dispositions suivantes : articles 117, 118, 119, 121, 123, 129, 130, 168 et 182 de la LGEEPA; article 51 de la LF; NOM-062; NOM-059; articles 4, 9, 86 (alinéa III), 88, 92 et 119 (alinéas I, II et VIII) de la LAN; articles 134, 135, 137 et 153 du RLAN; article 3, alinéa VIII, et article 24, alinéa XXIV, de la LDP; articles 44, 48 et 50 du RLDP; article 416, alinéas I et II, et articles 418 et 420, alinéa V, du CPF; ainsi que le *Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Protección de las Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos* (Accord entre les États-Unis du Mexique et les États-Unis d'Amérique visant la protection des oiseaux migrateurs et du gibier; « Accord Mexique–États-Unis); la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine (« Convention de Ramsar ») et le Protocole la modifiant; l'*Acuerdo Tripartita de Cooperación para la Protección de Humedales y Aves Acuáticas* (Accord tripartite de coopération pour la protection des milieux humides et des oiseaux aquatiques; « Accord tripartite »). Pour étayer leurs affirmations, les auteurs invoquent également les dispositions suivantes : article 74 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, Loi fédérale sur la procédure administrative); les articles 37, 40 et 62 du Règlement intérieur du *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Semarnap, Secrétariat à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches); l'article 117 du *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP, Code fédéral de procédure pénale).

Compte tenu du fait que les allégations sont très détaillées et de nature variée, nous ne nous livrerons pas ici à leur examen exhaustif. À la section VI.2, où est présentée l'analyse du Secrétariat visant à déterminer si les allégations justifient la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat résume les infractions qui auraient été commises par Granjas Aquanova. Pour en faciliter l'examen, les allégations ont été groupées sous quatre rubriques : impacts environnementaux, eau, ressources halieutiques, délits environnementaux. Certaines allégations portent sur l'omission présumée de prendre des mesures visant l'application de la loi, tandis que d'autres dénoncent le caractère insuffisant, voire l'illégalité, des mesures prises par les autorités. Même si elles sont manifestement reliées, ces deux types d'allégations sont examinées séparément.

IV – Résumé de la réponse de la Partie

Dans sa réponse datée du 15 juin 1999, le Mexique affirme être au courant des problèmes environnementaux existant dans la zone où la société Granjas Aquanova déploie ses activités. Il indique qu'il est en train de corriger, avec les moyens juridiques dont il dispose, la détérioration causée par les activités réalisées par l'entreprise en violation des autorisations qui lui ont été délivrées.

La Partie traite en détail chacun des points soulevés par les auteurs quant aux manquements de Granjas Aquanova, et répond à chacune des allégations relatives aux omissions par le Mexique d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. La Partie énumère les mesures qu'elle a prises pour assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Ces mesures comprennent des études d'impacts environnementaux, des visites de vérification, des réunions de travail et l'imposition de mesures d'atténuation. Tout comme dans la section

précédente, nous n'avons pas cru nécessaire de reproduire les réponses aux nombreuses allégations, car elles sont abordées en détail dans la section VI de la présente notification.

Il convient cependant d'ouvrir une parenthèse pour noter que la Partie est d'avis que la communication n'est pas recevable, car elle considère que les auteurs auraient dû épuiser les recours légaux disponibles avant de présenter une communication, chose qu'ils n'ont pas faite. Le Mexique indique également qu'à son avis, la *denuncia popular* (plainte de citoyen) ne constitue pas un recours.

V – Examen de la communication aux termes des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Secrétariat a conclu le 17 mars 1999 que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. En se fondant sur les critères énoncés au paragraphe 14(2) de l'Accord, il a demandé une réponse à la Partie. Cette dernière lui a fait parvenir sa réponse le 15 juin 1999³.

Le premier paragraphe de l'article 14 énonce ce qui suit :

1. Le Secrétariat pourra examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, s'il juge que cette communication :
 - a) est présentée par écrit, et dans une langue désignée par la Partie dans une notification au Secrétariat;
 - b) identifie clairement la personne ou l'organisation dont elle émane;
 - c) offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication, notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation;
 - d) semble viser à promouvoir l'application de la loi plutôt qu'à harceler une branche de production;
 - e) indique que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie, et, s'il y a lieu, fait état de la réponse de la Partie; et
 - f) est déposée par une personne ou un organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie.

Même si cet article n'a pas pour objet d'établir des exigences insurmontables pour la présentation des communications, le Secrétariat doit, à cette étape, effectuer un examen initial⁴. C'est l'optique qu'il a adoptée pour examiner la communication déposée par Grupo Ecológico « Manglar ».

³ Le Secrétariat a examiné la présente communication conformément aux paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE avant l'adoption, en juin 1999, des modifications aux Lignes directrices. En vertu de l'ancienne version des lignes directrices, le Secrétariat n'était pas tenu d'exposer son raisonnement à chaque étape de l'examen, comme c'est le cas en vertu des lignes directrices modifiées (paragraphe 7.2 des lignes directrices modifiées). C'est la raison pour laquelle le Secrétariat explique ici ses motifs.

⁴ Voir la décision prise conformément au paragraphe 14(1) au sujet de la communication SEM-97-005/Animal Alliance of Canada et coll., et la décision prise en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) à propos de la communication SEM-98-003/Department of the Planet Earth, et coll. (version révisée).

L'introduction du paragraphe 14(1) de l'ANACDE stipule qu'une communication doit présenter des allégations selon lesquelles une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. La présente communication contient des allégations qui satisfont aux critères énoncés dans cette partie du paragraphe 14(1). Les auteurs allèguent en effet que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement aux activités de Granjas Aquanova, car les autorités environnementales n'ont pas vérifié le respect de l'ensemble des dispositions qui s'appliquaient à l'entreprise, et elles ne lui ont pas imposé de sanction appropriée après avoir constaté des infractions lors des visites d'inspection. La communication allègue que les autorités ont fait défaut d'assurer l'application efficace de la LGEEPA, de la LF, de la NOM-059, de la NOM-062, de la LAN et son règlement, de la LDP et son règlement, et n'ont pas intenté de poursuites pour des infractions visées au CPF.

Aux fins de la procédure décrite au paragraphe 14(1), les dispositions invoquées dans une communication doivent aussi être conformes à la définition de « législation de l'environnement » contenue dans le paragraphe 45(2) de l'ANACDE, qui en expose l'objet principal⁵. Dans la présente communication, les dispositions invoquées sont conformes à la définition de « législation de l'environnement », dont l'application efficace est au centre de cette procédure, car leur objet premier est de protéger l'environnement par la prévention et l'élimination des rejets et émissions de polluants, de même que par la protection de la faune et de la flore sauvages, des espèces menacées et de leur habitat.

⁵ Le paragraphe 45(2) de l'ANACDE se lit comme suit :

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

- a) « **législation de l'environnement** » désigne toute loi ou réglementation nationale, ou toute disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de protéger l'environnement ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé des personnes, en assurant
 - (i) la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, de la décharge ou de l'émission de substances polluantes ou de nature à souiller l'environnement,
 - (ii) le contrôle des produits chimiques, des substances, des matières et des déchets toxiques ou écologiquement dangereux, et la diffusion d'informations à ce sujet, ou
 - (iii) la protection de la flore et de la faune sauvages, y compris les espèces menacées d'extinction, de leur habitat et des zones naturelles faisant l'objet d'une protection spécialeà l'intérieur du territoire de la Partie, et qui ne concerne pas directement la santé ou la sécurité au travail.
- b) Il demeure entendu que l'expression « **législation de l'environnement** » ne vise aucune loi ou réglementation nationale, ou disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de gérer la récolte ou l'exploitation commerciales, la récolte de subsistance ou la récolte par les populations autochtones des ressources naturelles.
- c) La question de savoir si une disposition donnée relève des alinéas a) et b) dépendra de l'objet premier de la disposition en cause, et non pas de l'objet premier de la loi ou de la réglementation dont elle fait partie.

Bien que le Secrétariat ne soit pas régi par le principe de l'autorité des précédents, il a constaté, au cours de déterminations antérieures, que les lois citées doivent être conformes à la définition de « législation de l'environnement ». Voir, p. ex., les décisions (déterminations) prises en vertu du paragraphe 14(1) de l'ANACDE concernant les communications suivantes : SEM-98-001/Instituto de Derecho Ambiental et coll. (13 septembre 1999); SEM-98-002/Héctor Gregorio Ortiz Martínez (18 mars 1999); SEM-97-005/Animal Alliance of Canada et coll. (26 mai 1998).

La communication satisfait également aux six critères énoncés au paragraphe 14(1). En effet, elle a été présentée en espagnol, la langue officielle du Mexique⁶. Les auteurs se désignent comme étant le Grupo Ecológico « Manglar », A.C., une organisation non gouvernementale établie à San Blas, État de Narayit, Mexique⁷. La communication renferme assez d'information, de sorte que le Secrétariat a pu l'examiner. Elle comprend de l'information sur les activités que l'entreprise d'élevage de crevettes Granjas Aquanova, S.A de C.V., réalise à Boca-Cegada, dans l'*ejido* de Isla del Conde, et sur les dommages environnementaux qu'elles causeraient⁸. La communication ne semble pas viser à harceler une branche de production, mais bien à promouvoir l'application de la législation de l'environnement pour protéger les ressources naturelles et le milieu, plus particulièrement la mangrove et d'autres espèces rares ou menacées ou faisant l'objet d'une protection spéciale, dans la zone où Granjas Aquanova mène ses activités⁹. Enfin, la communication contient des copies des documents adressés aux autorités (une *denuncia popular* et un complément d'information), ainsi que la réponse des autorités¹⁰.

Après avoir terminé l'examen de la communication et jugé qu'elle satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, le Secrétariat a soupesé les critères énoncés au paragraphe 14(2) et conclu qu'il était justifié de demander une réponse à la Partie. Le paragraphe 14(2) prévoit :

2. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères mentionnés au paragraphe 1, le Secrétariat déterminera si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie. Lorsqu'il décidera s'il y a lieu de demander une telle réponse, le Secrétariat cherchera à déterminer :
 - a) s'il est allégué qu'un préjudice a été subi par la personne ou l'organisation qui présente la communication;
 - b) si la communication, seule ou combinée à d'autres, soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent accord;
 - c) si les recours privés offerts par la Partie ont été exercés; et
 - d) si les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse.

Pour déterminer si la communication justifiait de demander une réponse à la Partie, le Secrétariat a tenu compte de la gravité des dommages qui, selon les auteurs, auraient été causés à l'écosystème de la zone par la destruction de la mangrove, d'espèces protégées et de leur habitat et par l'assèchement des milieux humides; il a aussi tenu compte des dommages occasionnés aux espèces aquatiques par des rejets d'eaux résiduaires et de substances chimiques non traitées et par l'obstruction des cours d'eau, de même que de la menace que représente, pour la santé desdites espèces, l'introduction d'une nouvelle espèce sans l'autorisation nécessaire, le tout en violation

⁶ Voir l'alinéa 14(1)a) de l'ANACDE et l'article 3.2 des Lignes directrices.

⁷ Voir les alinéas 14(1)b) et f) de l'ANACDE.

⁸ Voir l'alinéa 14(1)c) de l'ANACDE et les pages 1 à 5 de la communication.

⁹ Voir l'alinéa 14(1)d) de l'ANACDE.

¹⁰ Voir l'alinéa 14(1)e) de l'ANACDE et les pages 11 et 12 de la communication.

de la législation applicable¹¹. D'après les auteurs, les autorités environnementales n'ont pas vérifié si l'entreprise se conformait à toutes les dispositions qui s'appliquaient à ses activités. Ils allèguent que lorsque des visites de vérification ont eu lieu, les irrégularités décelées ont fait l'objet de sanctions inefficaces, ou même qu'aucune sanction n'a été imposée. Ils affirment de plus que le Mexique a renoncé à exercer ses pouvoirs d'application de la loi aux activités de l'entreprise en passant avec elle un accord administratif que les auteurs considèrent illicite. Selon les auteurs, l'importance des ressources naturelles qui auraient été touchées est mise en évidence par le fait que le Mexique a souscrit des accords internationaux visant spécifiquement leur protection¹². Compte tenu de la gravité des torts qui auraient été causés à l'environnement par le fait, selon les auteurs, de l'omission présumée d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement, et considérant l'importance particulière des ressources naturelles de l'écosystème en question, qui compterait 29 espèces protégées, le Secrétariat estime que la communication soulève des points dont l'examen serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE, et plus particulièrement des objectifs énoncés aux articles 1 à 5¹³.

Les auteurs indiquent qu'ils ont exercé le recours connu sous le nom de *denuncia popular*, offert aux particuliers aux termes de la LGEEPA, pour dénoncer les violations à la législation de l'environnement attribuables à Granjas Aquanova¹⁴. Dans le but de clarifier cet aspect, il convient d'exposer les observations de la Partie à ce sujet, en tenant compte du fait que le Secrétariat examine une communication à la lumière de l'article 14 avant de prendre connaissance de la réponse d'une Partie et, donc, indépendamment de celle-ci.

Dans sa réponse, la Partie semble laisser entendre que l'alinéa 14(2)c) crée l'*obligation* pour les auteurs d'une communication d'*épuiser* les recours juridiques qui leur sont offerts. De l'avis du Secrétariat — qui, en toute déférence, a une opinion différente de la Partie —, le texte de l'ANACDE est clair sur ce point. Les critères énoncés dans le paragraphe 14(2) ont pour but d'*orienter* le Secrétariat pour l'aider à déterminer si une communication justifie la demande d'une réponse à la Partie, contrairement au paragraphe 14(1) qui établit *les critères auxquels doivent satisfaire les communications*. Entre autres choses, l'alinéa 14(2)c) pose la question de savoir « si les recours privés offerts par la Partie ont été exercés ». Par ailleurs, les alinéas 5.6c) et 7.5b) des Lignes directrices précisent le sens de l'alinéa 14(2)c). Ils énoncent, respectivement, que la communication devrait « indiquer les démarches qui ont été entreprises, y compris les recours privés exercés, en vertu de la législation de la Partie visée », et que, pour examiner les faits « le Secrétariat cherche à déterminer : [...] b) si des démarches raisonnables ont été entreprises pour exercer de tels recours avant de présenter une communication [...] » Le Secrétariat est d'avis que les auteurs ont indiqué les recours qu'ils ont exercés et ils ont entrepris des démarches raisonnables pour les exercer avant de présenter la communication¹⁵. Pour le Secrétariat, il est clair qu'aux fins de l'article 14 de l'ANACDE, la *denuncia popular* constitue un recours prévu par la législation mexicaine et il est offert aux particuliers afin qu'ils l'exercent avant de présenter

¹¹ Pages 2 à 5 de la communication.

¹² Voir les instruments internationaux cités à la page 11 de la communication.

¹³ Voir les alinéas 14(2)a) et b) de l'ANACDE.

¹⁴ Voir l'alinéa. 14(2)c)I de l'ANACDE et les annexes 2 à 9 de la communication.

¹⁵ Voir la décision prise en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE au sujet de la communication SEM-97-007/Instituto de Derecho Ambiental (14 juillet 2000).

une communication¹⁶. Comme nous l'avons indiqué, une *denuncia popular* a été déposée les 2 et 3 décembre 1997 concernant les faits soulevés dans la communication et elle a été complétée par un document daté du 4 août 1998.

Enfin, et comme dernier critère énoncé au paragraphe 14(2), la communication ne semble pas être fondée sur des nouvelles provenant des moyens d'information de masse, et les auteurs n'y font pas référence¹⁷.

Après avoir conclu que la communication satisfaisait aux critères du paragraphe 14(1) et après avoir soupesé l'ensemble des critères énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a jugé le 17 mars 1999 qu'il y avait lieu de demander une réponse à la Partie visée. Le 15 juin 1999, le Mexique a transmis sa réponse au Secrétariat.

VI – Examen de la communication à la lumière de la réponse de la Partie, aux termes du paragraphe 15(1) de l'ANACDE

Le paragraphe 15(1) de l'Accord stipule ce qui suit : « Si le Secrétariat estime que la communication justifie, à la lumière de toute réponse fournie par la Partie, la constitution d'un dossier factuel, il en informera le Conseil en indiquant ses motifs. »

Dans cette section, nous examinons les allégations contenues dans la communication au sujet de l'application efficace de la législation de l'environnement, à la lumière de la réponse fournie par le Mexique le 15 juin 1999.

En premier lieu, nous présentons les motifs pour lesquels le Secrétariat estime que les allégations relatives à l'omission d'assurer l'application efficace des instruments internationaux cités dans la communication (Accord Mexique–États-Unis; Convention de Ramsar et Protocole la modifiant; Accord tripartite) ne justifient pas un examen plus poussé dans le cadre de la présente procédure, pas plus que dans le dossier factuel qui pourrait être constitué en regard de cette communication.

En deuxième lieu, nous examinerons les allégations ayant trait à la protection de l'environnement et des ressources naturelles, qui sont fondées sur les articles 117, 118, 119, 121, 123, 129, 130, 168 et 182 de la LGEEPA; l'article 51 de la LF; la NOM-059; la norme NOM-062; les articles 4, 9 et 86 (alinéa III), et 88, 92 et 119 (alinéas I, II et VIII) de la LAN; les articles 134, 135, 137 et 153 du RLAN; les articles 3 (alinéa VIII) et 24 (alinéa XXIV) de la LDP; les articles 44, 48 et 50

¹⁶ La Partie indique que la *denuncia popular* prévue dans la LGEEPA ne constitue pas un recours mais bien un mécanisme pour informer les autorités de questions touchant à l'environnement (pages 2 et 3 de la réponse). L'alinéa 14(2)c) fait allusion à « des recours privés exercés, en vertu de la législation de la Partie visée », mais sans créer d'autres limitations quant aux caractéristiques de ces recours. La *denuncia popular* est prévue aux articles 189 et suivants de la LGEEPA. Cette disposition permet à une personne de saisir les autorités environnementales pour dénoncer de présumées violations des lois et règlements sur l'environnement ou des dommages au milieu naturel. Les autorités ont l'obligation, notamment, d'examiner la plainte et, s'il y a lieu, de prendre des mesures et d'aviser le plaignant de toute décision à ce sujet. La *denuncia popular* semble donc constituer un recours prévu par la législation du Mexique et offert aux personnes afin qu'elles l'exercent avant de présenter une communication aux termes de l'article 14 de l'Accord. Voir aussi la décision prise par le Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE au sujet de la communication SEM-97-007/Instituto de Derecho Ambiental (14 juillet 2000).

¹⁷ Voir l'alinéa 14(2)d) de l'ANACDE.

du RLDP; les articles 416 (alinéas I et II) et 418 et 420 (alinéa V) du CPF. Le Secrétariat indique les motifs pour lesquels, sur la base de ces allégations, il estime que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel.

1. Allégations relatives à l'omission d'assurer l'application efficace des instruments internationaux invoqués et qui ont trait à la protection des oiseaux migrateurs, du gibier, des milieux humides et des oiseaux aquatiques.

Les auteurs de la communication allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, car « [...] en permettant que l'entreprise Granjas Aquanova détruise les écosystèmes, le gouvernement des États-Unis du Mexique fait également défaut de respecter les obligations » souscrites dans l'Accord Mexique–États-Unis, la Convention de Ramsar et le Protocole la modifiant, et l'Accord tripartite¹⁸.

Dans sa réponse, le Mexique indique que ces instruments font partie de son droit interne de l'environnement, mais qu'ils ne s'appliquent pas aux faits soulevés dans la communication. La Partie observe également que la communication n'est pas clairement formulée et que les auteurs n'indiquent pas en quoi consistent les présumées violations des instruments internationaux cités, car ils ne précisent pas les dispositions spécifiques qui n'auraient pas été appliquées de manière efficace¹⁹. De l'avis du Secrétariat, la communication est suffisamment précise : les auteurs allèguent qu'en faisant défaut d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, le Mexique permet la destruction des écosystèmes et, partant, il ne respecte pas les obligations qu'il a souscrites en ratifiant lesdits instruments²⁰. Cela étant dit, même si l'allégation est clairement formulée dans la communication, le Secrétariat est d'avis que le lien entre la supposée omission d'assurer l'application des lois nationales aux présumées violations et la supposée omission d'assurer l'application des instruments internationaux n'existe pas comme le décrivent les auteurs car, comme l'indique la Partie, les instruments ne s'appliquent pas aux faits soulevés dans la communication, même si ces instruments sont considérés comme faisant partie du droit interne du Mexique. Les instruments en question invitent les pays signataires à adopter des mesures législatives et réglementaires pour protéger les oiseaux migrateurs et le gibier, et à désigner sur leur territoire des milieux humides d'importance internationale. Mais les instruments ne parlent pas de l'application par les pays signataires de leur législation nationale et ils ne créent pas d'obligations précises (comme pourraient l'être des limites de contaminants, des critères de qualité des ressources ou d'autres normes relatives à la pisciculture) susceptibles d'avoir un rapport avec les violations alléguées dans la communication.

Néanmoins, même si les instruments internationaux invoqués ne s'appliquent pas directement aux faits concrets soulevés dans la communication, le Secrétariat estime qu'ils sont tout de même pertinents quant à l'application efficace des autres dispositions environnementales invoquées dans la communication, car ils mettent en relief l'importance que l'on a accordée, dans le cadre juridique mexicain, à la protection de ces ressources naturelles. Les dispositions citées dans la communication visent la protection des mêmes ressources dont il est question dans les instruments internationaux, c'est-à-dire les milieux humides ainsi que les oiseaux migrateurs, le gibier et leur habitat. Le Secrétariat a tenu compte de l'accent mis sur ces ressources lorsqu'il a

¹⁸ Page 11 de la communication.

¹⁹ Page 30 de la réponse.

²⁰ Page 11 de la communication.

jugé que la communication soulevait des questions susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs de l'ANACDE et lorsqu'il a demandé une réponse à la Partie, conformément au paragraphe 14(2) de l'Accord. Le Secrétariat en tient également compte aujourd'hui en jugeant que les allégations des auteurs examinées ci-dessous justifient la constitution d'un dossier factuel.

Pour ces motifs, le Secrétariat estime que l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace des instruments internationaux cités plus haut ne justifie pas une étude plus poussée dans le cadre de la présente procédure ou de la constitution d'un dossier factuel.

2. Allégations relatives à l'omission d'assurer l'application efficace de la LGEEPA, de la *Ley Forestal*, des normes NOM-059-ECOL-1994 et NOM-062-ECOL-1994, de la *Ley de Aguas Nacionales* et son règlement, de la *Ley de Pesca* et son règlement, et du *Código Penal Federal*.

Les auteurs de la communication allèguent qu'en ce qui a trait aux activités de Granjas Aquanova, le Mexique omet d'assurer l'application efficace de certaines dispositions de la LGEEPA, de la LF, de la NOM-059, de la NOM-062, de la LAN et son règlement, de la LDP et son règlement, du CPF. Le Secrétariat estime que les allégations relatives au défaut d'assurer l'application efficace de ces lois, règlements et normes officielles du Mexique justifient la constitution d'un dossier factuel. À la lumière de la réponse fournie par la Partie, le Secrétariat a cerné des problèmes importants quant à l'application par le Mexique desdites dispositions, et à l'efficacité des mesures d'application prises pour protéger l'environnement et les ressources naturelles visées. Il est d'avis que ces questions justifient la constitution d'un dossier factuel.

Les sections qui suivent renferment un examen détaillé des allégations présentées par les auteurs, à la lumière de la réponse fournie par la Partie, de même qu'un exposé des motifs pour lesquels le Secrétariat considère qu'il est justifié de constituer un dossier factuel. Afin de faciliter l'examen et l'exposé, nous examinons d'abord les violations qu'aurait commises Granjas Aquanova, ainsi que le défaut du Mexique d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement pour sanctionner ces présumées violations. Les allégations et motifs sont regroupés par rubrique : impacts environnementaux, eau, pêche et délits environnementaux (section 2.1). Nous examinons ensuite les allégations portant sur l'insuffisance et le caractère illicite des mesures d'application prises par le Mexique en réponse aux violations présumées de Granjas Aquanova (section 2.2).

2.1 Allégations relatives aux violations commises par Granjas Aquanova et au défaut du Mexique d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement.

Comme l'indiquent tant la communication que la réponse de la Partie, la société Granjas Aquanova aurait violé la législation de l'environnement (dispositions administratives et pénales) ou les autorisations relatives aux impacts environnementaux qui lui ont été délivrées par l'*Instituto Nacional de Ecología* (INE, Institut national d'écologie). Aux fins du présent examen, nous résumerons les violations présumées de la manière suivante :

1. Défaut de respecter trois des conditions établies dans l'autorisation relative aux impacts environnementaux visant la première étape du projet, délivrée en février 1995²¹; défaut de

²¹ Page 6 de la communication et page 10 de la réponse. Les conditions étaient les suivantes : interdiction d'installer des campements; respect de toutes les espèces de la mangrove; établissement d'un programme

respecter plusieurs conditions fixées par l'INE en décembre 1996²²; non-respect d'instructions transmises par l'INE en décembre 1997²³.

2. Assèchement et remblai de lagunes, sans autorisation²⁴.
3. Défrichage, abattage et brûlage de végétation dans l'habitat d'espèces protégées, sans autorisation²⁵.
4. Modifications à l'utilisation des sols, sans autorisation²⁶.
5. Enlèvement du couvert forestier, sans autorisation²⁷.
6. Rejet d'eaux résiduaires depuis 1996, sans détenir le permis exigé, sans avoir réalisé la surveillance requise et en contravention des limites de polluants permises²⁸.
7. Destruction de la mangrove, sans autorisation²⁹.
8. Détournement de cours d'eau naturels, sans autorisation³⁰.
9. Destruction accélérée de l'habitat d'espèces protégées, sans autorisation³¹.
10. Entrave aux activités de la pêche³².
11. Délits environnementaux³³.

À partir de ce résumé des violations que Granjas Aquanova aurait commises, nous examinons dans les sections ci-après les allégations des auteurs, à la lumière de la réponse de la Partie visée. Les infractions présumées sont regroupées par rubrique (impacts environnementaux, eau, ressources halieutiques et délits environnementaux).

de plantation de palétuviers; préservation et relocalisation des spécimens dans le meilleur état possible (avec leur identification avant leur enlèvement).

²² Pages 7 et 8 de la communication et page 10 de la réponse. Les conditions avaient trait au maintien d'une zone de protection écologique et d'une zone de conservation dans les limites de la zone de concession.

²³ Idem. Instructions relatives à l'enlèvement de l'obstruction du cours d'eau Los Olotes et aux mesures pour réduire les impacts sur une parcelle d'environ 20 hectares de mangrove dans la zone des cours d'eau La Diabla et Los Olotes.

²⁴ Page 2 de la communication et page 4 de la réponse.

²⁵ Pages 2 et 4 de la communication et pages 5 et 6 de la réponse.

²⁶ Page 2 de la communication et pages 5 et 10 de la réponse.

²⁷ Page 3 de la communication et page 5 de la réponse.

²⁸ Page 3 de la communication et page 11 de la réponse.

²⁹ Pages 3 et 4 de la communication et page 12 de la réponse.

³⁰ Page 4 de la communication et page 13 de la réponse.

³¹ Page 4 de la communication et page 14 de la réponse.

³² Page 5 de la communication et pages 15 et 16 de la réponse.

³³ Page 5 de la communication et pages 16, 17, 22 et 23 de la réponse.

2.1.1 *Examen des omissions présumées d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement en matière d'impacts environnementaux*

2.1.1.1 *Observations relatives au moment où certaines exigences étaient en vigueur pour l'obtention des autorisations*

Les auteurs de la communication allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement parce qu'il n'a pas exigé que Granjas Aquanova obtienne les autorisations prévues par la loi (article 28 de la LGEEPA; articles 12 et 19 bis(11) de la LF; norme NOM-062). Le Mexique objecte que les versions applicables de la LGEEPA et de la LF ne sont pas celles citées dans la communication, mais celles qui étaient en vigueur avant les modifications adoptés le 13 décembre 1996 et le 20 mai 1997, respectivement, étant donné que les démarches visant l'obtention des autorisations ont été entreprises avant l'entrée en vigueur des modifications. Pour ce motif, dans la présente section nous nous pencherons strictement sur la question de savoir quelles exigences visaient ces autorisations, et à quel moment. Les questions de fond seront abordées dans la section suivante.

Selon le décret de réforme, lorsque des procédures ou des recours administratifs sont exercés, la date de dépôt de la procédure ou du recours est déterminante de l'applicabilité des dispositions qui étaient en vigueur avant la réforme d'une loi ou celles en vigueur après sa modification³⁴. Mais il va de soi que pour tous les autres cas — c'est-à-dire lorsqu'il s'agit non pas de procédures ou de recours exercés avant l'entrée en vigueur de modifications, mais bien d'obligations —, les dispositions applicables sont simplement celles qui étaient en vigueur au moment où sont survenus les faits. Le Secrétariat a examiné les dispositions invoquées par les auteurs ainsi que celles qui étaient en vigueur avant la réforme dans le but de déterminer lesquelles s'appliquent à chacun des faits soulevés dans la communication. Sur cette base, il a examiné les allégations des auteurs de la communication.

En matière d'impacts environnementaux, il ressort clairement que les dispositions applicables sont celles qui étaient en vigueur avant la réforme, car les démarches de Granjas Aquanova ont été entreprises et terminées avant la réforme, exception faite de l'autorisation visant le drain de déversement des phases II et III, délivrée le 15 avril 1997. La Partie confirme d'ailleurs que cette autorisation « a été délivrée en application de la version de la LGEEPA actuellement en vigueur [...] »³⁵. Quoi qu'il en soit, tant dans la version modifiée que dans la version antérieure à la réforme, la LGEEPA prévoit l'obligation d'obtenir une autorisation en matière d'impacts environnementaux pour les projets susceptibles de causer un déséquilibre écologique ou de dépasser les limites et les conditions fixées dans les dispositions applicables. Les deux versions de la Loi prévoient aussi l'obligation de respecter les conditions prescrites afin d'éviter ou de réduire au minimum les effets préjudiciables sur l'environnement³⁶.

³⁴ Le quatrième article transitoire du décret de réforme de la LGEEPA, du 13 décembre 1996, prévoit ce qui suit : « Les procédures et les recours administratifs relatifs aux questions abordées dans la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* qui ont été entrepris avant l'entrée en vigueur du présent décret seront régis et réglés par les dispositions en vigueur à ce moment-là, et par les autres dispositions applicables en la matière. »

³⁵ Page 8 de la réponse.

³⁶ Avant sa modification, le premier paragraphe de l'article 28 de la LGEEPA se lisait comme suit :

Dans le domaine des forêts, les auteurs mentionnent deux types d'autorisations qui comprennent une étude des impacts environnementaux : l'autorisation d'exploiter des ressources forestières dans les forêts tropicales et celle visant une modification de l'utilisation des sols dans les zones boisées. L'obligation d'obtenir une autorisation pour exploiter des ressources forestières dans les forêts tropicales constituait déjà une exigence dans la version originale de la LF promulguée le 17 décembre 1992³⁷. D'ailleurs, cette exigence est également prévue à l'article 28, alinéa V, de la LGEEPA en vigueur et à l'article 12, alinéa III de la LF actuellement en vigueur. Par conséquent, l'autorisation en question s'applique aux activités d'exploitation des ressources forestières transformables entreprises depuis l'entrée en vigueur, le 17 décembre 1992, de la LF.

« Les travaux ou les activités de nature publique ou privée susceptibles de causer un déséquilibre écologique ou de dépasser les limites et les conditions fixées dans les règlements et les normes techniques de protection de l'environnement publiées par la Fédération, devront faire l'objet d'une autorisation délivrée au préalable par le gouvernement fédéral, par le truchement du Secrétariat, des organismes des États ou des municipalités, selon les attributions prévues dans la présente loi. Ces travaux ou activités devront également respecter les exigences prescrites après l'évaluation des impacts qu'ils sont susceptibles de causer sur l'environnement, sans préjudice de toute autre autorisation qui pourrait être délivrée par les autorités compétentes. »

L'article 28 de la LGEEPA en vigueur prévoit ce qui suit : « L'évaluation des impacts environnementaux est la procédure au moyen de laquelle le Secrétariat fixe les conditions auxquelles seront assujettis les travaux ou les activités susceptibles de causer un déséquilibre écologique ou de dépasser les limites et les conditions fixées dans les dispositions applicables visant la protection de l'environnement et la conservation et la remise en état des écosystèmes, afin d'éviter ou de réduire au minimum les effets préjudiciables sur l'environnement. À cet égard, et dans les cas déterminés par le règlement publié à cette fin, les personnes qui souhaitent réaliser l'une des activités figurant ci-dessous devront au préalable s'adresser au Secrétariat pour obtenir une autorisation en matière d'impacts environnementaux :

[...]

V – Exploitation des ressources forestières dans les forêts tropicales ou exploitation d'essences dont la régénération est difficile;

[...]

VII – Modifications à l'utilisation des sols en zone boisée, dans les forêts tropicales et les zones arides;

[...]

X – Travaux et activités réalisés dans les milieux humides, la mangrove, les lagunes, les fleuves et rivières, les lacs et les estuaires, ainsi que sur leur littoral et dans les zones de juridiction fédérale;

[...]

XII – Activités de la pêche, de l'aquiculture, de l'agriculture et de l'élevage susceptibles de mettre en danger la préservation d'une ou de plusieurs espèces ou de causer des dommages aux écosystèmes [...] ».

³⁷ Les articles 11 et 12 de la LF du 17 décembre 1992, donc la version antérieure aux modifications du 20 mai 1997, stipulaient ce qui suit :

Article 11— Il est obligatoire d'obtenir une autorisation du Secrétariat pour exploiter des ressources forestières et pour boiser ou reboiser des terres forestières ou à vocation forestière. L'autorisation doit comprendre l'autorisation prévue dans le programme de gestion décrit à l'article 12. [...]

Article 12 – Les demandes d'autorisation visant l'exploitation des ressources forestières et le boisement ou le reboisement devront être assorties des autorisations suivantes :

[...]

III – Dans le cas de l'exploitation de ressources forestières dans les forêts tropicales, d'essences dont la régénération est difficile et de zones naturelles protégées, il faut se munir d'une autorisation en matière d'impacts environnementaux délivrée par le *Secretaría de Desarrollo Social*, selon les exigences de la législation applicable [...]

Pour sa part, l'autorisation relative aux impacts environnementaux dans le cas d'une modification à l'utilisation des sols dans les régions boisées (uniquement prévue à l'article 28, alinéa VII, de la LGEEPA en vigueur) s'applique aux activités mises en œuvre à partir du 14 décembre 1996, sauf dans les cas où les démarches en vue d'obtenir cette autorisation ont été entreprises avant cette date³⁸.

Après avoir précisé à quel moment s'appliquaient les dispositions que les auteurs invoquent en matière d'impacts environnementaux, d'exploitation forestière et d'utilisation des sols dans les zones boisées, nous nous penchons maintenant sur les allégations des auteurs de la communication relatives au défaut d'assurer l'application efficace de la législation, à la lumière de la réponse fournie par la Partie.

2.1.1.2 Examen des allégations relatives aux impacts environnementaux, à la lumière de la réponse de la Partie

Les auteurs de la communication allèguent que lors des visites effectuées à Granjas Aquanova, les inspecteurs du *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau fédéral de protection de l'environnement) n'ont pas vérifié l'observation de toutes les dispositions applicables, même si les autorités ont constaté certaines infractions signalées dans la communication³⁹. Les auteurs affirment que le Profepa n'a pas vérifié le respect de la LF et son règlement au chapitre de l'étude des impacts environnementaux, de l'utilisation des sols en zone boisée et de l'exploitation des ressources forestières, ni l'observation des normes officielles du Mexique NOM-062 et NOM-059 en ce qui a trait aux effets préjudiciables sur la diversité biologique et sur l'habitat d'espèces bénéficiant de protection.

Le Mexique décrit dans sa réponse la procédure d'évaluation environnementale mise en œuvre dans le cadre du projet de Granjas Aquanova et les autres mesures prises quant à sa conception et à sa mise en marche. Bien que les mesures des autorités soient décrites de façon assez détaillée, les renseignements que fournit la Partie ne permettent pas de comprendre en quoi les mesures prises par les autorités se sont traduites par une application efficace des exigences en matière d'impacts environnementaux citées par les auteurs de la communication.

Dans sa réponse, le Mexique explique que le projet de Granjas Aquanova comportait trois phases et que l'INE a délivré, le 7 février 1995, une autorisation en matière d'impacts environnementaux pour la première phase du projet, autorisation qui comportait 43 conditions. La Partie indique que les 16 et 17 mai de la même année, le Profepa a effectué une visite d'inspection et a constaté des irrégularités quant aux termes de l'autorisation. La délégation du Profepa de l'État de Nayarit a également effectué une visite d'inspection le 19 avril 1995. La Partie affirme avoir imposé des sanctions à Granjas Aquanova en regard de ces irrégularités, et que des mesures complémentaires ont été prises et ont abouti à un programme de correctifs des effets préjudiciables du projet. Il semblerait qu'il se soit agi d'un programme de plantation de mangliers, mais la Partie ne dit pas en quoi consistait le programme ou comment a été vérifiée sa mise en œuvre, ni les résultats obtenus. Le Mexique indique également que les inspecteurs ont constaté au cours des visites que l'entreprise avait défriché, abattu et brûlé des mangliers, et avait effectué l'enlèvement du couvert forestier, sans détenir une autorisation relative à l'utilisation des sols en zone boisée. La Partie

³⁸ Voir le deuxième paragraphe de la note 36.

³⁹ Pages 5 et 10 de la réponse et annexes 17, 18, 19 et 20.

affirme que les autorités ont imposé des sanctions en réponse à ces infractions de nature administrative. Elle ne précise pas en quoi ont consisté les sanctions⁴⁰, mais elle ajoute que les travaux de défrichage, d'abattage et de brûlage ont été suspendus le 9 mai 1995. Par ailleurs, le 28 mai 1996, les autorités ont refusé d'accorder à l'entreprise une autorisation visant la modification de l'utilisation des sols en zone boisée⁴¹.

Le Mexique indique qu'au chapitre des impacts environnementaux, la deuxième phase du projet a été autorisée le 21 juin et le 8 juillet 1996, tandis que la troisième phase a été autorisée le 2 mars et le 19 mai 1997. Pour ce qui est de l'autorisation d'exploiter des ressources forestières, la Partie ne confirme ni ne réfute le fait que Granjas Aquanova ait entrepris des activités d'exploitation des ressources forestières dans la forêt tropicale. Mais la communication ne précise pas non plus s'il s'agissait là d'une des activités de l'entreprise. La Partie objecte cependant que l'entreprise n'était pas tenue d'obtenir les autorisations citées, car les dispositions pertinentes n'étaient pas en vigueur à l'époque. Comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, la LF, en vigueur depuis 1992, prévoit l'obligation d'obtenir une autorisation pour l'exploitation des ressources forestières et établit que lorsqu'il s'agit d'une forêt tropicale, une étude des impacts environnementaux est également requise pour obtenir cette autorisation⁴². Même s'il va de soi que cette obligation existait à l'époque, l'information contenue tant dans la communication que dans la réponse de la Partie ne permet pas de déterminer précisément si l'exploitation des ressources forestières, au sens de la LF, faisait partie des activités de l'entreprise.

Il n'en va pas de même de l'autorisation de modifier l'utilisation des sols en zone boisée. En effet, la Partie indique que l'absence d'autorisation en ce sens constitue une des irrégularités constatées lors de l'inspection effectuée le 22 janvier 1996. La Partie affirme d'ailleurs dans sa réponse que le 28 mai 1996, les autorités ont refusé de délivrer cette autorisation⁴³. Ces éléments ne permettent pas de confirmer les arguments de la Partie selon lesquels l'entreprise n'avait pas l'obligation d'obtenir une autorisation pour modifier l'utilisation des sols⁴⁴.

Une autre allégation relative aux impacts environnementaux est fondée sur deux normes officielles du Mexique. Les auteurs indiquent que les activités de Granjas Aquanova ont été réalisées dans un habitat d'espèces jouissant d'un statut de protection, aux termes de la NOM-059⁴⁵. Les auteurs observent que ces circonstances obligeaient l'entreprise à soumettre une déclaration d'impacts environnementaux pour permettre aux autorités d'évaluer la possibilité d'autoriser des activités qui ne supposent pas une modification de l'utilisation des sols, en vertu de l'article 4.7 de la NOM-062⁴⁶, qui prévoit ce qui suit :

⁴⁰ L'article 171 de la LGEEPA alors en vigueur prévoyait les sanctions suivantes : l'amende, la fermeture du site et l'arrestation administrative.

⁴¹ Page 5 de la réponse.

⁴² Voir plus haut, section 2.1.1.1.

⁴³ Page 5 de la réponse.

⁴⁴ Page 7 de la réponse.

⁴⁵ Pages 2 et 4 de la communication et page 7 de la réponse. La réponse relève des erreurs de classification des espèces de la part des auteurs, par rapport au statut spécifique accordé par la norme officielle.

⁴⁶ Voir la note 1.

En présence d'espèces fauniques ou floristiques figurant sur la liste de la norme officielle du Mexique des espèces considérées comme rares, en danger, menacées d'extinction ou faisant l'objet d'une protection spéciale, seule sera évaluée la possibilité d'entreprendre un type d'exploitation durable des sols ou des autres ressources, qui ne suppose pas une modification à l'utilisation des sols et la disparition desdites espèces et de leurs besoins d'habitat. L'évaluation est assujettie au dépôt par l'intéressé d'une déclaration d'impacts environnementaux de type général. [...]

La Partie confirme dans sa réponse la présence d'espèces protégées dans la zone où Granjas Aquanova déploie ses activités. Cependant, la réponse ne fait pas ressortir clairement comment cette disposition a été appliquée à l'autorisation relative aux impacts environnementaux des activités de Granjas Aquanova, ni aux procédures entreprises par le Profepa pour en vérifier le respect. Par ailleurs, même si la Partie n'aborde pas cet aspect dans sa réponse, le Secrétariat estime manquer de précisions pour déterminer si cette disposition s'applique à la question soulevée par les auteurs. Les dispositions de la norme officielle visent la modification de l'utilisation des sols en zones boisées, pour les transformer en terres agricoles, mais rien dans l'information contenue dans la communication ou dans la réponse ne permet d'affirmer que les activités de Granjas Aquanova comprennent l'agriculture ou l'élevage.

En ce qui concerne l'exigence relative aux impacts environnementaux visée à l'article 28 de la LGEEPA, l'étude des impacts a pour but d'évaluer les effets environnementaux possibles d'un projet et d'établir les exigences auxquelles il sera soumis si l'autorisation est accordée. Par ailleurs, la treizième clause d'énonciation de l'autorisation en matière d'impacts environnementaux D.O.O.P.-0333 accordée le 7 février 1995 à Granjas Aquanova stipule que le non-respect des termes et conditions qui y sont énoncés « entraînera l'annulation » de l'autorisation. Dans les autorisations suivantes, soit celles du 21 juin et du 8 juillet 1996, pour la deuxième phase du projet, et celles du 2 mars et du 19 mai 1997, pour la phase trois, il est indiqué que le non-respect de ces dispositions « est susceptible d'entraîner l'annulation » de l'autorisation. Dans sa réponse, la Partie ne précise pas les motifs pour lesquels les autorités ont délivré les autorisations visant les phases deux et trois, compte tenu de l'ampleur des infractions qu'elles ont pu constater dans la première phase. La Partie n'explique pas non plus pourquoi la première autorisation n'a pas été annulée en application de la dixième clause d'énonciation. Ces aspects sont pertinents compte tenu de l'importance accordée dans les autorisations au strict respect des dispositions relatives aux impacts environnementaux, importance que la Partie reconnaît d'ailleurs explicitement⁴⁷.

En plus d'estimer que les autorisations pertinentes n'ont pas été obtenues et appliquées, les auteurs de la communication signalent plus particulièrement les omissions d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement en matière d'impacts environnementaux. Ces omissions sont décrites ci-après.

Les auteurs indiquent que le Profepa a constaté le non-respect des termes de l'autorisation relative aux impacts environnementaux délivrée par l'INE lors des visites d'inspections effectuées en avril 1995. Ils affirment que même si les autorités ont ordonné l'arrêt des travaux de défrichage, de coupe et de brûlage entrepris par Granjas Aquanova en contravention de l'autorisation de l'INE, la procédure administrative engagée par rapport à ces infractions a été

⁴⁷ À la page 4 de sa réponse, la Partie indique que les limites et les conditions fixées dans l'autorisation relative aux impacts environnementaux constituaient les limites à l'intérieur desquelles les activités de l'entreprise « auraient pu être viables sur le plan environnemental ».

suspendue le 12 mai 1995 à l'issue d'une réunion de travail où il a été convenu que l'INE rendrait une nouvelle décision dans les 30 jours au sujet de l'étude des impacts environnementaux. Ni la communication ni la réponse de la Partie n'indiquent si cette décision a été rendue, ou même s'il a été donné une autre suite à cette affaire.

Les auteurs indiquent également que les inspecteurs du Profepa ont effectué d'autres visites en janvier 1996 et ont constaté une nouvelle fois le non-respect des conditions établies dans l'autorisation d'impacts environnementaux délivrée par l'INE. La Partie précise dans sa réponse que les inspecteurs ont en effet constaté, le 22 janvier 1996, des irrégularités résultant de la construction d'un drain de rejet qui avait occasionné des dommages, et des irrégularités quant au respect des dispositions sur les forêts, car l'entreprise ne détenait pas l'autorisation de procéder à un changement de l'utilisation des sols et à l'enlèvement de 3,35 hectares de mangliers. La réponse de la Partie ne précise pas si des mesures ont été prises pour veiller à l'application de la loi dans ce cas concret.

Enfin, les auteurs allèguent que la dernière procédure administrative engagée en décembre 1997 en réaction aux différentes violations qu'aurait commises Granjas Aquanova, y compris celles décrites dans la présente section, a été suspendue après la signature, le 30 mars 1998, d'un accord à caractère administratif que les auteurs considèrent contraire au droit. Nous examinons en détail cette facette dans la section 2.2 qui traite des mesures d'application de la loi prises par le Mexique à l'endroit de Granjas Aquanova.

Comme nous l'avons indiqué, les précisions fournies par la Partie dans sa réponse ne nous permettent pas de comprendre en quoi les mesures prises par le Mexique constituent une application efficace des dispositions relatives aux impacts environnementaux invoquées par les auteurs. La réponse de la Partie ne nous permet pas de déterminer comment les mesures prises par les autorités contre Granjas Aquanova ont contribué à assurer le respect des limitations à l'intérieur desquelles — selon la réponse de la Partie —, les activités de Granjas Aquanova « auraient pu être soutenables sur le plan de l'environnement », en application des exigences et conditions établies en matière d'impacts environnementaux.

Le Secrétariat est d'avis qu'il y a lieu de constituer un dossier factuel quant aux allégations relatives à l'omission présumée d'assurer l'application efficace des exigences en matière d'impacts environnementaux contenues dans la LGEEPA, la LF, la norme NOM-062 et les autorisations en matière d'impacts environnementaux qui s'appliquaient au projet, les éléments d'information fournis par la Partie ne permettant pas d'écarter ces allégations. Le dossier factuel devra servir à recueillir des précisions sur les mesures d'application prises à la suite des visites d'inspection, par exemple les programmes complémentaires dont fait état la Partie, ainsi que sur d'autres mesures qui auraient été prises pour assurer l'application de la Loi et sur leur efficacité à faire respecter les termes des autorisations d'impacts environnementaux et les dispositions applicables de la législation de l'environnement citées par les auteurs.

2.1.2 Examen des omissions présumées d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement dans le domaine de l'eau

Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace des articles 117, 118, 119, 121, 123, 129 et 130 de la LGEEPA, qui visent la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau et des écosystèmes aquatiques. Le Secrétariat a examiné les dispositions actuellement en vigueur, car les modifications apportées en 1996 n'ont pas entraîné un changement des

dispositions invoquées dans les allégations⁴⁸. Les auteurs affirment également que le Mexique a fait défaut d'assurer l'application efficace des articles 86, alinéa III, 88 et 119, alinéas I, II et VII, de la LAN⁴⁹, et des articles 134, 135 et 137 du RLAN⁵⁰.

⁴⁸ LGEEPA, article 117 : Les critères suivants seront pris en considération pour prévenir et maîtriser la pollution de l'eau :

I. Il est fondamental de prévenir la pollution de l'eau et de lutter contre sa contamination afin d'éviter la réduction des ressources en eau et de protéger les écosystèmes du pays;

II. L'État et la société ont le devoir de prévenir la pollution des fleuves et rivières, des bassins hydrographiques, des réservoirs, des eaux de mer et des autres masses d'eau, y compris les eaux souterraines;

III. L'utilisation de l'eau dans le cadre d'activités de production susceptibles de causer de la pollution entraîne l'obligation de traiter les rejets afin que les eaux usées puissent être réutilisées dans des conditions sûres et servir à d'autres activités, et pour maintenir l'équilibre des écosystèmes;

IV. Les eaux résiduaires provenant des localités doivent être traitées avant d'être rejetées dans les fleuves et rivières, les bassins hydrographiques, les réservoirs, les eaux de mer et les autres masses d'eau, y compris les eaux souterraines;

V. La participation des citoyens et la responsabilité partagée de l'ensemble de la société constituent une condition essentielle pour éviter la pollution de l'eau.

Article 118 : Il sera tenu compte des critères de prévention et de lutte contre la pollution de l'eau dans les situations suivantes :

I. La publication de normes officielles du Mexique relatives à l'utilisation, au traitement et à l'élimination des eaux résiduaires, afin de prévenir des risques et des préjudices pour la santé publique;

II. La formulation des normes officielles du Mexique visant le traitement de l'eau destinée à l'utilisation et à la consommation par les personnes, et la pénétration d'eaux résiduaires et leur rejet dans des masses d'eau désignées comme des eaux nationales;

III. Les accords passés par le pouvoir exécutif pour la distribution d'eau aux systèmes d'usagers ou aux usagers, plus particulièrement en ce qui concerne les systèmes de traitement des eaux résiduaires qui devront être installés;

IV. L'établissement de zones réglementées, d'interdiction ou de réserve, aux termes de la *Ley de Aguas Nacionales*;

V. L'octroi de concessions, l'attribution de droits, l'octroi de permis et, en général, la délivrance d'autorisations dont doivent se munir les concessionnaires et les personnes qui se voient attribuer un droit ou qui sont tenues d'obtenir un permis, ainsi que les utilisateurs des eaux du domaine national, avant de permettre la pénétration d'eaux résiduaires dans les terrains ou pour effectuer des rejets ailleurs que dans les systèmes d'égout des localités;

VI. L'organisation, la direction et la réglementation des travaux d'hydrologie dans les bassins hydrographiques, les cours d'eau, les canaux et rigoles où coulent des eaux nationales superficielles ou souterraines;

VII. La classification des masses d'eau où sont déversées des eaux résiduaires, selon leur capacité à les assimiler ou les diluer et la quantité de polluants qu'ils peuvent supporter.

Article 119 : Le Secrétariat publiera les normes officielles nécessaires pour prévenir et maîtriser la pollution des eaux nationales, conformément aux dispositions de la présente loi, de la *Ley de Aguas Nacionales* et son règlement et des autres dispositions applicables.

Article 121 : Il est interdit de rejeter ou de permettre la pénétration, dans des masses d'eau superficielles ou souterraines, d'eaux résiduaires contenant des polluants, sans les avoir traitées auparavant et sans avoir obtenu le permis ou l'autorisation nécessaire des autorités fédérales ou des autorités locales, s'il s'agit de rejets effectués dans des masses d'eau de juridiction locale ou des systèmes de drainage ou d'égouts relevant des localités.

Article 123 : Les rejets d'eaux résiduaires dans les réseaux collecteurs, les fleuves et rivières, les aquifères, les bassins hydrographiques, les réservoirs, les eaux de mer et autres masses d'eau, ainsi que les déversements sur le sol ou dans le sol, doivent satisfaire aux normes officielles du Mexique publiées à cette fin et, le cas échéant, aux conditions particulières de rejet fixées par le Secrétariat ou les autorités locales. Le responsable des rejets devra effectuer le traitement préalable exigé.

Article 129 : L'octroi d'attributions et de concessions et la délivrance de permis et d'autorisations visant l'exploitation et l'utilisation des eaux pour des activités de production susceptibles de polluer la ressource seront assujettis au traitement préalable des eaux résiduaires résultant de l'activité en question.

Article 130 : Le Secrétariat autorisera le déversement d'eaux résiduaires dans les eaux de mer, conformément aux dispositions de la *Ley de Aguas Nacionales* et son règlement, et aux normes officielles du Mexique publiées à cette fin. Lorsque les déversements proviennent de sources mobiles ou de plates-formes fixes situées dans la mer territoriale ou dans la zone économique exclusive, le Secrétariat agira de concert avec le *Secretaría de Marina* pour délivrer les autorisations pertinentes.

⁴⁹ LAN, article 86 : La Commission [*Comisión de Aguas Nacionales*] a les attributions suivantes :

[...]

III. Établir les conditions particulières de déversement auxquelles sont soumises les eaux résiduaires produites dans des terres et des zones de juridiction fédérale, les eaux résiduaires rejetées directement dans des eaux ou des terres domaniales ou sur un terrain quel qu'il soit, si ces rejets sont susceptibles de polluer le sous-sol ou les aquifères, et dans les autres cas prévus par la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* [...]

Article 88 : Les personnes physiques ou morales doivent obtenir un permis de la Commission pour rejeter, de manière permanente, intermittente ou fortuite, des eaux résiduaires dans des masses d'eau réceptrices considérées comme des eaux nationales, ou dans d'autres terres domaniales, y compris les eaux de mer, ou lorsque les eaux résiduaires risquent de pénétrer dans des terres domaniales ou dans d'autres terrains, si elles sont susceptibles de polluer le sous-sol et les aquifères.

La Commission pourra remplacer l'obligation d'obtenir un permis de déversement d'eaux résiduaires par un simple avis, en vertu d'accords de portée générale établis par bassin versant, aquifère, zone, localité ou type d'utilisation.

Le cas échéant, et lorsque la loi le prévoit, les municipalités sont responsables de la surveillance du rejet d'eaux résiduaires dans les systèmes de drainage et les réseaux d'égouts des localités, avec le concours des États.

Article 119 : La Commission sanctionnera les manquements décrits ci-après, conformément aux dispositions de la présente loi :

I. Déversements continus, intermittents ou occasionnels d'eaux résiduaires, en contravention aux dispositions de la présente loi, dans les masses d'eau considérées comme biens domaniaux, y compris les eaux de mer, ainsi que la pénétration d'eaux résiduaires dans des terrains considérés comme biens domaniaux ou dans d'autres terrains, lorsque ces déversements sont susceptibles de polluer le sous-sol ou les aquifères, sans préjudice quant aux sanctions prévues dans les dispositions d'ordre sanitaire ou visant l'équilibre écologique et la protection de l'environnement;

II. Exploitation ou utilisation d'eaux nationales sans respecter les normes officielles du Mexique relatives à la qualité, ou les conditions spécifiques fixées à cette fin;

[...]

VII. Exploitation ou utilisation d'eaux nationales sans posséder le titre exigé, dans les cas prévus par la présente loi, ainsi que modification ou détournement des cours d'eau ou des courants sans avoir obtenu l'autorisation requise, s'ils sont situés sur des terres domaniales, ou dommages à un ouvrage hydraulique appartenant à l'État ou sa destruction; [...]

⁵⁰ RLAN, article 134 : « Les personnes physiques ou morales qui exploitent ou utilisent des eaux pour une activité de quelque nature que ce soit, ont l'obligation et la responsabilité, en vertu de la loi, de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la pollution des eaux et, le cas échéant, restaurer la qualité des eaux

En termes généraux, les dispositions invoquées établissent les éléments suivants : les critères applicables à la prévention et à la maîtrise de la pollution de l'eau; l'exigence d'obtenir un permis pour le rejet d'eaux résiduaires; l'obligation faite aux utilisateurs d'observer les limites maximales permises de polluants établies dans les normes officielles du Mexique et autres conditions particulières visant les déversements, de même que de traiter les rejets; le mandat de la *Comisión Nacional del Agua* (CNA, Commission nationale de l'eau) de veiller au respect de ces

utilisées dans des conditions appropriées afin de permettre leur utilisation ultérieure pour d'autres activités ou usages et de préserver l'équilibre des écosystèmes. »

Article 135 : Les personnes physiques ou morales qui rejettent des eaux résiduaires dans les masses d'eau réceptrices visées par la présente loi devront :

- I. Obtenir un permis de rejet d'eaux résiduaires auprès de la Commission ou, le cas échéant, présenter l'avis correspondant prévu par la présente loi et son règlement;
- II. Traiter les eaux résiduaires avant de les rejeter dans des masses d'eau réceptrices, lorsque cette mesure est nécessaire pour satisfaire aux obligations établies dans le permis de rejet;
- III. Régler, le cas échéant, les droits établis par les autorités fédérales pour l'utilisation ou l'exploitation de biens domaniaux en tant que masses d'eau destinées à recevoir des eaux résiduaires;
- IV. Installer les appareils de mesure et entretenir les accès aux instruments d'échantillonnage permettant de vérifier le volume des rejets et les concentrations prévues dans les permis de déversement;
- V. Aviser la Commission de tout changement apporté aux procédés lorsque cela entraîne des modifications aux caractéristiques ou aux volumes d'eaux résiduaires ayant servi de base pour établir le permis de rejet;
- VI. Porter à la connaissance de la Commission le type de polluants présents dans les eaux résiduaires rejetées par un procédé industriel ou un service, et qui n'aurait pas été signalé dans les conditions particulières de rejet fixées à l'origine;
- VII. Exploiter et entretenir, pour son propre compte ou pour le compte d'un tiers, les ouvrages et les installations nécessaires à la gestion et, le cas échéant, au traitement des eaux résiduaires, et servant à assurer le contrôle de la qualité de ces eaux avant leur rejet dans des masses d'eau réceptrices;
- VIII. Se soumettre à la surveillance et aux vérifications fixées par la Commission, conformément aux dispositions de la loi et du présent règlement, pour contrôler la qualité des eaux et [prévenir sa dégradation];
- IX. Effectuer une surveillance de la qualité des eaux résiduaires qui sont rejetées ou qui pénètrent dans le sol, aux termes de la présente loi et des autres dispositions réglementaires;
- X. Conserver pendant au moins trois ans un registre de la surveillance exercée, aux termes des dispositions légales, des normes, des conditions et autres spécifications techniques applicables;
- XI. Respecter les autres obligations prévues par les lois et les dispositions réglementaires.

Les rejets d'eaux usées domestiques qui ne s'écoulent pas dans un réseau d'égouts municipal sont autorisés, pourvu qu'ils respectent les normes officielles du Mexique. Ils pourront être effectués sur envoi d'un simple avis.

Article 137 : Les utilisateurs de l'eau et les concessionnaires visés au Chapitre II, Titre sixième de la Loi, y compris les unités et les districts d'irrigation, ont la responsabilité d'observer les normes officielles du Mexique et, le cas échéant, les autres conditions particulières de rejet, pour prévenir ou maîtriser la pollution à grande échelle ou dispersée résultant de la gestion et de l'utilisation de substances susceptibles de polluer la qualité des eaux nationales et les masses d'eau réceptrices.

La Commission favorisera et mettra en œuvre, selon le cas, les mesures nécessaires et œuvrera de concert avec les autorités compétentes pour publier les normes officielles mexicaines destinées à rendre compatibles l'utilisation du sol et les objectifs de prévention et de maîtrise de la pollution des eaux nationales et des biens domaniaux. La Commission sera appelée à donner un avis technique au moment de l'établissement des normes officielles visant l'utilisation des sols, lorsque ces normes sont susceptibles d'avoir des conséquences sur les eaux nationales.

dispositions; la responsabilité de quiconque utilise ou exploite des eaux nationales d'en prévenir la pollution; l'obligation faite aux usagers de régler les droits applicables, de surveiller la qualité des eaux rejetées et de transmettre périodiquement aux autorités le résultat de la surveillance.

D'après les allégations des auteurs, malgré le fait que la CNA soit l'instance compétente pour veiller au respect de la LAN, elle s'est bornée à demander à la société Granjas Aquanova de « régulariser » sa situation et n'a pas appliqué de manière efficace la loi et son règlement. Les auteurs allèguent que la CNA a omis d'appliquer les dispositions invoquées dans les cas suivants : 1) l'utilisation de l'eau par l'entreprise, sans autorisation; 2) les rejets d'eaux résiduaires effectués par l'entreprise, sans autorisation; 3) l'obstruction de cours d'eau naturels par l'entreprise, sans détenir de permis; 4) la détérioration de la qualité de l'eau de la zone résultant de ses activités.

La réponse de la Partie aux allégations portant sur les violations que l'entreprise aurait commises dans le domaine de l'eau est fondée sur le rapport que la CNA a transmis le 22 avril 1999 au Semarnap, à la suite du dépôt de la présente communication⁵¹. Nous examinons ici chacune des présumées omissions d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement signalées dans le paragraphe précédent, à la lumière de la réponse de la Partie.

- 1) Utilisation de l'eau. Selon le rapport de la CNA, l'exigence d'obtenir un permis d'utilisation de l'eau invoquée par les auteurs de la communication ne s'applique pas, car l'eau provient de lagunes, de marais et de cours d'eau, et qu'il s'agit d'eau de mer. Cependant, la réponse n'indique pas le fondement servant à étayer l'affirmation que ces masses d'eau sont des eaux de mer et que c'est la raison pour laquelle une autorisation n'est pas exigée pour leur exploitation.
- 2) Rejet d'eaux résiduaires. Dans sa réponse, la Partie indique que l'entreprise a effectivement déversé des eaux résiduaires sans posséder le permis nécessaire, à partir de 1996 et, semble-t-il, jusqu'au 6 novembre 1998, date à laquelle les autorités ont délivré le permis numéro 08NAY104898/13BKGE98 qui visait l'un des trois déversements. La Partie a joint à sa réponse une preuve de la délivrance du permis, mais pas le permis en tant que tel. Dans la réponse, il est indiqué que ce permis a été inscrit au registre public des droits relatifs à l'eau le 21 décembre 1998. La Partie signale également que le permis visant les deux autres déversements est en cours d'examen et qu'un avis technique favorable a été rendu le 11 décembre 1998, mais elle n'a pas joint à sa réponse ledit avis ou les documents relatifs à l'étude de la demande de permis.
- 3) Détournement de cours d'eau. Dans sa réponse, la Partie qualifie de vraie l'allégation selon laquelle l'entreprise a détourné des cours d'eau naturels, mais elle affirme que cela était prévu dans l'autorisation relative aux impacts environnementaux. Cependant, il n'est pas spécifié en vertu de laquelle des trois autorisations les autorités auraient permis le détournement des cours d'eau, pas plus que l'article pertinent de l'autorisation. De même, la réponse n'indique pas le fondement en vertu duquel l'INE pourrait accorder, dans le cadre d'une autorisation relative aux impacts environnementaux, la permission d'entreprendre une activité qui relève de la compétence de la CNA⁵². La Partie signale également que les obstacles à l'écoulement

⁵¹ Page 11 et annexes 13 et 14 de la réponse de la Partie.

⁵² L'article 119, alinéa VIII, de la LAN prévoit que la CNA imposera des sanctions à quiconque détourne un cours d'eau sans avoir obtenu un permis de la CNA. La compétence de cette dernière pour délivrer des permis visant le détournement des cours d'eau est prévue à l'article 9, alinéa VII, de la LAN. Cependant, les auteurs de la communication n'ont pas invoqué cette disposition.

des cours d'eau Los Olotes et La Cegada avaient été retirés par l'entreprise, semble-t-il au moment où elle présentait sa réponse. La réponse ne mentionne pas l'état des obstacles qui, selon les auteurs de la communication, obstrueraient les cours d'eau La Tronconuda et La Atascona, ni les mesures prises par la Partie à ce sujet, eu égard à l'interdiction de détourner ou d'obstruer des cours d'eau sans permission prévue à l'article 199, alinéa VIII, de la LAN⁵³.

- 4) Surveillance de la qualité de l'eau. Les auteurs allèguent que l'absence de surveillance de la qualité de l'eau constitue une violation à la législation de l'environnement et une omission de la CNA d'assurer l'application efficace de la loi. La Partie indique dans sa réponse que la CNA aurait élaboré un programme mensuel de surveillance de la qualité de l'eau visant les principaux marais où Granjas Aquanova réalise ses activités. Elle indique également que l'entreprise a mis en place un programme de surveillance afin de se conformer à la norme officielle du Mexique NOM-089-ECOL-1994⁵⁴. La CNA a également fait savoir que les échantillons qui auraient été prélevés entre octobre 1998 et avril 1999 à quatre endroits différents démontrent que la qualité des eaux résiduaires est conforme à la norme NOM-001-ECOL-1996⁵⁵. Aucune de ces affirmations n'est étayée par des résultats d'échantillonnage ou par d'autres documents confirmant ces faits ou faisant état de ces résultats.

Comme nous l'avons indiqué, la réponse de la Partie aborde la question de l'application, par la CNA, des dispositions citées dans la communication, en se basant sur les éléments que la CNA a elle-même fournis dans son rapport. Cependant, ni le rapport de la CNA ni la réponse de la Partie n'offrent les renseignements qui permettraient de comprendre en quoi les mesures prises par la CNA se traduisent par une application efficace de la législation de l'environnement invoquée par les auteurs, et dont l'objet serait de prévenir et de maîtriser la pollution de l'eau, de même que de protéger les écosystèmes aquatiques. À la lumière de la réponse de la Partie, le Secrétariat ne peut rejeter les allégations des auteurs au sujet des omissions relatives à l'eau. Pour ces motifs, le Secrétariat estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel à ce sujet.

2.1.3 Examen des omissions alléguées d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement dans le domaine des pêches

Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de la LDP et son règlement en permettant l'introduction d'une espèce de crevette pour la culture commerciale (variété SPR43 de crevette bleue), dont la production causerait des infections virales⁵⁶. Les auteurs affirment que plus de 500 pêcheurs ont subi un préjudice économique en raison du taux

⁵³ Voir la note 49 ci-dessus.

⁵⁴ Page 12 de la réponse de la Partie. La norme NOM-089-ECOL-1994 établit les limites maximales permises de polluants dans le cas des rejets, dans des masses d'eau réceptrices, d'eaux résiduaires provenant d'activités agricoles. Il convient de souligner que, de l'avis du Secrétariat, rien n'indique que la société se livrerait à des activités agricoles.

⁵⁵ Cette norme établit les limites maximales permises de polluants des rejets d'eaux résiduaires dans les eaux et les terres domaniales.

⁵⁶ Page 4 de la communication.

élevé de mortalité des espèces de poissons qu'ils prenaient et de l'obstruction de certains cours d'eau sur lesquels ils exerçaient leurs activités de pêche⁵⁷.

L'article 3, alinéa VIII, et l'article 24, alinéa XXIV, de la LDP, ainsi que les articles 44, 48 et 50 du RLDP — invoqués par les auteurs — établissent les pouvoirs des autorités fédérales en matière d'introduction d'espèces de faune et de flore aquatiques dans des masses d'eau de juridiction fédérale et en matière de normes sanitaires aquicoles. Selon ces dispositions, l'introduction ou la gestion d'espèces qui représentent une menace ou une nuisance pour les ressources halieutiques, ou qui modifient les conditions de conservation, constitue une infraction à ladite loi. Elles prévoient également l'obligation d'obtenir une concession pour se livrer à l'aquiculture et de se conformer à des normes sanitaires⁵⁸.

Dans sa réponse, la Partie affirme que les allégations des auteurs sur ce point sont fausses. La Partie indique que Granjas Aquanova est titulaire d'une concession octroyée par la direction générale de l'aquiculture du Semarnap, mais aucune copie du titre de concession n'est jointe à la réponse. La Partie affirme également que l'espèce de crevette en question ne provoque pas

⁵⁷ Les auteurs de la communication signalent que le volume des prises a diminué de 80 % dans la localité de San Blas et de 100 % sur la rive gauche du Río Santiago (page 5).

⁵⁸ LDP, article 3 : Le *Secretaría de Pesca* est chargé de faire appliquer la présente loi, sans préjudice quant aux pouvoirs attribués aux autres organes de l'administration fédérale, qui devront œuvrer de concert avec le Secrétariat.

Le Secrétariat exerce les pouvoirs suivants :

[...]

VIII. Réglementer l'introduction d'espèces de faune et de flore aquatiques dans des masses d'eau de juridiction fédérale; formuler les normes techniques sanitaires afin d'assurer le développement d'espèces aquatiques saines; vérifier les mesures de prévention et de contrôle en matière d'hygiène aquicole, soit directement, soit par le biais de laboratoires accrédités à cette fin, de concert avec les organes compétents de l'administration fédérale; [...]

Article 24 : Les activités décrites ci-après constituent des infractions à la présente loi :

[...]

XXIV. Introduire ou gérer dans les eaux de juridiction fédérale, sous quelque forme que ce soit, des espèces ou des matières biologiques susceptibles de causer des dommages aux ressources halieutiques, de les modifier ou de mettre en danger leur conservation; [...]

RLDP, article 44 : L'aquiculture est l'activité qui consiste à cultiver des espèces de faune et de flore aquatiques par des méthodes et des techniques visant à assurer leur développement contrôlé dans des milieux biologiques et aquatiques, dans divers types d'installations.

Seule l'aquiculture entreprise dans des masses d'eau de juridiction fédérale devra faire l'objet d'une concession.

Article 48 : Les personnes qui se consacrent à l'aquiculture et qui ne sont pas tenues de demander une concession devront s'inscrire au *Registro Nacional de Pesca* dans les 30 jours ouvrables suivant le début de leurs activités.

Les personnes engagées dans ces activités conformément au présent article ont l'obligation de respecter les normes sanitaires publiées par le Secrétariat, ainsi que les autres normes applicables.

Article 50 : L'introduction d'espèces de faune et de flore aquatiques dans des masses d'eau de juridiction fédérale ne sera autorisée que lorsqu'il sera démontré que les espèces en question ne sont pas porteuses de parasites ou de maladies susceptibles de nuire aux espèces locales ou d'occasionner des problèmes de santé publique.

Il est interdit d'introduire des espèces qui causent la destruction des espèces indigènes.

d'infections virales, et soutient que cela a été démontré par les certificats sanitaires qui, selon la Partie, auraient été présentés avant chaque saison d'ensemencement. Encore là, aucune copie des certificats sanitaires n'est jointe à la réponse.

En ce qui concerne les allégations selon lesquelles le volume des prises a nettement chuté en raison des activités de la société, la Partie affirme dans sa réponse que selon un communiqué publié le 26 avril 1999 par la direction de l'aquiculture du Semarnap, le volume de poissons pêchés aurait plutôt augmenté. Ce communiqué n'est pas joint à la réponse de la Partie et cette dernière ne fournit pas non plus d'autres précisions qui permettraient de rejeter les allégations des auteurs de la communication sur ce point précis⁵⁹.

En résumé, la Partie nie dans sa réponse les allégations des auteurs de la communication, mais elle ne fournit pas les éléments qui permettraient de les rejeter et de comprendre comment la Partie a appliqué la législation de l'environnement afin d'assurer la protection efficace des ressources halieutiques, notamment en ce qui a trait à l'introduction d'espèces. En ce sens, le Secrétariat estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel au sujet des allégations décrites dans la présente section.

2.1.4 Examen des omissions présumées d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement relative aux délits environnementaux

Les auteurs de la communication allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace du CPF pour sanctionner les délits environnementaux qui auraient été commis par Granjas Aquanova. Les faits qui, selon les auteurs, constituent non seulement des infractions administratives, mais aussi des délits, sont les suivants : assèchement et remblai de lagunes, sans autorisation; défrichage, abattage et brûlage de végétation dans l'habitat d'espèces protégées, sans autorisation, modifications à l'utilisation des sols, sans autorisation; enlèvement du couvert forestier, sans autorisation; rejet d'eaux résiduaires, sans détenir le permis exigé, sans avoir réalisé la surveillance requise et en contravention des limites de polluants permises; destruction de la mangrove, sans autorisation; détournement de cours d'eau naturels, sans autorisation; destruction accélérée de l'habitat d'espèces protégées; entrave aux activités de la pêche⁶⁰.

⁵⁹ Page 16 de la réponse de la Partie.

⁶⁰ À la page 5 de la communication, les auteurs citent les articles ci-après du CPF :

Article 416 : Quiconque se livre à l'une ou l'autre des activités suivantes, sans l'autorisation requise ou en contravention des dispositions légales et réglementaires ou des normes officielles mexicaines, est passible d'une peine allant de trois mois à six ans d'emprisonnement et d'une amende se situant entre 1 000 et 20 000 fois le salaire minimum journalier dans le District fédéral, au taux applicable le jour de la commission du délit :

I. Rejette ou dépose des eaux résiduaires, des liquides contenant des substances chimiques ou biochimiques, des déchets ou des polluants, ou en permet l'infiltration, ou encore ordonne ou autorise ce rejet, ce dépôt ou cette infiltration dans ou sur le sol, les eaux de mer, les fleuves et les rivières, les bassins hydrographiques, les réservoirs et autres masses d'eau de juridiction fédérale, lorsque ces rejets causent ou sont susceptibles de causer un préjudice à la santé humaine, aux ressources naturelles, à la faune et la flore, à la qualité de l'eau des bassins versants, ou aux écosystèmes [...] Si l'eau en cause était distribuée à des agglomérations, une peine supplémentaire de trois ans pourrait s'ajouter à la peine initiale; [...]

II. Détruit, assèche et remblaie des milieux humides, des sections de mangrove, des lagunes, des estuaires ou des marais.

La Partie indique dans sa réponse que les autorités environnementales ont déposé des rapports devant le ministère public. Ces rapports ont été requis dans le cadre de l'enquête DGMPE/C/I-3/039/98, relative à la commission de présumés délits environnementaux, qui aurait été ouverte à la suite de la plainte pénale contre Granjas Aquanova déposée par les auteurs. Cependant, la Partie affirme qu'en vertu de l'article 16 du CFPP, ces rapports ne peuvent être rendus publics et elle ne fournit aucun autre détail sur l'état de l'enquête ou l'affaire dont il est question⁶¹. En outre, la Partie objecte que la législation applicable ici ne serait pas le CPF, comme l'affirment les auteurs, mais bien la version de la LGEEPA antérieure aux modifications apportées le 14 décembre 1996, puisqu'à son avis les présumés délits auraient été commis avant la réforme de la loi⁶².

Le Secrétariat s'est d'abord penché sur la question de savoir si, aux termes de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, il devait suspendre l'examen de ces allégations parce qu'elles font l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance. Le Secrétariat en est venu à la conclusion qu'il pouvait poursuivre l'examen des allégations aux termes des dispositions citées de l'Accord. En effet, conformément à l'alinéa 14(3)a) et au paragraphe 45(3), le Secrétariat ne doit pas aller plus avant dans l'examen des allégations si la procédure est encore en instance, s'il s'agit d'une procédure « prise par une Partie en temps opportun et en conformité avec sa législation » et si les questions faisant l'objet de l'examen sont les mêmes que celles soulevées dans la communication⁶³.

Dans sa réponse, la Partie ne fait pas référence à ces dispositions de l'ANACDE; elle se limite à indiquer qu'elle est au courant de l'enquête préliminaire en question, car elle a dû produire des rapports dans le cadre de celle-ci. Elle ajoute que l'enquête a été ouverte à la suite de la plainte portée par les auteurs⁶⁴. Il n'est donc pas établi que la procédure soit « en instance » et elle ne

Article 418 : Quiconque se livre au déboisement ou à la destruction de la végétation naturelle, à la coupe, à l'arrachage et à l'abattage, à l'exploitation des ressources forestières ou à une modification de l'utilisation des sols sans être muni de l'autorisation prévue par la *Ley Forestal*, est passible d'une peine allant de trois mois à six ans d'emprisonnement et d'une amende se situant entre 1 000 et 20 000 fois le salaire minimum journalier dans le District fédéral, au taux applicable le jour de la commission du délit.

La même peine sera imposée à quiconque déclenche intentionnellement un incendie dans la forêt, la jungle ou la végétation naturelle, occasionnant ainsi des préjudices aux ressources naturelles, à la faune et à la flore sauvages, aux écosystèmes.

Article 420 : Une peine allant de six mois à six ans d'emprisonnement et une amende se situant entre 1 000 et 20 000 fois le salaire minimum journalier dans le District fédéral, au taux applicable le jour de la commission du délit, seront imposées à quiconque :

[...] IV. Entreprenant, à des fins commerciales, des activités affectant des espèces de faune et de flore sauvages endémiques, menacées, en danger de disparition, rares ou bénéficiant d'une protection spéciale, ou leurs produits et dérivés; [...]

V. Nuit intentionnellement aux espèces de faune et de flore sauvages mentionnées à l'alinéa précédent.

⁶¹ Pages 17 et 23 de la réponse de la Partie.

⁶² Pages 16 et 17 de la réponse de la Partie.

⁶³ Voir, p. ex., la décision prise par le Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) concernant la communication SEM-96-003/The Friends of the Oldman River (2 avril 1997); la notification du Secrétariat du Conseil quant à la constitution d'un dossier factuel concernant la communication SEM-97-001/B.C. Aboriginal Fisheries Commission et coll. (27 avril 1998).

⁶⁴ Page 17 de la réponse de la Partie.

semble pas avoir été « prise par la Partie ». En outre, il n'est pas précisé si les questions faisant l'objet de l'enquête préliminaire sont les mêmes que celles soulevées dans la communication. Comme nous l'avons déjà dit, les seuls renseignements fournis au sujet de cette enquête révèlent que les autorités environnementales ont déposé des rapports dans le cadre de celle-ci. En se fondant sur les indications fournies par la Partie, il ne peut être établi que l'enquête préliminaire qui aurait été ouverte au sujet des présumés délits commis par Granjas Aquanova porte sur les mêmes faits soulevés par les auteurs, ni qu'elle se fonde sur les mêmes dispositions invoquées dans la communication.

Après avoir établi que le paragraphe 14(3) ne fait pas obstacle à la poursuite de l'examen des allégations contenues dans la communication et que rien n'indique qu'il y aurait un chevauchement ou une ingérence en regard de la procédure en instance, le Secrétariat a examiné les allégations à la lumière de la réponse de la Partie pour déterminer si elles justifient la constitution d'un dossier factuel⁶⁵. Les auteurs affirment que certains actes et activités spécifiques en cours de Granjas Aquanova constituent des délits environnementaux au sens des articles 416, 418 et 420 du CPF et que ces dispositions n'ont pas été appliquées. Ces dispositions sont entrées en vigueur en décembre 1996. Par deux fois au moins, les auteurs indiquent que les présumés actes délictueux auraient été commis jusqu'en octobre 1998 (moment où ils ont déposé la communication). Ils affirment plus précisément que l'assèchement et le remblai des lagunes a commencé en 1995 et s'est poursuivi jusqu'au dépôt de la communication. Ils allèguent de plus qu'à partir de la première moitié de 1996 et jusqu'à la date de dépôt de la communication, Granjas Aquanova a rejeté des eaux résiduaires, ce qui constituerait un délit. Dans les autres cas, les dates auxquelles se seraient produits les faits ne sont pas indiquées, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer s'ils sont survenus lorsque les délits environnementaux étaient prévus dans la LGEEPA, comme l'affirme la Partie, ou dans les dispositions du CPF, comme l'indiquent les auteurs⁶⁶. Comme indiqué précédemment, la Partie affirme dans sa réponse qu'une enquête préliminaire a été ouverte en 1998, vraisemblablement, mais elle ne dit pas si les faits sous enquête sont les mêmes que ceux soulevés par les auteurs. Il ne s'ensuit pas non plus que des mesures d'application ont été prises en réaction aux allégations des auteurs, ou qu'elles n'ont pas été nécessaires. Au contraire, les renseignements fournis par la Partie semblent indiquer que Granjas Aquanova s'est peut-être livré à des activités délictueuses et que les autorités n'ont pas pris de mesures d'application à ce sujet. La réponse n'offre aucun fondement permettant d'affirmer qu'il n'est pas justifié d'examiner les allégations des auteurs quant à l'omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement. Pour ces motifs, le Secrétariat est d'avis que ces allégations devraient faire l'objet d'un dossier factuel.

2.2. Allégations relatives aux mesures d'application prises par le Mexique

Dans la sous-section 2.1, nous avons analysé, à la lumière de la réponse de la Partie, les allégations relatives au défaut d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement aux activités de Granjas Aquanova. Dans la présente sous-section, nous nous pencherons, toujours à la lumière de la réponse de la Partie, sur les allégations ayant trait aux mesures d'application de la loi prises par la Partie en réaction aux présumées infractions de Granjas

⁶⁵ Voir la décision prise par le Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) concernant la communication SEM-96-003/The Friends of the Oldman River (2 avril 1997);

⁶⁶ Pages 5, 7 et 8 de la communication.

Aquanova, mesures que les auteurs considèrent insuffisantes et, pour l'une d'entre elles, contraire à la loi.

Les auteurs allèguent que dans le cadre des procédures administratives portant sur les violations commises par Granjas Aquanova, les autorités n'ont pas appliqué efficacement la législation de l'environnement. Ils affirment que « en réaction aux irrégularités décelées, le Profepa a rendu deux décisions administratives, l'une le 6 janvier 1996 et l'autre le 5 décembre 1997, en vertu desquelles l'organisme s'est borné à imposer à Granjas Aquanova une amende infime de 29 000 pesos [...], montant ridicule et nettement hors de proportion avec la gravité des dommages causés par l'entreprise. Par ailleurs, les autorités environnementales se sont abstenues d'ordonner l'adoption de mesures correctives ou d'application immédiate, dans le but d'empêcher la poursuite des activités causant un préjudice aux écosystèmes »⁶⁷. Enfin, les auteurs signalent que les inspecteurs du Profepa ont effectué d'autres visites les 16 et 17 décembre 1997, au cours desquelles ils ont constaté plusieurs violations à la loi, mais ils affirment que, malgré cela, un accord administratif conclu avec l'entreprise est venu mettre fin aux procédures intentées contre Granjas Aquanova. Les auteurs estiment que cet accord va à l'encontre du droit.

Dans sa réponse, la Partie admet qu'il y a eu une détérioration des écosystèmes dans la région où Granjas Aquanova déploie ses activités. Elle indique qu'au cours de différentes visites administratives, les autorités ont constaté que l'entreprise avait enfreint les autorisations relatives aux impacts environnementaux délivrées par l'INE et que ces infractions étaient la cause de la détérioration des écosystèmes. Cependant, la Partie affirme que les autorités environnementales, conscientes de l'existence des problèmes, ont toujours agi dans le cadre prévu par les lois et les règlements dans ce domaine et qu'elles ont abordé le problème avec les moyens légaux dont elles disposent⁶⁸. La Partie affirme de plus que l'accord passé avec la société, en vertu duquel il a été mis un terme aux procédures administratives intentées contre elle, est légitime.

Il ne fait pas de doute pour le Secrétariat que les mesures prises par les autorités environnementales étaient prévues par la législation. Toutefois, il va également de soi que le fait d'avoir pris les mesures prévues par la loi ne suppose pas, comme tel, que les autorités aient appliqué efficacement la législation de l'environnement. Autrement dit, le fait que les mesures prises par les autorités soient légitimes et fassent partie de leurs attributions constitue une condition préalable à l'application efficace de la législation de l'environnement, mais cela ne signifie pas nécessairement que l'application a été efficace. En ce sens, la réponse de la Partie fournit des éléments sur les attributions des divers organes qui sont intervenus dans ce dossier, mais elle ne contient pas de renseignements qui permettraient de comprendre comment, par son action, la Partie a assuré l'application efficace de sa législation de l'environnement aux activités de Granjas Aquanova dont il est question dans la communication. À titre d'exemple, la réponse de la Partie ne fournit pas de précisions qui permettraient de comprendre pourquoi, compte tenu de l'ampleur de l'ensemble des violations présumées, elle considère suffisante l'amende de 29 000 pesos, qui semble être la seule à avoir été imposée à l'entreprise.

⁶⁷ Page 7 de la communication. À titre de référence, l'article 171 de la LGEEPA prévoit que les amendes peuvent osciller entre un minimum de 20 fois le salaire minimum général journalier dans le District fédéral et un maximum de 20 000 fois ce montant, soit entre environ 600 et 600 000 pesos mexicains (au cours de décembre 1997, moment où l'amende aurait été imposée).

⁶⁸ Page 2 de la réponse de la Partie.

Par ailleurs, l'examen auquel se livre le Secrétariat, aux termes des articles 14 et 15 de l'Accord, des mesures prises par une Partie vise l'application efficace de la législation de l'environnement — une obligation souscrite par les Parties conformément à l'ANACDE — et non la légalité même des actes d'autorité⁶⁹. Néanmoins, le Secrétariat doit s'assurer que les arguments présentés par une Partie sont conséquents avec ses lois eu égard au fait que, comme nous l'avons indiqué, la légalité des actes des autorités est une condition préalable à l'application efficace de la législation de l'environnement.

Dans la présente communication, ces deux aspects sont soulevés par les auteurs : 1) ils affirment que l'une des mesures prises par les autorités pour assurer l'application efficace de la législation de l'environnement est contraire au droit; 2) ils allèguent que les autorités n'ont pas appliqué efficacement la législation de l'environnement.

En ce qui concerne le premier aspect, les auteurs estiment que l'accord administratif en vertu duquel les autorités ont mis un terme aux procédures engagées contre Granjas Aquanova est

⁶⁹ L'article 5 de l'ANACDE, contenu dans la Partie II (« Obligations »), se lit comme suit :

Article 5 : Mesures gouvernementales d'application

1. Afin de parvenir à des niveaux élevés de protection environnementale et d'observation de ses lois et réglementations environnementales, chacune des Parties assurera l'application efficace de ses lois et réglementations environnementales par la mise en œuvre, sous réserve de l'article 37, de mesures gouvernementales appropriées telles que :
 - a) la désignation et la formation d'inspecteurs;
 - b) la surveillance de l'observation et l'enquête sur des infractions présumées, y compris au moyen d'inspections sur place;
 - c) l'obtention d'engagements volontaires et d'accords d'observation;
 - d) la diffusion d'informations touchant la non-observation;
 - e) la publication de bulletins ou autres énoncés périodiques sur les procédures d'application;
 - f) la promotion des vérifications environnementales;
 - g) l'obligation de tenir des dossiers et de produire des rapports;
 - h) la mise en place ou l'offre de services de médiation et d'arbitrage;
 - i) les licences, permis ou autorisations;
 - j) l'engagement, en temps opportun, de procédures judiciaires, quasi judiciaires ou administratives en vue de l'imposition de sanctions ou de l'obtention de réparations appropriées pour toute infraction à ses lois et réglementations environnementales;
 - k) les pouvoirs de perquisition, de saisie ou de détention; ou
 - l) les ordonnances administratives, y compris les ordonnances de nature préventive, curative ou exceptionnelle.
2. Chacune des Parties devra prévoir dans sa législation intérieure des procédures visant l'application par voie judiciaire, quasi judiciaire ou administrative de ses lois et réglementations environnementales.
3. Les sanctions et les réparations prévues pour assurer l'application des lois et réglementations d'une Partie devront, selon qu'il y a lieu :
 - a) tenir compte de la nature et de la gravité de l'infraction, des avantages économiques qui en résultent pour son auteur, de la situation économique de ce dernier et de tous autres facteurs pertinents; et
 - b) comprendre des accords d'observation, des amendes, des peines d'emprisonnement, des injonctions, des fermetures d'installations et le paiement des frais engagés pour contenir ou éliminer la pollution.

contraire au droit, car les procédures auraient dû être suspendues au moyen d'une décision et non d'un accord avec l'entreprise. Les auteurs affirment que « les autorités ne peuvent transiger avec l'observation et l'application des lois visant l'ordre public et l'intérêt de la société, comme la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* et la *Ley Forestal* »⁷⁰. Ils signalent en outre que par cet accord, les autorités ont renoncé à exercer leurs pouvoirs de sanction envers Granjas Aquanova, pour la punir des violations présumées. Dans sa réponse, la Partie indique que les instances qui ont passé l'accord administratif avec la société étaient investies des pouvoirs nécessaires à cette fin. La Partie objecte de plus qu'il n'est pas obligatoire de mettre fin à des procédures au moyen d'une décision car, en vertu de l'alinéa 57, paragraphe VI, de la LFPA, un accord conclu entre les parties constitue également un moyen d'y mettre un terme⁷¹. Le Mexique affirme aussi que l'accord ne va pas à l'encontre du droit, car il n'a pas pour objet de transiger en matière de respect de la loi, comme l'affirment les auteurs, mais bien de faire en sorte que l'environnement soit remis en état. Enfin, la Partie affirme qu'elle n'a nullement renoncé à exercer ses pouvoirs de sanction⁷². De l'avis du Secrétariat, et sur la base d'une analyse générale qu'il considère tout de même suffisante aux fins du processus prévu à l'article 14 de l'Accord, les arguments présentés dans la réponse du Mexique au sujet de la validité de l'accord mettant fin aux procédures semblent conséquents avec le cadre juridique applicable, malgré les questions que nous soulevons dans les notes de bas de page. Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que le recours à des accords d'observation est conforme à l'article 5 de l'ANACDE, qui énumère les mesures gouvernementales d'application des lois et réglementations environnementales qu'une Partie peut mettre en œuvre pour remplir son obligation d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Pour ces motifs, et aux fins de l'analyse de la présente communication sous le régime des articles 14 et 15 de l'ANACDE, le Secrétariat part du principe que l'accord administratif en question est valide sur le plan juridique, comme l'affirme la Partie⁷³.

Quant au deuxième point, le Secrétariat considère que la réponse n'offre aucune certitude que la Partie ait assuré l'application efficace de sa législation de l'environnement au moyen des mesures engagées et qui ont culminé dans la signature de l'accord, malgré sa présumée validité. Comme nous l'avons indiqué, les affirmations contenues dans la réponse ne sont pas étayées par des faits ou des explications qui permettraient de comprendre en quoi les inspections et la surveillance, de même que les mesures ayant abouti à la signature de l'accord, constituent une application efficace

⁷⁰ Page 9 de la communication.

⁷¹ Le Secrétariat tient à faire remarquer qu'il ne semble pas évident que cette disposition de la LFPA soit applicable à la place des dispositions de la LGEEPA fixant la procédure d'inspection et de surveillance environnementale. La LGEEPA décrit la procédure environnementale et prévoit qu'il y sera mis un terme au moyen d'une décision écrite énonçant les mesures correctives et les sanctions pertinentes (articles 168 et 169). Par ailleurs, l'article 2 de la LFPA prévoit que lorsque des procédures sont prévues dans le cadre d'une loi spéciale, les dispositions de la LFPA viennent compléter ce qui est prévu par l'autre loi.

⁷² Le Secrétariat souhaite également faire remarquer qu'il n'est pas évident que l'accord ne transige pas sur l'application de la loi, mais qu'il vise plutôt la restauration du milieu, comme l'indique la Partie dans sa réponse (page 28). En effet, comme énoncé à l'article premier de l'accord, son objet premier est de mettre fin à des procédures administratives portant sur les présumées irrégularités dont l'entreprise se serait rendue responsable.

⁷³ La réponse de la Partie ne soulève pas un aspect important dans cette affaire : les actes administratifs, comme tous les actes juridiques, sont présumés valides tant qu'ils ne sont pas annulés par une instance compétente (article 8 de la LFPA). Par conséquent, l'acte est valide et exécutoire depuis le moment où prend effet sa notification légalement effectuée (article 9 de la LFPA). Ni les auteurs de la communication, ni la Partie dans sa réponse n'indiquent qu'une procédure quelconque a été engagée à ce sujet.

des disposition visant la protection des ressources aquatiques et des espèces protégées et la prévention de la pollution de l'eau, invoquées par les auteurs. Le Secrétariat estime, à la lumière de la réponse de la Partie, qu'il est justifié de constituer un dossier factuel au sujet des allégations relatives à l'omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement aux activités de Granjas Aquanova, qui seraient à l'origine de la détérioration du milieu et des ressources naturelles. La réponse de la Partie ne fournit pas d'éléments permettant de rejeter cette partie des allégations des auteurs de la communication.

2.3 Résumé des allégations qui justifient la constitution d'un dossier factuel

En résumé, le Secrétariat estime que, à la lumière de la réponse de la Partie, il est justifié de constituer un dossier factuel au sujet de l'omission, de la part du Mexique, d'assurer l'application efficace des dispositions de la LGEEPA, de la LF, de la NOM-062, de la LAN et son règlement, de la LDP et son règlement et du CPF, que nous avons analysées dans les sections 21 et 2.2 ci-dessus.

En ce qui concerne les dispositions visant les impacts environnementaux contenues dans la LGEEPA, la LF, la norme NOM-062 et les trois autorisations en matière d'impacts environnementaux, le Secrétariat estime que la réponse de la Partie n'offre pas d'éléments permettant de rejeter les allégations concernant l'omission d'assurer leur application efficace. Les renseignements fournis dans la réponse ne permettent pas de comprendre en quoi les visites d'inspection, les réunions de travail et les mesures complémentaires prises par le Mexique se sont traduites par l'application efficace des exigences relatives aux impacts environnementaux des activités de Granjas Aquanova. La réponse de la Partie n'indique pas en quoi ces mesures ont contribué à faire respecter les limites à l'intérieur desquelles, selon le texte même de la réponse, « les activités de Granjas Aquanova auraient pu être soutenables sur le plan de l'environnement ». Il est justifié de constituer un dossier factuel pour comprendre ces questions.

À la lumière de la réponse de la Partie, les allégations relatives aux omissions présumées dans le domaine de l'eau ne peuvent pas non plus être rejetées. Dans sa réponse, la Partie aborde les mesures d'application prises par la CNA, en se fondant sur le rapport produit par cette dernière. Cependant, ni le rapport de la CNA, ni la réponse de la Partie ne font état du fait que Granjas Aquanova ait respecté ses obligations en matière de surveillance et de traitement des eaux résiduaires et d'utilisation des eaux. La réponse de la Partie ne permet pas non plus de comprendre en quoi les mesures prises par la CNA ont constitué une application efficace de la législation de l'environnement citée, dans le but de prévenir et de maîtriser la pollution de l'eau et de protéger les écosystèmes aquatiques. Le Secrétariat estime donc qu'il est justifié de constituer un dossier factuel sur ces questions.

De même, dans le domaine des pêches, le Secrétariat considère qu'il est justifié de constituer un dossier factuel au sujet des allégations contenues dans la communication. Dans sa réponse, la Partie nie les allégations des auteurs, mais elle ne fournit pas d'éléments permettant au Secrétariat de vérifier si Granjas Aquanova a observé la loi et, partant, de rejeter les dites allégations. Elle n'offre pas non plus d'éléments qui permettraient de comprendre comment la Partie a appliqué la législation de l'environnement invoquée, afin d'assurer la protection efficace des ressources halieutiques face à l'introduction de nouvelles espèces.

Au chapitre des mesures d'application prises par le Mexique, le Secrétariat estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel, étant donné qu'aucun élément d'information ne vient

étayer la réponse de la Partie pour permettre de comprendre comment, outre le fait qu'elles sont légitimes, les procédures d'inspection et autres mesures qui ont culminé dans la signature de l'accord ont assuré l'application efficace des dispositions invoquées par les auteurs en matière de protection des ressources aquatiques et des espèces protégées de la zone, et de prévention de la pollution de l'eau.

Enfin, les allégations justifient également la constitution d'un dossier factuel afin de recueillir un complément d'informations au sujet de l'application efficace des dispositions du CPF que citent les auteurs, en rapport avec les présumés délits environnementaux commis par Granjas Aquanova. Même si le bureau du procureur général de la République a ouvert une enquête préliminaire à la suite de la plainte formulée par les auteurs, les données fournies dans la réponse ne justifient pas que l'on rejette les allégations relatives à des omissions d'assurer l'application efficace des dispositions visant les délits environnementaux présumés de Granjas Aquanova. Le Secrétariat estime que ces allégations devraient être comprises dans le dossier factuel qui devrait être constitué comme suite de cette communication.

VII – Notification au Conseil conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE

En conformité avec le paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime que certaines allégations contenues dans la communication présentée par Grupo Ecológico « Manglar », A.C. ne justifient pas un examen plus poussé dans le cadre de cette procédure ou de la constitution du dossier factuel, alors que d'autres allégations justifient la constitution d'un dossier factuel.

Pour les motifs exposés dans la première partie de la section VI du présent document, le Secrétariat estime que l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de l'Accord Mexique–États-Unis, de la Convention de Ramsar et le Protocole la modifiant, et de l'Accord tripartite, ne justifie pas un examen plus poussé dans le cadre du présent processus ou de la constitution du dossier factuel concernant la présente communication. En effet, ces instruments internationaux ne s'appliquent pas directement aux faits soulevés dans la communication, même si, pour la plupart, ils font partie du droit mexicain et soulignent l'importance accordée par le législateur à la protection des ressources naturelles dont il est question dans la communication.

Par contre, le Secrétariat est d'avis que les allégations selon lesquelles le Mexique omet d'assurer l'application efficace des dispositions de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, de la *Ley Forestal*, de la norme NOM-059-ECOL-1994, de la norme NOM-062-ECOL-1994, de la *Ley de Aguas Nacionales* et son règlement, de la *Ley de Pesca* et son règlement et du *Código Penal Federal* aux activités de Granjas Aquanova justifient la constitution d'un dossier factuel. Le Secrétariat estime que, à la lumière de la réponse fournie par la Partie, il est justifié de constituer un dossier factuel afin de recueillir des précisions sur les mesures d'application prises par la Partie et sur leur efficacité dans les domaines des impacts environnementaux, de la protection des ressources aquatiques et des espèces protégées, de la prévention de la pollution de l'eau. Des allégations contenues dans la communication présentée par Grupo Ecológico « Manglar », A.C., justifient également la constitution d'un dossier factuel afin de recueillir des informations complémentaires au sujet de l'application efficace des dispositions du *Código Penal Federal* visant les délits environnementaux qui auraient été commis par Granjas Aquanova. Dans la partie 2 de la section VI du présent document, le Secrétariat expose les motifs de sa décision sur ce point.

La présente notification est respectueusement soumise à l'attention du Conseil le 4 août 2000.

(original signé)
Janine Ferretti
Directrice exécutive