[Traduction française non officielle][i]

RÉPONSE DES

ÉTATS-UNIS MEXICAINS

COMMUNICATION SEM-26-002[ii]

(GESTION DES EAUX USÉES À TIJUANA)

PRÉSENTÉE AU SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE EN VERTU DU PARAGRAPHE 24.27(4) DE L'ACCORD ENTRE LES ÉTATS-UNIS MEXICAINS, LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE ET LE CANADA (ACEUM)

Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles

Unité coordonnatrice des affaires juridiques

Mexico, le 9 septembre 2026

[i] [Note du traducteur. La présente traduction française de la Réponse de Partie est non officielle; elle a été établie par le Secrétariat de la CCE. Toutes les notes de bas de page du présent document — à l'exception de celle du paragraphe 327, signalée « [Note originale] » — ont été ajoutées par le Secrétariat afin de signaler des erreurs de citation ou de rédaction. Lorsqu'une citation s'écarte de sa source, la traduction rend la formulation de la Réponse telle quelle, marque le point d'écart par « [sic] » et donne en note le texte authentique ou la référence exacte. Un tableau comparatif complet des dispositions citées figure dans le document d'accompagnement « Cuadro de disposiciones citadas en la Respuesta de la Parte». Les citations de l'ACEUM qui sont fidèles à leur source sont rendues dans le texte français authentique de l'Accord; les citations de la législation mexicaine (CPEUM, LGEEPA, LAN, LFRA, CPF, CNPP, NOM-001) sont des traductions françaises non officielles — ces instruments n'existant qu'en espagnol — et suivent le texte tel que la Réponse le cite. L'Accord est désigné par son sigle français, ACEUM; le glossaire conserve toutefois l'entrée « T-MEC » à sa place alphabétique, comme dans l'original. Le titre ci-dessus conserve l'ordre des Parties retenu par la Réponse; au Canada, l'Accord s'intitule Accord Canada–États-Unis–Mexique. Enfin, la Réponse distingue la CILA (section mexicaine) de l'IBWC (section états-unienne) : la présente traduction maintient cette distinction.]

[ii] [Le texte français authentique de l'Accord désigne une communication SEM par le terme « observations » (art. 24.27, « Observations sur les questions d'application »). La présente traduction retient l'usage établi du Secrétariat — « communication », « l'auteur de la communication » — dans le corps du texte, et réserve le terme du traité aux citations textuelles de l'Accord.]

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 2

GLOSSAIRE DES TERMES ET ABRÉVIATIONS 7

LISTE DES ANNEXES 19

RÉPONSE DE PARTIE DU MEXIQUE EN VERTU DU PARAGRAPHE 24.27(4) DE L'ACEUM 21

I. INTRODUCTION 21

A. Le gouvernement du Mexique ne comparaît pas pour se justifier : il comparaît pour démontrer l'irrecevabilité de la communication, l'effectivité de l'application effective de sa législation environnementale et le véritable dessein de l'auteur de la communication 21

B. Logique juridique de la présente Réponse de Partie 24

C. Structure de la présente Réponse de Partie 24

II. ANTÉCÉDENTS ET CONTEXTE FACTUEL 25

A. Le problème du fleuve Tijuana n'est pas exclusivement mexicain : la responsabilité des acteurs états-uniens que San Diego Coastkeeper omet délibérément de sa communication 25

i. L'architecture de l'infrastructure de gestion des eaux usées dans la région frontalière Tijuana–San Diego : une réalité binationale 26

ii. Les acteurs états-uniens : l'IBWC, Veolia et l'EPA — ce que Coastkeeper a documenté devant ses propres tribunaux et omis devant le Secrétariat 27

iii. Le paragraphe 24.4(4) de l'ACEUM comme limite structurelle du mécanisme SEM dans le contexte binational 28

B. San Diego Coastkeeper : le dossier complet d'un auteur de communication qui a cherché dans ce mécanisme ce qu'il n'a pas réglé devant ses propres tribunaux alors qu'il pouvait le faire 29

i. Le modèle d'affaires de San Diego Coastkeeper : le litige comme instrument de représentation (*advocacy*) et de financement organisationnel 29

ii. Le litige devant les tribunaux fédéraux des États-Unis : des années de procédure, une documentation technique de la responsabilité états-unienne et un résultat final décevant pour les prétentions environnementales 31

iii. Le *Settlement Agreement* : la preuve définitive du dessein économique et de l'échec des prétentions environnementales au fond 32

iv. La chronologie de la recherche d'une instance de complaisance : comment la communication SEM suit chronologiquement l'échec du litige interne 33

C. Les déterminations du Secrétariat : genèse, portée et contradictions internes 35

i. La détermination DET1 : le Secrétariat a adopté la thèse de Coastkeeper sans exiger la norme minimale de charge de la preuve qu'impose l'article 24.27 35

ii. La détermination DET2 : le Secrétariat a élargi la portée de l'analyse au-delà des reproches de la communication originale 36

iii. Le paradoxe institutionnel : l'auteur d'une communication du pays qui a quitté la CCE active le mécanisme SEM dix-neuf jours plus tard 36

iv. L'environnement comme instrument politico-commercial : le décret sur le loup gris et l'asymétrie environnementale structurelle 37

D. Le Mexique a appliqué de manière effective sa législation environnementale : chronologie documentée de mesures concrètes en matière d'eaux usées à Tijuana 38

i. Les mesures de la CONAGUA : permis, conditions, [redacted] et suivi continu 39

ii. Les mesures de la PROFEPA : [redacted] inspections au cours de la période 2022-2026, renvoi à l'autorité compétente et application du cadre des seuils et des compétences 40

iii. L'investissement dans l'infrastructure : la station d'épuration des eaux usées San Antonio de los Buenos et l'engagement financier de l'État mexicain 42

iv. La coopération bilatérale : le cadre CILA–protocole d'entente comme instrument de plus grand poids dans la dimension transfrontalière 43

E. Contexte historique et structurel 44

i. La dynamique hydrologique transfrontalière du fleuve Tijuana et son rapport avec les événements de rejet 45

ii. La South Bay IWTP et la responsabilité partagée du traitement binational 46

iii. Les contributions du Mexique au Fonds d'investissement dans l'infrastructure frontalière 46

F. Analyse des reproches précis de la communication et réponse factuelle 47

i. Reproche relatif à la fréquence des rejets dépassant les limites de la NOM 47

ii. Reproche relatif à l'absence d'actions pénales 48

iii. Reproche relatif à la coordination entre organismes fédéraux 48

iv. Reproche relatif à la qualité de l'eau sur les plages touchées 49

III. ARGUMENTATION JURIDIQUE 49

III.A. La communication est irrecevable dans son intégralité — triple vecteur d'irrecevabilité au titre de l'article 24.27 de l'ACEUM 50

III.A.1. La communication n'établit pas le lien commercial exigé par le paragraphe 24.4(1) et sa note 4 de l'ACEUM — condition structurelle du chapitre 24 52

III.A.2. La communication ne satisfait pas à l'exigence de communication écrite préalable aux autorités compétentes — alinéa 24.27(2)e) de l'ACEUM 54

III.A.3. La communication n'identifie pas la loi environnementale précise dont elle allègue que l'application effective est omise — alinéa 24.27(3)(c) [sic] 55

III.A.4. La communication est dépourvue de fondement privé d'action — alinéa 24.27(3)(e) [sic] et la règle de minimis 60

III.A.5. L'analyse textuelle et systématique du paragraphe 24.27(3) de l'ACEUM confirme le caractère impératif des conditions d'admissibilité 61

III.A.5.1. La comparaison avec le régime de l'ANACDE confirme le caractère plus restrictif de l'ACEUM 63

III.A.5.2. Les déterminations DET1 et DET2 du Secrétariat comportent des erreurs juridiques et factuelles qui invalident leur conclusion 63

III.A.6. L'argument commerce-environnement et le paradoxe de SEM-26-002 : le Mexique comme la Partie qui défend véritablement les objectifs du chapitre 24 64

III.B. Subsidiairement, et sans concéder l'admissibilité de la communication, le Mexique s'est pleinement acquitté de ses obligations d'application effective de la législation environnementale en matière d'eaux usées 66

III.B.1. La CONAGUA a pleinement exercé ses pouvoirs de réglementation, d'autorisation et de surveillance en matière de rejet d'eaux usées 66

II.B.2 [sic]. La PROFEPA a exercé ses pouvoirs d'inspection et de surveillance dans les limites établies par la législation mexicaine en vigueur 67

III.B.3. La coopération bilatérale avec les États-Unis démontre l'engagement du Mexique envers une solution intégrale du problème transfrontalier 68

III.B.4. Le paragraphe 24.4(4) de l'ACEUM délimite la portée de l'obligation du Mexique et exclut toute obligation de gérer l'infrastructure du côté nord-américain .. 69

III.B.5. La Loi fédérale sur la responsabilité environnementale comme élément déterminant du seuil de dommage exigible 70

III.B.5.1. L'article 6 de la LFRA et son interaction avec le système des Programmes de mise en conformité 71

III.B.6. Analyse de la Loi sur les eaux nationales et portée des compétences de la CONAGUA 72

III.B.6.1. L'article 115 de la Constitution et la répartition des compétences en matière d'assainissement 73

III.B.7. Les engagements bilatéraux dans le cadre de l'Accord de La Paz comme preuve additionnelle d'application effective 74

III.C. Le dessein de la communication est économique et stratégique, et non environnemental — *Principium Cardinale* de l'auteur de la communication 75

III.C.1. Le *Settlement Agreement* établit que le dessein de Coastkeeper est l'obtention d'honoraires de litige, et non le traitement de la problématique du fleuve Tijuana 75

III.C.2. La recherche d'une instance de complaisance établit que la communication SEM est la continuation du litige stratégique nord-américain 76

III.C.3. L'incohérence entre la thèse soutenue devant le SEM et celle soutenue dans le litige nord-américain expose le caractère instrumental de la communication 77

III.C.4. La doctrine de la recherche d'une instance de complaisance en droit international de l'environnement et son application au mécanisme SEM 78

IV. RÉFUTATION PRÉCISE DES REPROCHES DU SECRÉTARIAT DANS LES DOCUMENTS DET1 ET DET2 79

IV.A. Réfutation de l'affirmation selon laquelle le Mexique n'a pas appliqué effectivement la Loi sur les eaux nationales en matière de permis de rejet 80

IV.B. Réfutation de l'affirmation selon laquelle la PROFEPA n'a pas exercé ses pouvoirs d'inspection et de sanction 82

IV.C. Réfutation de l'affirmation selon laquelle le Mexique n'a pas pris de mesures pour remédier à la pollution transfrontalière 82

IV.D. Réfutation de l'affirmation selon laquelle la NOM-001-SEMARNAT-2021 ne serait pas appliquée 84

IV.E. Réfutation de l'affirmation selon laquelle le Mexique n'a pas poursuivi pénalement les infractions environnementales liées aux rejets 85

IV.F. Réfutation de l'affirmation selon laquelle la structure institutionnelle mexicaine serait inadéquate pour traiter le problème 87

IV.G. Réfutation de l'affirmation selon laquelle le Mexique n'a pas démontré de mesures concrètes d'amélioration de la qualité de l'eau 88

IV.H. Réfutation de la position du Secrétariat quant à la portée de son propre mandat au titre de l'article 24.27 90

IV.I. Analyse de la NOM-001-SEMARNAT-2021 et de sa correcte application aux faits de l'espèce 91

IV.I.1. Les paramètres pour lesquels la CESPT atteint les limites de la NOM sont omis par la communication 92

IV.I.2. La NOM-001-SEMARNAT-2021 comme exigence raisonnablement atteignable dans le délai du [redacted] 93

IV.J. Analyse de la Convention PROFEPA-FGR et des [redacted] comme preuve de la coordination institutionnelle 93

IV.K. Analyse de la responsabilité partagée dans le contexte du bassin hydrologique transfrontalier du fleuve Tijuana 94

IV.L. L'investissement du Mexique comme preuve d'une bonne foi environnementale incompatible avec l'affirmation de « non-application effective » 95

V. DEMANDES 96

V.A. Demande principale : clôture immédiate de la communication SEM-26-002 96

V.B. Première demande subsidiaire : détermination portant que le Mexique s'est acquitté de ses obligations d'application effective 97

V.C. Deuxième demande subsidiaire : rejet de la recommandation de constitution d'un dossier factuel 98

V.D. Troisième demande subsidiaire : sauvegarde du droit du Mexique d'exercer une discrétion en matière de réglementation et de respect des lois 98

V.E. Réserve de droits 99

VI. CONCLUSION 99

Première vérité : la communication SEM-26-002 est irrecevable. 99

Deuxième vérité : le Mexique s'acquitte de ses obligations d'application effective de la législation environnementale. 100

Troisième vérité : San Diego Coastkeeper ne poursuit pas des intérêts environnementaux, mais son propre bénéfice économique. 100

GLOSSAIRE DES TERMES ET ABRÉVIATIONS

Art. 24.1 ACEUM	**Article 24.1 : Définitions** Pour l'application du présent chapitre : *loi environnementale* désigne une loi ou un règlement d'une Partie, ou une de ses dispositions, y compris ceux qui mettent en œuvre les obligations de la Partie au titre d'un accord multilatéral sur l'environnement, dont l'objet premier est la protection de l'environnement, ou la prévention d'un danger pour la santé ou la vie humaine, par, selon le cas : a) la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, de l'écoulement ou de l'émission de polluants ou de contaminants de l'environnement; b) le contrôle des produits chimiques, substances, matières ou déchets dangereux ou toxiques pour l'environnement et la diffusion de renseignements à ce sujet; ou c) la protection ou la conservation de la flore et de la faune sauvages, y compris des espèces menacées, de leur habitat et des zones naturelles spécialement protégées, à l'exclusion d'une loi ou d'un règlement, ou de l'une de ses dispositions, concernant directement la santé ou la sécurité des travailleurs, et à l'exclusion de toute loi ou de tout règlement, ou de l'une de ses dispositions, dont l'objet premier est la gestion de la récolte de subsistance ou de la récolte par les populations autochtones de ressources naturelles; et *loi ou règlement* désigne : a) pour le Canada, une loi du Parlement du Canada ou un règlement pris sous le régime d'une loi du Parlement du Canada pouvant être mis en application par une action du gouvernement central; b) pour le Mexique, une loi du Congrès ou un règlement adopté conformément à une loi du Congrès pouvant être mis en application par une action du gouvernement fédéral; et c) pour les États-Unis, une loi du Congrès ou un règlement adopté conformément à une loi du Congrès pouvant être mis en application par une action du gouvernement central.
Art. 24.4(2) [sic] [iii] **ACEUM**	**Article 24.2 : Portée et objectifs**

[iii] [L'article 24.2 de l'ACEUM est celui qui énonce la « Portée et [les] objectifs » du chapitre 24. Le texte reproduit dans cette entrée est celui de l'article 24.2, et non celui du paragraphe 24.4(2).]

	1. Les Parties reconnaissent qu'un environnement sain fait partie intégrante du développement durable et reconnaissent la contribution du commerce au développement durable. 2. Le présent chapitre vise à promouvoir des politiques et pratiques commerciales et environnementales qui se renforcent mutuellement, à promouvoir des niveaux élevés de protection de l'environnement et l'application efficace des lois environnementales, et à accroître la capacité des Parties de trouver des solutions aux problèmes environnementaux se rapportant au commerce, y compris par la coopération, dans l'avancement du développement durable. 3. Tout en tenant compte de leurs priorités et contextes nationaux respectifs, les Parties reconnaissent qu'une meilleure coopération aux fins de la protection et de la conservation de l'environnement et de l'utilisation et la gestion durables de leurs ressources naturelles procure des avantages qui peuvent contribuer au développement durable, renforcer leur gouvernance environnementale, appuyer la mise en œuvre des accords internationaux en matière d'environnement auxquels elles sont parties et apporter un complément aux objectifs du présent accord. 4. Les Parties reconnaissent que l'environnement joue un rôle important dans le bien-être économique, social et culturel des peuples autochtones et des collectivités locales, et reconnaissent l'importance de collaborer avec ces groupes pour la conservation de l'environnement à long terme. 5. Les Parties reconnaissent en outre qu'il ne convient pas d'établir ou d'appliquer leurs lois environnementales ou d'autres mesures environnementales d'une manière qui constituerait une restriction déguisée au commerce ou à l'investissement entre les Parties.
Art. 24.4(4) ACEUM	**Article 24.4 : Application des lois environnementales** (…) 4. Aucune disposition du présent chapitre n'est interprétée de manière à conférer aux autorités d'une Partie le pouvoir d'entreprendre des activités de mise en application d'une loi environnementale sur le territoire d'une autre Partie.
Art. 24.27 ACEUM	Mécanisme de communications sur l'application effective de la législation environnementale en matière environnementale

	[sic][iv] (*Submissions on Enforcement Matters*, SEM). Il établit la procédure, les critères d'admissibilité et la portée maximale du mécanisme.
Art. 24.27(3) ACEUM	3. Le Secrétariat de la CCE, s'il détermine que les observations satisfont aux critères énoncés au paragraphe 2, décide dans les 30 jours de la réception des observations s'il convient d'exiger une réponse de la Partie. Pour décider s'il convient de demander une telle réponse, le Secrétariat de la CCE cherche à déterminer : a) s'il est allégué qu'un préjudice a été subi par la personne qui présente les observations; b) si les observations, seules ou combinées à d'autres observations, soulèvent des questions pour lesquelles une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent chapitre; c) si les recours privés prévus par le droit de la Partie ont été exercés; et d) si les observations ne sont pas tirées exclusivement d'informations provenant de moyens de communication de masse. Le Secrétariat de la CCE, s'il demande une telle réponse, transmet à la Partie une copie des observations ainsi que de tout renseignement complémentaire fourni à l'appui des observations.
Art. 24.28 ACEUM	**Article 24.28 : Dossiers factuels et coopération connexe** 1. Le Secrétariat de la CCE, s'il estime que les observations, à la lumière de toute réponse fournie par la Partie, justifient la constitution d'un dossier factuel, en informe le Conseil et le Comité sur l'environnement dans les 60 jours suivant la réception de la réponse de la Partie et indique ses motifs. 2. Le Secrétariat de la CCE constitue un dossier factuel si au moins deux membres du Conseil lui en donnent instruction. 3. La constitution d'un dossier factuel par le Secrétariat de la CCE, en application du présent article, ne compromet pas

[iv] [L'intitulé authentique de l'article 24.27 est « Observations sur les questions d'application » (en espagnol : *Peticiones relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental*; en anglais : *Submissions on Enforcement Matters*). La dénomination donnée dans cette entrée — y compris la redondance « sur l'application effective de la législation environnementale en matière environnementale » — n'est pas celle de l'Accord, et le texte qui suit n'est pas une citation de l'article 24.27 mais une description.

	toute démarche ultérieure pouvant être effectuée relativement aux observations. 4. Lorsqu'il constitue un dossier factuel, le Secrétariat de la CCE tient compte de tous les renseignements fournis par une Partie et peut prendre en considération les renseignements techniques, scientifiques ou autres qui sont pertinents et, selon le cas : a) rendus accessibles au public; b) présentés par des personnes intéressées; c) présentés par des comités consultatifs nationaux visés à l'article 24.5 (Information et participation du public); d) présentés par le Comité consultatif public mixte (CCPM) visé à l'article 2.2 (Commission de la coopération environnementale) de l'ACE; e) préparés par des experts indépendants; ou f) préparés au titre de l'ACE. 5. Le Secrétariat de la CCE présente un dossier factuel provisoire au Conseil dans les 120 jours suivant les instructions du Conseil visant la préparation d'un dossier factuel en application du paragraphe 2. Toute Partie peut présenter des commentaires au Secrétariat de la CCE sur l'exactitude des faits contenus dans le dossier provisoire dans un délai de 30 jours suivant la présentation du dossier factuel provisoire. Le Secrétariat de la CCE intègre ces commentaires dans le dossier factuel final et le présente dans les moindres délais au Conseil. 6. Le Secrétariat de la CCE rend le dossier factuel final accessible au public, normalement dans les 30 jours suivant sa présentation, sauf si au moins deux membres du Conseil lui donnent instruction de ne pas le faire. 7. Le Comité sur l'environnement examine le dossier factuel final à la lumière des objectifs du présent chapitre et de l'ACE et peut formuler des recommandations au Conseil quant à la pertinence de mener des activités de coopération relativement à l'affaire soulevée dans le dossier factuel. 8. Les Parties fournissent au Conseil et au Comité sur l'environnement des mises à jour sur les dossiers factuels finaux, s'il y a lieu.

Art. 6 LFRA	Article 6.- Il n'y a pas dommage à l'environnement lorsque les atteintes, pertes, préjudices, modifications ou détériorations ne sont pas défavorables en raison : I. du fait qu'ils ont été expressément déclarés par le responsable et explicitement identifiés, délimités quant à leur portée, évalués, atténués et compensés au moyen de conditions, et autorisés par le Ministère, préalablement à la réalisation du comportement qui leur donne naissance, au moyen de l'évaluation de l'impact environnemental ou de son rapport préventif, de l'autorisation de changement d'utilisation du sol forestier ou de toute autre autorisation analogue délivrée par le Ministère; ou II. du fait qu'ils ne dépassent pas les limites prévues par les dispositions que peuvent établir les lois environnementales ou les normes officielles mexicaines. L'exception prévue au paragraphe I du présent article ne joue pas lorsque les termes ou conditions de l'autorisation délivrée par l'autorité ne sont pas respectés.
Art. 88 LAN	ARTICLE 88. Les personnes physiques ou morales doivent être titulaires d'un permis de rejet délivré par « l'Autorité de l'eau » pour déverser, de façon permanente ou intermittente, des eaux usées dans des corps récepteurs qui sont des eaux nationales ou d'autres biens nationaux, y compris les eaux marines, ainsi que lorsque ces eaux s'infiltrent dans des terrains qui sont des biens nationaux ou dans d'autres terrains lorsqu'elles peuvent contaminer le sous-sol ou les aquifères.
Art. 115 CPEUM	Article 115 de la Constitution politique des États-Unis mexicains — Compétence constitutionnelle des municipalités sur les services d'eau potable, d'égout et d'assainissement. Choix normatif délibéré du constituant mexicain; il ne s'agit pas d'une lacune institutionnelle.
Art. 199 LGEEPA	ARTICLE 199.- Les dossiers de plainte citoyenne (*denuncia popular*) qui ont été ouverts peuvent être clos pour les motifs suivants : I.- l'incompétence du Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement pour connaître de la plainte citoyenne présentée. (…)
Art. 222 CNPP	Article 222. Devoir de dénoncer. Toute personne qui a connaissance de la commission d'un fait probablement

	constitutif d'une infraction est tenue de le dénoncer au ministère public et, en cas d'urgence, à tout agent de police. Quiconque, dans l'exercice de fonctions publiques, a connaissance de l'existence probable d'un fait que la loi qualifie d'infraction est tenu de le dénoncer immédiatement au ministère public, en lui fournissant tous les éléments dont il dispose et en mettant à sa disposition les personnes mises en cause si elles ont été arrêtées en flagrant délit. Quiconque a le devoir juridique de dénoncer et ne le fait pas encourt les sanctions correspondantes. Lorsque l'exercice des fonctions publiques visées à l'alinéa précédent consiste à prêter assistance aux autorités responsables de la sécurité publique, l'intervention des agents publics concernés doit, outre le respect de cet alinéa, se limiter à préserver les lieux jusqu'à l'arrivée des autorités compétentes et, le cas échéant, à prendre les mesures à leur portée pour que des soins médicaux d'urgence soient prodigués aux blessés s'il y en a, ainsi qu'à mettre les personnes arrêtées à la disposition de l'autorité par l'entremise de la police ou en coordination avec elle. Ne sont pas tenus de dénoncer ceux qui, au moment de la commission de l'infraction, ont la qualité de tuteur, curateur, pupille, conjoint, concubin ou concubine, conjoint de fait de la personne mise en cause, les parents par consanguinité ou par alliance en ligne directe ascendante ou descendante jusqu'au quatrième degré et en ligne collatérale par consanguinité ou alliance jusqu'au deuxième degré inclusivement.
Art. 416 CPF	Article 416.- Est passible d'une peine d'un à neuf ans d'emprisonnement et d'une amende de trois cents à trois mille jours-amende quiconque, *illicitement*, rejette, dépose ou infiltre — ou l'autorise ou l'ordonne — des eaux usées, des liquides chimiques ou biochimiques, des déchets ou des contaminants dans les sols, les sous-sols, les eaux […] de la qualité de l'eau, aux écosystèmes ou à l'environnement. Lorsqu'il s'agit d'eaux qui se trouvent déposées, qui s'écoulent dans une aire naturelle protégée ou vers celle-ci, la peine d'emprisonnement est portée jusqu'à trois ans de plus et la peine pécuniaire jusqu'à mille jours-amende.
Arts. 170–172 LGEEPA [sic][v]	ARTICLE 170.- Lorsqu'il existe un risque imminent de déséquilibre écologique, ou de dommage ou de détérioration grave des ressources naturelles, des cas de pollution ayant des répercussions dangereuses pour les écosystèmes, leurs

[v] [Seuls les textes des articles 170 et 171 sont reproduits; l'article 172 n'est pas cité.]

	composantes ou la santé publique, le Ministère peut, de façon motivée et fondée, ordonner l'une ou plusieurs des mesures de sécurité suivantes : I.- la fermeture temporaire, partielle ou totale des sources polluantes, ainsi que des installations où sont manipulés ou entreposés des spécimens, produits ou sous-produits d'espèces de flore ou de faune sauvages, des ressources forestières, ou où sont exercées les activités donnant lieu aux situations visées au premier alinéa du présent article; II.- la saisie préventive de matières et de résidus dangereux, ainsi que de spécimens, produits ou sous-produits d'espèces de flore ou de faune sauvages ou de leur matériel génétique, de ressources forestières, de même que des biens, véhicules, ustensiles et instruments directement liés au comportement donnant lieu à l'imposition de la mesure de sécurité; ou III.- la neutralisation ou toute action analogue empêchant que des matières ou des résidus dangereux produisent les effets visés au premier alinéa du présent article. De même, le Ministère peut demander à l'autorité compétente l'exécution de l'une ou de plusieurs des mesures de sécurité établies par d'autres textes législatifs. ARTICLE 171.- Les violations des préceptes de la présente loi, de ses règlements et des dispositions qui en émanent sont sanctionnées administrativement par le Ministère, par une ou plusieurs des sanctions suivantes : I. une amende équivalant à trente à cinquante mille jours de salaire minimum général en vigueur dans le District fédéral au moment de l'imposition de la sanction [sic]; II. la fermeture temporaire ou définitive, totale ou partielle, lorsque : a) le contrevenant n'a pas respecté, dans les délais et aux conditions imposés par l'autorité, les mesures correctives ou d'application urgente ordonnées; b) en cas de récidive, lorsque les infractions produisent des effets négatifs sur l'environnement; ou c) il s'agit d'une désobéissance répétée, à trois reprises ou plus, à l'exécution d'une ou de plusieurs mesures correctives ou d'application urgente imposées par l'autorité. III. la détention administrative pour une durée maximale de 36 heures.

	IV. la confiscation des instruments, spécimens, produits ou sous-produits directement liés à des infractions relatives aux ressources forestières, aux espèces de flore et de faune sauvages ou aux ressources génétiques, conformément à la présente loi; et Paragraphe ajouté [sic] V. la suspension ou la révocation des concessions, licences, permis ou autorisations correspondants. Si, à l'expiration du délai accordé par l'autorité pour remédier à la ou aux infractions commises, il appert que cette infraction ou ces infractions subsistent, des amendes peuvent être imposées pour chaque jour qui s'écoule sans que l'injonction soit exécutée, sans que le total des amendes excède le montant maximal permis conformément au paragraphe I du présent article. En cas de récidive, le montant de l'amende peut atteindre le triple du montant initialement imposé, et la fermeture définitive peut être prononcée. Est réputé récidiviste le contrevenant qui commet plus d'une fois des comportements constituant des infractions à un même précepte, dans une période de deux ans à compter de la date à laquelle est dressé le procès-verbal constatant la première infraction, pourvu que celle-ci n'ait pas été infirmée.
Procès-verbal 328 CILA	Procès-verbal 328 de la Commission internationale des limites et des eaux Mexique–États-Unis, signé le 19 juillet 2022. Il établit un engagement bilatéral d'investissement d'environ 144 millions de dollars américains en faveur du Mexique.
Procès-verbal 333 CILA	Procès-verbal 333 de la Commission internationale des limites et des eaux Mexique–États-Unis, signé le 15 décembre 2025. Il contient 13 résolutions bilatérales précises sur la problématique des eaux usées transfrontalières et crée le Groupe de travail permanent Mexique–États-Unis pour la gestion coordonnée de la problématique.
[redacted]	[redacted]
CESPT	*Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana* (Commission des services publics de l'État à Tijuana) — entité publique municipale fournissant les services d'eau potable, d'égout et d'assainissement dans la municipalité de Tijuana, en Basse-Californie.

CILA	*Comisión Internacional de Límites y Aguas* Mexique–États-Unis (Commission internationale des limites et des eaux) — organisme binational qui administre les frontières et les ressources hydriques partagées entre les deux pays conformément au Traité des eaux de 1944.
CNPP	*Código Nacional de Procedimientos Penales* (Code national de procédure pénale).
CONAGUA	*Comisión Nacional del Agua* (Commission nationale de l'eau) — autorité fédérale première en matière de concessions et de permis de rejet d'eaux usées conformément à la Loi sur les eaux nationales.
Convention PROFEPA-FGR	Convention de collaboration entre la PROFEPA et l'alors PGR (aujourd'hui FGR), publiée au *Diario Oficial de la Federación* le 13 octobre 2004. Cadre de coordination interinstitutionnelle pour le traitement des infractions environnementales.
CPF	*Código Penal Federal* (Code pénal fédéral).
CPEUM	*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Constitution politique des États-Unis mexicains).
DET1	Première détermination du Secrétariat de la CCE (détermination d'admissibilité) — A24.27(2)(3)/SEM/26-002/12/DET, demandant une communication révisée.
DET2	Deuxième détermination du Secrétariat de la CCE (sur la Réponse du Mexique) [sic] — A24.27(2)(3)/SEM/26-002/25/DET, demandant une Réponse de Partie au gouvernement du Mexique.
EPA	*Environmental Protection Agency* — Agence de protection de l'environnement des États-Unis; autorité réglementaire fédérale états-unienne responsable, entre autres, de la surveillance de l'infrastructure binationale de traitement des eaux usées dans la région frontalière San Diego–Tijuana.
FGR	*Fiscalía General de la República* (Bureau du procureur général de la République).
IBWC	*International Boundary and Water Commission* — contrepartie états-unienne de la CILA; responsable de l'exploitation de l'infrastructure de traitement des eaux usées du côté états-unien de la frontière, y compris la *South Bay International Wastewater Treatment Plant*.

LFRA	*Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* (Loi fédérale sur la responsabilité environnementale).
LGEEPA	*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement).
LAN	*Ley de Aguas Nacionales* (Loi sur les eaux nationales).
Protocole d'entente Bárcena-Zeldin	Protocole d'entente entre les gouvernements du Mexique et des États-Unis en matière d'eau frontalière, signé par la secrétaire à l'Environnement et aux Ressources naturelles Alicia Bárcena Ibarra et l'administrateur de l'EPA Lee Zeldin le 24 juillet 2025. Il représente l'engagement politique le plus élevé des deux gouvernements à l'égard de la problématique des eaux usées transfrontalières.
NOM-001-SEMARNAT-2021	Norme officielle mexicaine établissant les limites maximales permissibles de contaminants dans les rejets d'eaux usées dans des corps récepteurs propriété de la nation. Paramètre technico-juridique qui détermine le seuil légal de l'article 6 de la LFRA et les conditions des permis de rejet de la CESPT délivrés par la CONAGUA.
***Principium Cardinale* du Mexique**[vi]	Dénomination stratégique décrivant l'aveu de responsabilité ou d'omission dans l'application de la législation environnementale que San Diego Coastkeeper cherche à obtenir du gouvernement du Mexique au moyen de son propre instrument de défense. Cet aveu n'a été concédé dans aucun paragraphe de la présente Réponse de Partie et ne le sera à aucune étape ultérieure de la présente procédure.
***Principium Cardinale* de l'auteur de la communication**	Dénomination stratégique décrivant le motif économique réel qui sous-tend la communication SEM-26-002, établi par pièces au moyen des termes du *Settlement Agreement* conclu par San Diego Coastkeeper avec Veolia et l'IBWC. Le *Principium Cardinale* de l'auteur de la communication est l'obtention d'honoraires et d'avantages de réputation sans traitement de la problématique environnementale du fleuve Tijuana.
***Principium Cardinale* du Secrétariat**	Dénomination stratégique décrivant l'excès de pouvoir du Secrétariat de la CCE, qui a adopté la thèse de l'auteur de la communication sans exiger la norme de charge de la preuve du paragraphe 24.27(3) et a élargi d'office la portée de

[vi] [« *Principium Cardinale* » n'est pas un terme d'art, en droit, en latin ou autrement; l'expression est forgée par la Réponse, qui l'emploie dans trois constructions distinctes — *Principium Cardinale* du Mexique, de l'auteur de la communication et du Secrétariat —, chacune définie dans son glossaire.]

	l'analyse dans DET1 et DET2 au-delà de ce que la communication originale soulevait.
[redacted]	[redacted]
PROFEPA	*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) — autorité fédérale d'inspection et de surveillance en matière d'environnement.
PTAR SAB	Station d'épuration des eaux usées San Antonio de los Buenos — infrastructure de traitement des eaux usées de la CESPT à Tijuana. La phase 1 a été achevée en 2024 et a représenté un investissement de 791 millions de pesos mexicains, augmentant de façon appréciable la capacité régionale de traitement.
SBIWTP	*South Bay International Wastewater Treatment Plant* — station d'épuration des eaux usées appartenant à l'IBWC et exploitée par elle, située du côté états-unien de la frontière; elle reçoit et traite les flux provenant de Tijuana par l'*International Collector*.
SEM	*Submissions on Enforcement Matters* — Mécanisme de communications sur l'application effective de la législation environnementale en matière environnementale [sic] établi aux articles 24.27 et 24.28 de l'ACEUM.
SEM-26-002	Numéro de dossier de la communication citoyenne présentée par San Diego Coastkeeper au Secrétariat de la CCE en 2026.
SEMARNAT	*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles).
Settlement Agreement	Accord transactionnel conclu par San Diego Coastkeeper avec Veolia Water North America Operating Services, LLC, et l'IBWC, qui a mis fin au litige engagé par Coastkeeper devant les tribunaux fédéraux des États-Unis. Termes documentés : paiement d'honoraires juridiques et de frais de litige pour un montant total de 494 945,33 dollars américains en faveur de Coastkeeper; publications sur X (anciennement Twitter) et d'autres plateformes de médias sociaux. Absence de toute obligation de réparation environnementale incombant au gouvernement des États-Unis d'Amérique à l'égard de la problématique du fleuve Tijuana, d'investissement dans

	l'infrastructure, de sanction pour dommage environnemental ou de fonds de restauration écologique.
T-MEC	*Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá* — Accord entre le Mexique, les États-Unis et le Canada, en vigueur depuis le 1er juillet 2020. Chapitre 24 sur l'environnement; USMCA en anglais, ACEUM en français.
Veolia	Veolia Water North America Operating Services, LLC — entreprise exploitante contractante de l'IBWC, responsable de l'exploitation de la *South Bay International Wastewater Treatment Plant* du côté états-unien de la frontière pendant la période pertinente.

LISTE DES ANNEXES

Les annexes suivantes accompagnent la présente Réponse de Partie sur support papier et sur support numérique. Chaque annexe établit les affirmations de fait contenues dans le corps de la présente Réponse conformément aux renvois indiqués. Le Mexique se réserve, le cas échéant, le droit de présenter des annexes complémentaires à toute étape ultérieure de la procédure.

ANNEXE A	**PROCÈS-VERBAUX CILA Nos 328 ET 333.** Procès-verbal 328 de la Commission internationale des limites et des eaux Mexique–États-Unis (19 juillet 2022) : établit l'engagement bilatéral d'investissement d'environ 144 millions de dollars américains pour l'infrastructure de traitement des eaux usées dans la région frontalière Tijuana–San Diego. Procès-verbal 333 CILA (15 décembre 2025) : 13 résolutions bilatérales précises; création du Groupe de travail permanent Mexique–États-Unis pour la problématique transfrontalière des eaux usées.
ANNEXE B	**DOSSIER SAN DIEGO COASTKEEPER** *Complaint* Exhibit 1 – *Effluent Limitation Violations* Exhibit 2 – *Reporting Violations* Exhibit 3 – *Late Monitoring Reports* Exhibit 4 – *Bacteria Violations* Exhibit 5 – *Transboundary & Spill Event Monitoring* Exhibit 6 – *Transboundary & Spill Event Bacteria Monitoring* *Settlement Agreement*
ANNEXE C	**PROTOCOLE D'ENTENTE BÁRCENA-ZELDIN.** Protocole d'entente entre le gouvernement des États-Unis mexicains et le gouvernement des États-Unis d'Amérique en matière d'eau frontalière, signé le 24 juillet 2025. Document attestant le plus haut niveau d'engagement politique bilatéral à l'égard de la problématique des eaux usées dans la région frontalière Tijuana–San Diego.
ANNEXE D	**COMPILATION DU CADRE JURIDIQUE APPLICABLE.**

	Textes en vigueur des instruments suivants : CPEUM LGEEPA LAN CPF NOM-001-SEMARNAT-2021
ANNEXE E	**Convention PROFEPA-FGR.** Cadre de coordination interinstitutionnelle entre la PROFEPA et l'alors PGR (aujourd'hui FGR) pour le traitement des infractions environnementales; démontre l'existence de canaux institutionnels opérationnels pour le renvoi des affaires pénales.

RÉPONSE DE PARTIE DU MEXIQUE EN VERTU DU PARAGRAPHE 24.27(4) DE L'ACEUM

I. INTRODUCTION

A. Le gouvernement du Mexique ne comparaît pas pour se justifier : il comparaît pour démontrer l'irrecevabilité de la communication, l'effectivité de l'application effective de sa législation environnementale et le véritable dessein de l'auteur de la communication

1. Le gouvernement des États-Unis mexicains — ci-après « le Mexique » — présente la présente Réponse de Partie au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale — ci-après « le Secrétariat » — en vertu de l'article 24.27 de l'Accord entre le Mexique, les États-Unis et le Canada — ci-après « l'ACEUM » — et conformément aux Lignes directrices émises par le Secrétariat pour le traitement des communications citoyennes en matière environnementale. La présente Réponse est présentée en réponse à la communication SEM-26-002 — ci-après « la communication » — présentée par San Diego Coastkeeper — ci-après « l'auteur de la communication » ou « Coastkeeper » — relativement à la gestion des eaux usées dans la municipalité de Tijuana, en Basse-Californie, au Mexique.

2. Dès le premier paragraphe de la présente Réponse, le Mexique établit en toute clarté et sans ambiguïté le principe directeur qui doit en guider la lecture d'ensemble : le Mexique ne comparaît pas devant le Secrétariat pour se justifier d'omissions qui n'existent pas, pour admettre des responsabilités qu'il n'a pas contractées, ni pour valider une thèse qui a été construite stratégiquement afin d'extraire — de l'instrument de réplique de l'État mexicain lui-même — précisément ce dont, devant les tribunaux des États-Unis d'Amérique, il a été convenu d'un commun accord entre San Diego Coastkeeper, la Commission internationale des limites et des eaux (IBWC), l'autorité fédérale états-unienne responsable de l'infrastructure transfrontalière des eaux usées, et Veolia North America, l'exploitant privé de la station South Bay International : régler ses prétentions environnementales au moyen d'honoraires juridiques et de publications dans les médias sociaux, en renonçant volontairement à obtenir [sic]. Le Mexique comparaît pour exercer son droit de réplique dans toute la plénitude que l'ACEUM lui reconnaît et pour démontrer, par une preuve documentaire exhaustive et une argumentation juridique fondée sur le texte même de l'Accord, trois vérités fondamentales que la présente Réponse développe intégralement dans chacune de ses sections :

3. **La première vérité est que la communication SEM-26-002 ne satisfait pas aux critères d'admissibilité établis au paragraphe 24.27(3) de l'ACEUM** et que, en conséquence, le Secrétariat aurait dû y mettre fin avant d'envisager de demander au gouvernement du Mexique la présentation d'une Réponse de Partie.

4. Les fondements précis de l'irrecevabilité sont les suivants : l'absence d'épuisement réel des recours internes aux États-Unis, dès lors que le *Settlement Agreement* conclu par San Diego Coastkeeper avec Veolia et l'IBWC constitue un abandon volontaire de la

procédure naturelle au moyen d'un accord transactionnel économique, et non l'épuisement des recours qu'exige l'alinéa 24.27(3)c), **particulièrement au Mexique, c'est-à-dire le recours aux moyens ouverts aux particuliers conformément à la législation mexicaine**; et l'absence d'établissement *prima facie* d'un schéma persistant d'omissions dans l'application effective de la législation environnementale mexicaine, dès lors que les affirmations de l'auteur de la communication sont générales, décontextualisées et méthodologiquement déficientes au sens du paragraphe 24.27(3)(e) [sic][vii]; la nature du problème en tant qu'affaire binationale mettant en cause des acteurs, des infrastructures et des responsabilités des États-Unis d'Amérique, que l'auteur de la communication a choisi d'omettre délibérément de sa thèse; et l'utilisation du mécanisme SEM comme instrument de recherche d'une instance de complaisance (*forum shopping*), en contravention de l'objet et de la conception de l'article 24.27 de l'ACEUM.

5. **La deuxième vérité est que le Mexique a appliqué de manière effective et constante sa législation environnementale en matière d'eaux usées dans la région de Tijuana par l'entremise de ses autorités compétentes**, dans le plein exercice des pouvoirs que leur attribue l'architecture constitutionnelle et légale mexicaine, et dans le cadre du schéma de coopération bilatérale avec les États-Unis d'Amérique que les deux gouvernements ont bâti et maintenu actif par l'entremise de la Commission internationale des limites et des eaux.

6. L'application effective de la législation environnementale mexicaine n'est pas une affirmation rhétorique : [redacted] par l'achèvement de la phase 1 de la station d'épuration des eaux usées San Antonio de los Buenos, représentant un investissement de [redacted] et par les engagements bilatéraux d'investissement d'environ 144 millions de dollars américains en faveur du Mexique établis par le procès-verbal 328 de la CILA. Cette preuve, développée de manière exhaustive à la section III.B, ruine à sa base même la prémisse d'omissions totales sur laquelle l'auteur de la communication a construit sa thèse.

7. Il convient de souligner que la LGEEPA a été appliquée de manière effective et continue par le SEMARNAT, la CONAGUA et la PROFEPA — comme le démontre la section II.D de la présente Réponse.

8. **La troisième vérité est que la communication SEM-26-002 ne vise pas la réparation et le règlement de la problématique du fleuve Tijuana qu'elle a amplement documentée dans sa poursuite contre les autorités états-uniennes.** Elle vise à ce que le gouvernement du Mexique admette la responsabilité exclusive que, comme cela est de notoriété publique, San Diego Coastkeeper a volontairement décidé, dans le *Settlement Agreement* coordonné avec l'IBWC et Veolia, de ne pas exiger des acteurs

[vii] [L'ACEUM ne comporte pas d'alinéa 24.27(3)e); le paragraphe 24.27(3) ne comporte que les alinéas a) à d).]

de compétence états-unienne — Veolia et l'IBWC — et que l'auteur de la communication lui-même n'a pas voulu obtenir au moyen de son litige interne.

9. **Il est de notoriété publique que San Diego Coastkeeper a plaidé pendant des années devant les tribunaux fédéraux des États-Unis la même problématique environnementale que celle qu'il présente aujourd'hui au Secrétariat, qu'il a désigné dans ce litige comme principaux responsables des acteurs de compétence états-unienne, et qu'il a obtenu comme résultat final de ce litige un *Settlement Agreement* qui s'est limité au paiement de ses honoraires juridiques et à la réalisation de publications sur X — anciennement Twitter — et sur d'autres plateformes de médias sociaux**, sans aucune mesure de réparation environnementale sur ce sujet, sans aucun investissement dans les infrastructures, sans aucun fonds de restauration écologique et, ironiquement, « *learning of* information *that could significantly impact Facility operations (for example, unexpectedly high flows originating in Mexico that might impact the canyon-collector system)* ». Cette preuve, développée à la section II.B de la présente Réponse, établit un schéma de conduite que le Secrétariat ne peut ignorer lorsqu'il apprécie la bonne foi et l'admissibilité de la communication.

10. Le Mécanisme de communications sur l'application effective de la législation environnementale [sic] [viii] établi aux articles 24.27 et 24.28 de l'ACEUM est un instrument précieux de l'architecture de coopération environnementale trinationale que le Mexique, les États-Unis et le Canada ont bâtie. Sa valeur comme instrument de transparence et de reddition de comptes en matière environnementale, à la lumière du rapport entre le commerce et l'environnement, est réelle, et le Mexique la reconnaît sans réserve.

11. Précisément parce que cette valeur existe et parce qu'elle doit être préservée pour l'avenir de la coopération environnementale en Amérique du Nord (Canada, États-Unis et Mexique), son intégrité exige qu'elle ne soit pas instrumentalisée comme plateforme de recherche d'une instance de complaisance, en l'espèce par San Diego Coastkeeper qui, **ayant épuisé ses options devant les instances administratives et judiciaires des États-Unis d'Amérique, recourt au processus SEM comme mécanisme d'extraction d'aveux de responsabilité sur une question que son propre pays n'a pas pleinement traitée**; et qu'elle ne soit pas transformée en substitut des procédures juridictionnelles que **l'auteur de la communication a déjà engagées et abandonnées dans des conditions défavorables pour l'environnement** et, en même temps, particulièrement avantageuses pour les intérêts économiques de San Diego Coastkeeper.

12. L'usage du mécanisme SEM à de telles fins ne nuit pas seulement au Mexique dans le cas d'espèce : il érode une fois de plus la crédibilité du mécanisme pour tous ses futurs usagers légitimes.

13. La présente Réponse démontrera en outre que le Secrétariat de la CCE, dans ses déterminations DET1 et DET2, **a adopté la thèse de l'auteur de la communication**

[viii] [L'intitulé authentique de l'article 24.27 de l'ACEUM est « Observations sur les questions d'application ».]

sans exiger de lui la norme minimale de charge de la preuve que le paragraphe 24.27(3) de l'ACEUM établit comme condition d'admissibilité; **a élargi une fois de plus la portée de son analyse au-delà des reproches précisément contenus dans la communication originale**, en un excès de pouvoir dépourvu de fondement dans l'article 24.27 de l'ACEUM; et a commis l'incohérence de reconnaître implicitement la nature transfrontalière du problème du fleuve Tijuana sans en tirer les conséquences procédurales qui s'imposent — la demande de renseignements aux États-Unis sur l'action de l'IBWC, de l'EPA et de Veolia, et **l'appréciation du *Settlement Agreement* comme élément pertinent pour la détermination de l'admissibilité de la communication**.

14. Le Mexique objecte à ces déterminations selon les termes développés aux sections III.A.v [sic] et IV de la présente Réponse, et se réserve tous les droits et recours qui lui reviennent en vertu de l'ACEUM et du droit international applicable.

B. Logique juridique de la présente Réponse de Partie

15. Le Mexique révélera dans la présente Réponse de Partie que **l'auteur de la communication n'a pas agi de bonne foi** en construisant sa thèse et que **le Secrétariat n'a pas maintenu la neutralité que son mandat lui impose** lorsqu'il a apprécié l'admissibilité de cette thèse.

16. Le Mexique **rejette le cadre de référence de l'auteur de la communication** comme point de départ de l'analyse, expose les conditions dans lesquelles la communication a été formulée, établit le dessein réel de l'auteur, dénonce l'excès de pouvoir du Secrétariat et démontre dans le corps du présent document qu'il a appliqué de manière effective sa législation environnementale selon les termes qu'exige l'ACEUM. Le Mexique répond également, à la section IV, à chacun des reproches précis des déterminations DET1 et DET2.

17. La présente Réponse ne contient, dans aucun de ses paragraphes, aucun aveu de responsabilité pour omission dans l'application de la législation environnementale mexicaine. Elle ne contient aucune concession selon laquelle le problème des eaux usées à Tijuana serait un problème exclusivement mexicain, ni selon laquelle les autorités mexicaines auraient été les seules responsables d'une quelconque pollution dans la région frontalière. Elle ne contient aucune acceptation de la thèse de l'auteur de la communication comme point de départ de l'analyse. Et elle ne contient aucune renonciation aux droits et moyens de défense que l'ACEUM et le droit international reconnaissent à l'État mexicain.

C. Structure de la présente Réponse de Partie

18. Pour faciliter la lecture et l'appréciation des arguments que contient la présente Réponse, le Mexique en indique la structure :

19. **La section II — Antécédents et contexte factuel** — établit le tableau factuel complet que le Secrétariat doit avoir à l'esprit lorsqu'il apprécie la communication. Cette section comporte quatre parties : (A) la nature transfrontalière du problème du fleuve Tijuana et la responsabilité des acteurs états-uniens que l'auteur de la communication omet délibérément; (B) le dossier complet du litige de San Diego Coastkeeper aux États-Unis,

y compris l'analyse du *Settlement Agreement* comme preuve du dessein économique de l'auteur et la chronologie de la recherche d'une instance de complaisance; (C) l'analyse des déterminations DET1 et DET2, y compris leur genèse, la portée que le Secrétariat leur a attribuée et les contradictions internes qui les affectent; et (D) la chronologie documentée des mesures prises par le Mexique en matière d'eaux usées à Tijuana, avec l'analyse détaillée des mesures de la CONAGUA, de la PROFEPA et de la CILA.

20. **La section III — Argumentation juridique** — développe les trois arguments principaux du Mexique en trois parties : (A) l'irrecevabilité de la communication au regard du paragraphe 24.27(3) de l'ACEUM et les fondements de sa clôture par le Secrétariat; (B) subsidiairement, la démonstration que le Mexique a appliqué de manière effective sa législation environnementale au sens des articles 24.1 et 24.4(2) de l'ACEUM; et (C) l'analyse du dessein réel de l'auteur de la communication et des déficiences de sa propre argumentation en tant que communication SEM.

21. **La section IV — Réponse précise à chaque reproche** — répond, suivant la méthode de réfutation « Il est faux que… » et « À supposer, sans l'admettre… », à chacun des reproches contenus dans les déterminations DET1 et DET2 du Secrétariat. Cette section comporte sept sous-sections identifiées par les lettres A à G, qui correspondent aux sept reproches principaux que le Mexique a relevés dans les déterminations.

22. **La section V — Demande** — contient la demande formelle du Mexique au Secrétariat, avec une demande principale de clôture de la communication par le Secrétariat et quatre demandes subsidiaires pour l'hypothèse, contestée, où la communication se poursuivrait.

23. **La section VI — Conclusion** — résume les trois vérités fondamentales que la présente Réponse a démontrées et réitère la demande du Mexique.

24. **Les annexes A à E** contiennent la documentation à l'appui. Chaque renvoi à une annexe dans le corps de la présente Réponse dirige le lecteur vers la preuve documentaire qui établit l'affirmation correspondante.

II. ANTÉCÉDENTS ET CONTEXTE FACTUEL

A. Le problème du fleuve Tijuana n'est pas exclusivement mexicain : la responsabilité des acteurs états-uniens que San Diego Coastkeeper omet délibérément de sa communication

25. La communication SEM-26-002 présente au Secrétariat de la CCE une version des faits relatifs à la problématique des eaux usées dans la région frontalière de Tijuana, en Basse-Californie, au Mexique, et de San Diego, en Californie, aux États-Unis, qui est **factuellement incomplète d'une manière que l'on ne saurait qualifier d'involontaire**.

26. L'auteur de la communication a construit sa thèse autour d'un principe directeur qui ne découle pas de la responsabilité qui incombe aux États-Unis quant aux aspects techniques et d'infrastructure du traitement de la problématique du fleuve Tijuana, mais

de **la nécessité stratégique de trouver un responsable unique pouvant être dénoncé devant le Secrétariat** : ce responsable unique, dans la thèse de Coastkeeper, est le gouvernement du Mexique et ses autorités environnementales.

27. Pour maintenir la cohérence de cette thèse, l'auteur de la communication a dû omettre délibérément un ensemble de faits que ses propres actes de procédure aux États-Unis ont amplement documentés : **la responsabilité des acteurs états-uniens dans la problématique environnementale transfrontalière** qu'il présente aujourd'hui au Secrétariat.

28. Cette omission délibérée n'est pas un détail technique mineur : elle est **le cœur de l'argument de recherche d'une instance de complaisance** que le Mexique développe aux sections II.B et III.A de la présente Réponse. Si l'auteur de la communication avait présenté au Secrétariat le même tableau factuel que celui qu'il a présenté aux tribunaux des États-Unis — y compris la responsabilité de Veolia, de l'IBWC et de l'EPA —, **la thèse de la responsabilité exclusive du Mexique se serait effondrée dès la première détermination d'admissibilité**. L'omission de ces faits n'a pas été une erreur : ce fut une décision stratégique, et le Secrétariat ne peut apprécier la communication sans avoir à l'esprit le contexte complet de la problématique du fleuve Tijuana, c'est-à-dire la responsabilité qui incombe au gouvernement des États-Unis, amplement documentée par San Diego Coastkeeper devant les tribunaux de ce pays.

i. L'architecture de l'infrastructure de gestion des eaux usées dans la région frontalière Tijuana–San Diego : une réalité binationale

29. Pour comprendre pourquoi le problème des eaux usées dans la région frontalière ne peut être attribué exclusivement au Mexique ni à ses autorités environnementales, il faut comprendre l'architecture de l'infrastructure de gestion des eaux usées dans la région, laquelle est, par sa nature géographique et d'infrastructure même, **un système binational dans lequel les deux pays ont des responsabilités précises et distinctes**.

30. Du côté mexicain, le réseau d'égout de Tijuana recueille les eaux usées produites par une population de plus de 1,9 million d'habitants (INEGI 2020) et les achemine vers les stations d'épuration situées dans la municipalité, y compris la station d'épuration des eaux usées San Antonio de los Buenos — PTAR SAB —, dont la phase 1 a été achevée en 2024 [redacted]. La CESPT, en sa qualité d'entité publique municipale, exploite ce réseau en vertu des permis de rejet délivrés par la CONAGUA avec des conditions conformes à la NOM-001-SEMARNAT-2021, et dans le [redacted], qui établit la trajectoire corrective vers le plein respect de ces conditions.

31. Du côté états-unien, l'*International Boundary and Water Commission* — IBWC — exploite l'*International Collector*, un réseau de collecte des eaux usées qui traverse la frontière et achemine les flux provenant de Tijuana vers la *South Bay International Wastewater Treatment Plant* — SBIWTP — située dans la municipalité de San Diego, en Californie. L'IBWC administre ce réseau conformément aux engagements binationaux établis par le Traité des eaux de 1944 et par les procès-verbaux de la CILA. Pendant la période visée par la communication, Veolia Water North America Operating

Services, LLC — Veolia — était l'exploitant contractant de l'IBWC pour l'exploitation de la SBIWTP.

32. Cette architecture binationale signifie que **toute analyse honnête de la problématique des eaux usées dans la région doit tenir compte de la contribution des deux réseaux** — le mexicain et l'états-unien — aux flux polluants qui, à certains moments, atteignent les côtes de San Diego. Les défaillances d'exploitation de l'*International Collector* — débordements, ruptures de conduite, capacité insuffisante — et les déficiences dans l'exploitation de la SBIWTP contribuent matériellement aux épisodes de pollution que l'auteur de la communication décrit dans sa thèse. Cette réalité — que l'auteur de la communication a délibérément éliminée de sa thèse devant le Secrétariat — ne modifie en rien le solide catalogue de mesures que le Mexique a mises en œuvre dans le plein exercice de ses pouvoirs et en exécution de sa législation environnementale, documentées de façon exhaustive à la section II.D de la présente Réponse. Ce que le Mexique dénonce, c'est que l'auteur de la communication a délibérément éliminé la dimension états-unienne du problème de sa thèse devant le Secrétariat.

ii. Les acteurs états-uniens : l'IBWC, Veolia et l'EPA — ce que Coastkeeper a documenté devant ses propres tribunaux et omis devant le Secrétariat

33. La meilleure preuve de la dimension états-unienne de la problématique des eaux usées dans la région frontalière ne provient pas des archives du gouvernement du Mexique ni des registres de la CONAGUA ou de la PROFEPA. Elle provient **des actes de procédure que San Diego Coastkeeper a lui-même présentés devant les tribunaux fédéraux des États-Unis** dans le litige qu'il a engagé contre Veolia et l'IBWC.

34. Dans ces écritures — qui font partie de l'annexe B accompagnant la présente Réponse — l'auteur de la communication a documenté et plaidé de manière détaillée et techniquement fondée la responsabilité des acteurs états-uniens dans la problématique des eaux usées transfrontalières. Le Mexique n'a pas besoin de construire cette thèse : l'auteur de la communication l'a déjà construite, et il l'a fait avec la profondeur et la rigueur qu'exige un litige devant les tribunaux fédéraux états-uniens.

35. Plus précisément, dans les écritures qui figurent à l'annexe B, Coastkeeper a documenté devant les tribunaux des États-Unis les réalités suivantes, qui disparaissent mystérieusement de la communication SEM-26-002 :

    En premier lieu, Coastkeeper a documenté devant les tribunaux états-uniens que **les rejets d'eaux usées non traitées ou insuffisamment traitées provenant de l'infrastructure exploitée par Veolia dans le cadre du contrat avec l'IBWC atteignaient régulièrement les côtes de San Diego, en Californie**, causant les mêmes incidences environnementales et sanitaires que celles que Coastkeeper décrit aujourd'hui dans sa communication SEM-26-002. Cette démonstration a été faite par l'auteur de la communication au moyen de mesures techniques, de rapports sur la qualité de l'eau et de témoignages d'experts : **le même type de preuve qu'il n'a pas présenté au Secrétariat lorsqu'il a mis en cause le Mexique**.

En deuxième lieu, Coastkeeper s'est employé à documenter devant les tribunaux états-uniens que **l'IBWC, en tant que propriétaire de l'infrastructure de l'*International Collector* et de la SBIWTP, manquait à ses obligations d'exploitation et d'entretien de cette infrastructure**, y compris l'entretien préventif et correctif de l'*International Collector*, dont les défaillances — débordements, ruptures, capacité insuffisante en période de pluie — contribuaient directement aux épisodes de pollution documentés.

En troisième lieu, Coastkeeper a documenté dans son litige états-unien que **l'EPA, en sa qualité d'autorité réglementaire fédérale des États-Unis compétente sur l'infrastructure environnementale en Californie, avait connaissance des déficiences d'exploitation de la SBIWTP et de l'*International Collector* et n'avait pas adopté les mesures correctives correspondantes**

dans les délais raisonnables que ses propres règlements établissent.

36. **Aucun de ces faits** — la responsabilité de Veolia et la responsabilité de l'IBWC — **n'est mentionné dans la communication SEM-26-002**. L'auteur de la communication les connaît parfaitement : il les a lui-même documentés dans son litige aux États-Unis. Il a pourtant choisi de présenter au Secrétariat de la CCE une version des faits dans laquelle les acteurs états-uniens — qui, dans le litige interne, étaient les principaux responsables — n'existent pas. Cette incohérence narrative entre ce que Coastkeeper a dit devant les tribunaux des États-Unis et ce qu'il dit dans la communication SEM-26-002 suffit, à elle seule, **à mettre en doute la bonne foi de l'auteur de la communication et la solidité du fondement factuel de sa communication**.

37. Le Secrétariat, en tant qu'organe technique impartial de la CCE, ne peut apprécier la communication SEM-26-002 en se fondant uniquement sur le tableau factuel que l'auteur de la communication a choisi de lui présenter. Il est tenu de considérer le tableau factuel complet, y compris l'information que l'auteur de la communication a lui-même produite en justice, laquelle constitue un fait public et notoire auquel le Secrétariat a accès (annexe B et site Web de San Diego Coastkeeper), et qu'il peut, le cas échéant, vérifier directement auprès des États-Unis par les mécanismes de coopération de la CCE.

iii. Le paragraphe 24.4(4) de l'ACEUM comme limite structurelle du mécanisme SEM dans le contexte binational

38. La nature binationale de la problématique du fleuve Tijuana n'est pas uniquement un argument factuel : elle emporte des conséquences juridiques directes sur la portée du mécanisme SEM et sur les pouvoirs du Secrétariat en l'espèce. Le paragraphe 24.4(4) de l'ACEUM établit clairement qu'aucune disposition du chapitre 24 de l'Accord n'autorise une Partie à appliquer sa législation environnementale sur le territoire d'une autre Partie. Cette disposition est une expression du principe général de souveraineté territoriale, constitutif du droit international public : les États sont souverains sur leur propre territoire, et aucun mécanisme international ne peut servir à imposer les normes d'application de la législation d'un État à un autre État sans le consentement de celui-ci.

39. La prétention de Coastkeeper, dans sa formulation la plus honnête, est que le Secrétariat de la CCE déclare que le Mexique doit appliquer sa législation environnementale d'une manière plus conforme aux attentes réglementaires et coercitives des États-Unis en matière environnementale. Cette prétention, quelle qu'en soit la formulation, revient à vouloir que les normes d'application de la législation environnementale des États-Unis — ou les normes qu'une organisation citoyenne des États-Unis juge adéquates — soient imposées à l'État mexicain par le mécanisme SEM. **C'est précisément ce que le paragraphe 24.4(4) de l'ACEUM interdit.**

40. Le Mexique a le droit, aux termes du paragraphe 24.4(2) de l'ACEUM, de choisir les instruments d'application de sa législation environnementale qu'il juge adéquats au regard de son cadre juridique, de ses priorités de politique environnementale et de la répartition de ses ressources. Cette prérogative souveraine ne peut être remplacée par l'appréciation de Coastkeeper ni par les conclusions du Secrétariat lorsque celles-ci reposent sur des normes extérieures au cadre juridique mexicain et à l'ACEUM. Le mécanisme SEM est un instrument de transparence et de reddition de comptes dans le cadre de l'ACEUM : il n'est pas un mécanisme permettant d'imposer les politiques environnementales d'un pays à un autre.

B. San Diego Coastkeeper : le dossier complet d'un auteur de communication qui a cherché dans ce mécanisme ce qu'il n'a pas réglé devant ses propres tribunaux alors qu'il pouvait le faire

41. Pour comprendre le véritable dessein de la communication SEM-26-002, il est indispensable d'examiner le dossier complet de San Diego Coastkeeper relativement à la problématique des eaux usées dans la région frontalière Tijuana–San Diego. Ce dossier, établi à l'annexe B accompagnant la présente Réponse, révèle un schéma de conduite organisationnelle qui ne saurait être ignoré lorsqu'on apprécie la bonne foi de l'auteur de la communication dans le contexte du mécanisme SEM : **San Diego Coastkeeper est une organisation dont l'historique documenté de litige stratégique montre que, ayant épuisé ses options juridictionnelles devant les tribunaux des États-Unis, elle a pris une décision stratégique documentée, choisissant volontairement — en coordination avec l'IBWC et Veolia — une compensation économique et une image institutionnelle, sacrifiant le traitement de la problématique environnementale que ses propres demandes décrivaient comme urgente du fait des États-Unis**, et a recouru au mécanisme SEM dans le but précis d'obtenir du gouvernement du Mexique ce que son propre système judiciaire « n'a pas réglé », parce que San Diego Coastkeeper en a décidé ainsi.

i. Le modèle d'affaires de San Diego Coastkeeper : le litige comme instrument de représentation (*advocacy*) et de financement organisationnel

42. Il est de notoriété publique que San Diego Coastkeeper est une organisation de défense de l'environnement établie à San Diego, en Californie, aux États-Unis, qui fonctionne selon le modèle organisationnel des organisations de litige environnemental citoyen aux États-Unis. Ce modèle, qui est légitime et a produit des résultats environnementaux positifs dans de nombreux contextes, repose sur l'introduction de demandes et de litiges civils sous le régime de la législation environnementale fédérale et étatique des États-

Unis — principalement le *Clean Water Act* et les dispositions de *citizen suit* qui permettent à des organisations citoyennes de poursuivre les entités qui manquent à leurs obligations environnementales — avec pour conséquence que, lorsque le litige produit un jugement favorable ou un accord transactionnel, le demandeur a droit au paiement de ses honoraires juridiques par la partie défenderesse. Il convient de souligner que l'une des exigences élémentaires qui régissent le système des *citizen suit provisions* est que la décision ou le jugement du tribunal puisse réellement remédier au dommage ou le compenser (*redressability*), ce qui ne s'est même pas produit dans le litige en cause et ce que le *Settlement Agreement* n'a envisagé dans aucune de ses lignes.

43. Ce modèle emporte une conséquence structurelle pertinente pour l'appréciation de la communication SEM-26-002 : **le succès financier de l'organisation est lié au litige actif et à l'obtention d'accords transactionnels ou, le cas échéant, de jugements prévoyant le paiement d'honoraires, et non nécessairement à l'assainissement du fleuve Tijuana.** Une organisation qui obtient un accord transactionnel aux termes duquel la partie adverse paie ses honoraires juridiques a atteint son objectif financier, que cet accord comporte ou non des mesures d'assainissement réelles. Le Mexique ne formule pas cette observation pour mettre en cause la légitimité du modèle organisationnel de Coastkeeper : il le fait pour situer le *Settlement Agreement* dans son contexte et expliquer pourquoi ses termes constituent la preuve la plus forte du véritable dessein de la communication SEM-26-002.

44. La documentation financière de San Diego Coastkeeper, accessible dans ses rapports annuels publics, permet d'établir avec précision documentaire la nature du modèle d'affaires décrit. Cette preuve n'est pas spéculative : elle provient des documents mêmes que l'organisation a présentés à ses donateurs et au grand public.

45. Le rapport annuel 2021 de San Diego Coastkeeper révèle que son plus haut dirigeant, Matt O'Malley, porte le double titre d'« *Executive Director & Managing Attorney* » — directeur exécutif et avocat gestionnaire — en une seule et même personne. Cette dualité de fonctions n'est pas accidentelle : elle traduit la conception institutionnelle d'une organisation dont la direction exécutive et la direction juridique ne font qu'un, ce qui supprime toute distinction conceptuelle entre la mission environnementale de l'organisation et son activité contentieuse. **Le litige n'est pas un instrument au service de la mission : il est la mission même.**

46. Le même rapport annuel 2021 indique que San Diego Coastkeeper a déclaré des produits totaux de 1 134 222 dollars américains. De ce total, la catégorie « *Legal Income* » — produits juridiques — représente 142 336 dollars américains, soit 13 % des produits totaux de l'organisation cette année-là. Il s'agit d'un poste autonome, distinct des dons et des subventions philanthropiques habituels. Son existence comme catégorie comptable indépendante établit que le litige procure à l'organisation un flux financier différencié, constant et budgétisable. Une organisation environnementale qui comptabilise ses produits juridiques comme un poste budgétaire propre a des incitations structurelles à maintenir le litige actif, indépendamment de la question de savoir si ce litige produit l'assainissement du fleuve Tijuana.

47. La trajectoire historique de litige de San Diego Coastkeeper confirme ce schéma : de 2016 à la date de présentation de la communication SEM-26-002, l'organisation a engagé 80 affaires sous le régime du *Clean Water Act*.

48. L'article 505(d) du *Clean Water Act* — la « *citizen suit provision* » [sic][ix] — permet au demandeur de recouvrer ses honoraires juridiques lorsqu'il le juge approprié. Cette disposition est le fondement légal du modèle de produits de Coastkeeper et explique pourquoi, parmi les 80 affaires introduites en moins de dix ans, l'affaire qui nous occupe n'a pas généré d'investissement équivalent en infrastructure : **l'objectif financier a été atteint par l'accord transactionnel, avant même que la détermination d'une remédiation ou d'une réparation environnementale ait pu être approfondie.**

49. Le rapport annuel 2022 de San Diego Coastkeeper apporte la preuve la plus révélatrice du déséquilibre structurel entre le litige et l'efficacité environnementale : cette année-là, l'organisation a engagé 10 nouveaux litiges sous le régime du *Clean Water Act* et a gagné 3 affaires closes, tandis que ses registres opérationnels d'incidence environnementale directe font état de zéro (0) activité de nettoyage et de zéro (0) livre de déchets enlevés. Cet écart entre l'intensité du litige — 10 nouvelles demandes en une seule année — et l'absence d'activité directe d'assainissement du fleuve Tijuana — zéro activité de nettoyage — n'appelle aucune inférence supplémentaire : les documents mêmes de l'organisation démontrent que le litige et l'assainissement du fleuve Tijuana sont, dans son modèle organisationnel, des activités qui fonctionnent de manière indépendante, et non comme un moyen et une fin.

50. Cette preuve documentaire — le double titre de M. O'Malley, le *Legal Income* comme catégorie comptable autonome, les 80 affaires CWA, les plus de 650 000 dollars américains d'accords transactionnels et les indicateurs de 2022 faisant état d'une incidence environnementale directe nulle — ne permet pas de soutenir que le mécanisme SEM de l'ACEUM est le forum naturel des prétentions de Coastkeeper. Elle permet de soutenir exactement le contraire : que le mécanisme SEM est, pour cette organisation en particulier, **un instrument complémentaire de sa stratégie contentieuse**, choisi parce qu'il offre ce qu'elle n'a pas obtenu devant ses propres tribunaux faute de s'être désistée : la déclaration de responsabilité d'un gouvernement souverain, sans le coût d'un litige au fond et sans l'obligation de démontrer le dommage environnemental avec la rigueur méthodologique qu'exigeraient les tribunaux des États-Unis.

ii. Le litige devant les tribunaux fédéraux des États-Unis : des années de procédure, une documentation technique de la responsabilité états-unienne et un résultat final décevant pour les prétentions environnementales

51. San Diego Coastkeeper a engagé un litige devant les tribunaux fédéraux des États-Unis contre Veolia Water North America Operating Services, LLC, en sa qualité d'exploitant contractant de l'IBWC pour l'exploitation de la *South Bay International Wastewater Treatment Plant*, et contre l'IBWC elle-même en tant qu'entité responsable de l'infrastructure de traitement des eaux usées du côté états-unien de la frontière. Ce litige,

[ix] [La disposition relative au recours citoyen du *Clean Water Act* est l'article 505 dans son ensemble (33 U.S.C. § 1365). Le paragraphe 505(d) est la disposition relative aux dépens.]

qui s'est déroulé pendant une période prolongée, **a été un litige au fond** sur la problématique des eaux usées transfrontalières dans la région Tijuana–San Diego, et non un litige préliminaire ou purement conservatoire.

52. Au cours de ce litige, Coastkeeper a consenti des investissements importants de temps, de ressources juridiques et de capacité d'enquête pour documenter la problématique environnementale et la responsabilité de Veolia et de l'IBWC. Les écritures qu'il a présentées devant les tribunaux des États-Unis — qui figurent à l'annexe B et qui sont des documents de la procédure judiciaire états-unienne accessibles au public — contiennent un exposé techniquement et juridiquement fondé de la responsabilité des acteurs états-uniens dans les épisodes de pollution de la région frontalière.

53. Il est particulièrement pertinent de signaler que, dans ce litige, **Coastkeeper a désigné Veolia et l'IBWC — et non le Mexique ni ses autorités environnementales — comme les principaux responsables des incidences environnementales documentées sur les côtes de San Diego.** Cette désignation a constitué le fondement des prétentions juridiques précises que Coastkeeper a formulées dans sa demande et qu'il a soutenues tout au long du litige.

54. **Coastkeeper avait alors — et a aujourd'hui — pleinement conscience que la problématique des eaux usées dans la région frontalière met en cause des acteurs et des responsabilités des États-Unis d'Amérique.** L'exclusion des acteurs états-uniens de la communication SEM-26-002 est une décision stratégique délibérée, que le Secrétariat a omis d'apprécier, ou n'a pas songé à apprécier, aux fins de son admission.

iii. Le *Settlement Agreement* : la preuve définitive du dessein économique et de l'échec des prétentions environnementales au fond

55. Le litige de Coastkeeper contre Veolia et l'IBWC ne s'est pas conclu par un jugement judiciaire sur le fond de l'affaire. Il s'est conclu par un *Settlement Agreement* — un accord transactionnel — négocié entre les parties dans l'examen des mérites de l'affaire. Le texte de ce *Settlement Agreement*, qui figure à l'annexe B, est éloquent non seulement par ce qu'il contient mais, fondamentalement, **par ce qu'il ne contient pas**.

56. Le *Settlement Agreement* **contient bel et bien** : le paiement des honoraires juridiques de San Diego Coastkeeper par les entités défenderesses; des engagements de Veolia et de l'IBWC de publier sur X — anciennement Twitter — et sur d'autres plateformes de médias sociaux au sujet de la problématique des eaux usées; quelques engagements de forme relatifs à la transparence et à la communication publique qui n'ont aucun effet contraignant d'assainissement du fleuve Tijuana, par exemple : « *learning of information that could significantly impact Facility operations (for example, unexpectedly high flows originating in Mexico that might impact the canyon-collector system)* ».

57. Le *Settlement Agreement* **ne contient pas** : la moindre obligation d'investissement dans l'infrastructure de traitement des eaux usées; aucun fonds de réparation environnementale des côtes de San Diego ou des écosystèmes touchés; aucune sanction pécuniaire pour les dommages environnementaux que Coastkeeper a documentés dans sa demande; aucune injonction de nettoyage des corps d'eau pollués; aucun programme

contraignant de suivi environnemental assorti de responsabilités financières pour Veolia ou l'IBWC; aucune reconnaissance formelle de responsabilité de la part des entités défenderesses; aucune compensation pour les collectivités ou les écosystèmes touchés.

58. L'écart entre la gravité des incidences environnementales que Coastkeeper a documentées dans sa demande — dommages aux côtes de San Diego, pollution de corps d'eau, incidences sur la santé publique, atteintes aux écosystèmes côtiers — et l'absence totale de toute mesure d'assainissement du fleuve Tijuana dans le *Settlement Agreement* qui a mis fin à ce litige est profondément révélatrice du dessein réel de l'organisation.

59. **Un plaideur qui rechercherait véritablement la remédiation ou la réparation environnementale des dommages qu'il a documentés dans sa demande n'aurait pas accepté un accord transactionnel ne comportant pas un seul peso d'assainissement du fleuve Tijuana. Un plaideur dont l'objectif premier est l'obtention de ressources financières pour son organisation — honoraires, publicité, positionnement — aurait accepté exactement le type d'accord que Coastkeeper a conclu.**

60. Le Mexique n'affirme pas que les membres ou les dirigeants de San Diego Coastkeeper soient dépourvus d'une préoccupation environnementale véritable pour la problématique du fleuve Tijuana et des côtes de San Diego. Il est parfaitement possible que cette préoccupation soit réelle. Ce que le Mexique affirme, sur la base des termes objectifs du *Settlement Agreement*, c'est que **lorsque Coastkeeper a dû choisir entre la remédiation et les honoraires juridiques, il a choisi les honoraires.** Ce choix est révélateur du dessein de la communication SEM-26-002.

iv. La chronologie de la recherche d'une instance de complaisance : comment la communication SEM suit chronologiquement l'échec du litige interne

61. La notion de recherche d'une instance de complaisance (*forum shopping*) décrit la pratique d'une partie qui, ayant obtenu un résultat insatisfaisant devant le forum initialement choisi, **recourt à un forum de remplacement en quête du résultat que le premier forum ne lui a pas accordé**. Cette pratique est généralement reconnue comme contraire aux principes de bonne foi procédurale et d'économie du droit dans la plupart des systèmes juridiques internationaux. Le mécanisme SEM de l'ACEUM n'a pas été conçu, de par son architecture, pour offrir un forum de remplacement à des auteurs de communications ayant épuisé leurs options devant le forum naturel.

62. La chronologie des événements dans le cas de Coastkeeper illustre le schéma de recherche d'une instance de complaisance :

    Première étape — Litige devant les tribunaux fédéraux des États-Unis : Coastkeeper relève la problématique des eaux usées dans la région frontalière, engage un litige civil contre Veolia et l'IBWC en tant qu'acteurs de compétence états-unienne qu'il juge responsables, et soutient ce litige pendant des années en y investissant des ressources juridiques importantes. À cette étape, les responsables désignés par Coastkeeper sont les acteurs de sa propre juridiction. Le Mexique n'apparaît dans le litige ni comme défendeur, ni comme responsable, ni comme partie intéressée.

Deuxième étape — *Settlement Agreement* : le litige se conclut par un accord transactionnel. Le résultat est le paiement des honoraires de Coastkeeper et des engagements de publication dans les médias sociaux. Il n'y a pas d'assainissement du fleuve Tijuana. Il n'y a pas de reconnaissance formelle de responsabilité. Coastkeeper a obtenu son résultat financier mais n'a obtenu aucun engagement d'investissement en infrastructure ni de correction des dommages environnementaux qu'il a documentés dans sa demande. À cette étape, le litige est terminé et le forum naturel a produit

son résultat.

Troisième étape — Communication SEM-26-002 : à une date chronologiquement commode pour que Coastkeeper parvienne à un *Settlement Agreement* avec les autorités états-uniennes — c'est-à-dire au moment où le forum interne s'est définitivement refermé —, Coastkeeper présente la communication SEM-26-002 au Secrétariat de la CCE. **Le nouveau responsable, dans la thèse de la communication, n'est plus Veolia ni l'IBWC : c'est le gouvernement du Mexique.** La problématique environnementale que Coastkeeper décrit est substantiellement la même que celle qu'il a plaidée devant les tribunaux des États-Unis. Le forum est différent; le responsable désigné a changé; l'objectif stratégique est identique : que quelqu'un admette sa responsabilité et s'engage à adopter des mesures que Coastkeeper pourra présenter comme un succès de son militantisme environnemental.

63. L'alinéa 24.27(3)c) [sic] de l'ACEUM établit que la communication doit porter sur une question qui n'est pas « pendante devant une procédure judiciaire ou administrative » [sic] et que l'auteur de la communication doit avoir exercé les recours disponibles devant le forum national. L'interprétation de cette exigence dans le contexte de la recherche d'une instance de complaisance doit être cohérente avec l'objet du mécanisme SEM : **l'exigence d'épuisement des recours internes ne peut être satisfaite par l'abandon volontaire de la procédure naturelle au moyen d'un accord transactionnel** que l'auteur de la communication a conclu à des conditions qu'il a jugées suffisamment favorables à ses intérêts économiques immédiats, mais insuffisantes pour ses prétentions environnementales au fond.

64. L'épuisement véritable du forum interne suppose d'avoir exercé les recours disponibles jusqu'à leur conclusion naturelle ou d'avoir obtenu dans ce forum la décision au fond qui justifie la recherche d'un remède international.

65. **Obtenir des honoraires au moyen d'un *Settlement Agreement* n'est pas l'épuisement du forum interne : c'est l'abandon du forum interne à des conditions acceptables pour l'auteur de la communication du point de vue financier.**

66. L'admission de la communication SEM-26-002 sur le fondement de ce type d'épuisement créerait un précédent profondément défavorable à l'intégrité du mécanisme SEM : elle ouvrirait la porte à ce que toute personne des États-Unis présente des communications au Secrétariat de la CCE après avoir conclu des accords transactionnels dans sa juridiction interne, en se servant du mécanisme SEM comme

d'une deuxième instance non prévue par l'ACEUM pour obtenir ce que le forum naturel ne lui a pas accordé.

C. Les déterminations du Secrétariat : genèse, portée et contradictions internes

67. Le Mexique reconnaît le pouvoir du Secrétariat de la CCE de rendre des déterminations d'admissibilité et d'apprécier les réponses des Parties dans le cadre de l'article 24.27 de l'ACEUM. La présente Réponse ne conteste pas l'existence de ces pouvoirs. Ce que le Mexique met en cause, c'est la portée et le contenu précis des déterminations DET1 et DET2 en l'espèce, pour les raisons développées dans les numéros qui suivent et à la section III.A.v [sic] de la présente Réponse.

i. La détermination DET1 : le Secrétariat a adopté la thèse de Coastkeeper sans exiger la norme minimale de charge de la preuve qu'impose l'article 24.27

68. Si, dans la détermination DET1, le Secrétariat n'a pas jugé la communication SEM-26-002 admissible et a de ce fait demandé une communication révisée à San Diego Coastkeeper, il reste que cette conclusion a été atteinte **en adoptant la thèse factuelle de l'auteur de la communication** comme **point de départ de l'analyse**, sans exiger de celui-ci qu'il produise une preuve qui, en elle-même et avec la rigueur méthodologique nécessaire, établisse l'existence du schéma d'omissions que l'article 24.27 de l'ACEUM pose comme condition d'admissibilité.

69. L'article 24.27 de l'ACEUM n'est pas une porte d'accès aisément franchissable : il établit des critères d'admissibilité qui ont pour fonction précise de filtrer les communications qui ne satisfont pas à la norme de sérieux et de motivation qu'exige le mécanisme. La prémisse qu'établit le paragraphe 24.4(1) en relation avec l'article 24.27 de l'ACEUM — **l'établissement d'un schéma persistant d'omissions dans l'application effective de la législation environnementale à la lumière de son rapport avec le commerce** — est la plus exigeante de ces conditions, parce qu'elle est celle qui détermine si la communication repose sur un fondement factuel suffisant pour justifier l'affectation de ressources du Secrétariat et du Conseil à son analyse, et pour justifier les coûts — politiques, juridiques, diplomatiques et de gouvernance — que la constitution d'un dossier factuel impose à la Partie mise en cause.

70. De plus, le Secrétariat n'a pas exigé que Coastkeeper établisse le lien de causalité précis entre les prétendues omissions dans l'application effective de la législation environnementale des autorités mexicaines et leur rapport avec les atteintes au commerce, comme l'établit le chapitre 24 de l'ACEUM, et **il n'a pas davantage pris en considération la responsabilité qui incombe aux États-Unis quant à l'action de l'IBWC, de l'EPA et de Veolia** dans le cadre de l'appréciation de l'admissibilité.

71. Au contraire, sans tenir compte des éléments qu'il avait lui-même indiqué à l'auteur de la communication de corriger dans la communication révisée, le Secrétariat a tenu pour suffisante la thèse de celui-ci : il a décrit les faits dans les termes où Coastkeeper les a présentés et, implicitement, en demandant une Réponse de Partie au gouvernement du Mexique, il a permis que soit examinée l'existence présumée du schéma d'omissions allégué, dans le cadre d'une communication qui, dès le début, n'aurait pas dû parvenir à l'étape procédurale où nous nous trouvons.

72. Cette adoption acritique de la thèse de l'auteur de la communication constitue, de l'avis du Mexique, **un excès de pouvoir du Secrétariat dans l'exercice de ses attributions de détermination de l'admissibilité** et un écart par rapport à la norme d'objectivité et d'impartialité que l'article 24.27 de l'ACEUM exige du Secrétariat dans l'exercice de ces attributions.

ii. La détermination DET2 : le Secrétariat a élargi la portée de l'analyse au-delà des reproches de la communication originale

73. Dans la détermination DET2, outre qu'il a admis l'instruction de la communication de San Diego Coastkeeper sur le fondement d'une analyse entachée de graves déficiences procédurales et de fond, le Secrétariat **a également élargi la portée de son analyse pour y inclure des reproches et des dimensions qui ne figuraient pas dans la communication originale** présentée par Coastkeeper.

74. Cet élargissement d'office de la portée de l'analyse représente un second excès de pouvoir du Secrétariat en l'espèce. Le mécanisme SEM a été conçu comme un mécanisme de réponse de la Partie aux reproches précis de l'auteur de la communication : la Partie a le droit de savoir, dès l'ouverture de la procédure, quels sont les reproches précis auxquels elle doit répondre, et le Secrétariat a l'obligation de s'en tenir à ces reproches « originaux » lorsqu'il apprécie la Réponse de la Partie. L'élargissement d'office des reproches par le Secrétariat constitue de sa part une violation manifeste du texte original de l'article 24.27 de l'ACEUM.

75. **Le Mexique n'est pas tenu de répondre à des reproches qui ne figuraient pas dans la communication originale de Coastkeeper.** Toutefois, dans l'exercice de son droit de réplique, la présente Réponse traite également ces reproches additionnels, tout en réservant son droit d'objecter, le cas échéant, à leur inclusion dans l'analyse du Secrétariat.

iii. Le paradoxe institutionnel : l'auteur d'une communication du pays qui a quitté la CCE active le mécanisme SEM dix-neuf jours plus tard

76. L'analyse des déterminations du Secrétariat ne peut se faire sans tenir compte du contexte institutionnel dans lequel elles ont été rendues. Le 7 janvier 2026, le gouvernement des États-Unis a annoncé son retrait de 66 organisations internationales, parmi lesquelles expressément la Commission de coopération environnementale (CCE) — l'organisme qui assure le soutien institutionnel de la présente procédure. Le gouvernement des États-Unis a publiquement qualifié ces organisations de « *wasteful, ineffective, and harmful* » pour les intérêts états-uniens, qualification publiée au *Federal Register* (91 Fed. Reg. 2281, 16 janvier 2026).

77. **Dix-neuf jours plus tard, le 26 janvier 2026, San Diego Coastkeeper a présenté la communication SEM-26-002** à ce même Secrétariat que le gouvernement du pays de l'auteur de la communication venait de qualifier d'inefficace et de nuisible aux intérêts de son pays.

78. Le Mexique n'affirme pas que le retrait des États-Unis de la CCE annule le droit des personnes états-uniennes de présenter des communications SEM tant que les procédures formelles de retrait ne sont pas achevées. Ce que le Mexique signale, c'est que cette

chronologie révèle avec précision **la nature instrumentale du mécanisme SEM tel qu'il est utilisé en l'espèce** : un outil de pression que le gouvernement de l'auteur de la communication lui-même a qualifié d'inutile lorsqu'il sert formellement la coopération environnementale véritable, mais que l'auteur de la communication active lorsqu'il sert ses objectifs de litige stratégique privé.

79. Le Secrétariat doit apprécier si cet usage du mécanisme est compatible avec les objectifs de l'article 24.2 de l'ACEUM, qui exige que les communications contribuent à « promouvoir des politiques commerciales et environnementales mutuellement favorables » [sic] — et non à instrumentaliser sélectivement un mécanisme international au service d'intérêts économiques privés.

80. L'action du Secrétariat justifie que le Mexique pose les questions suivantes :

> (i) Pourquoi le Secrétariat a-t-il instruit la communication SEM-26-002 sans apprécier les implications du retrait des États-Unis de la CCE seize jours [sic] avant sa présentation?
>
> (ii) Pourquoi le Secrétariat a-t-il adopté la thèse factuelle des auteurs de la communication sans exiger une preuve technique individualisée établissant le schéma persistant d'omissions qu'exige l'alinéa 24.27(2)(c)? [sic]
>
> (iii) Pourquoi le Secrétariat a-t-il élargi la portée de l'analyse au-delà de la communication originale?
>
> (iv) Pourquoi le Secrétariat n'a-t-il pas demandé aux États-Unis des renseignements sur l'action de l'IBWC, de l'EPA et de Veolia, compte tenu de la nature transfrontalière explicite du problème?
>
> (v) Comment le Secrétariat examinera-t-il le *Settlement Agreement* comme élément de preuve du dessein réel de l'auteur de la communication?

81. Indépendamment de l'analyse que le Secrétariat fera du contenu de la présente Réponse de Partie, le Mexique estime que **le Conseil de la CCE doit apprécier si les déterminations DET1 et DET2 sont conformes aux normes d'impartialité, de rigueur méthodologique et de respect du texte de l'Accord** que l'article 24.27 exige du Secrétariat.

iv. L'environnement comme instrument politico-commercial : le décret sur le loup gris et l'asymétrie environnementale structurelle

82. Le 4 septembre 2026, le président des États-Unis a signé le décret « *Supporting America's Ranchers* ». Ce décret enjoint au secrétaire à l'Intérieur d'apprécier dans un délai de 90 jours s'il y a lieu de retirer le loup gris mexicain de la liste des espèces en voie de disparition au titre de l'*Endangered Species Act*, facilite aux éleveurs l'élimination des loups qui s'en prennent à leur bétail et exerce une pression sur les États pour qu'ils suppriment leurs propres protections de l'espèce. Le contexte scientifique est sans appel : il n'existe qu'environ 317 loups gris mexicains à l'état sauvage, descendants de 7 individus survivants seulement. Une recherche de l'Université de

l'Arizona de 2025 a conclu que l'effet des loups sur les ventes de bétail est « statistiquement indétectable ». Le loup gris mexicain est une espèce transfrontalière faisant l'objet de programmes de conservation auxquels le SEMARNAT a participé.

83. Le décret sur le loup gris mexicain reproduit en miniature la structure argumentative que le Mexique a relevée dans la communication SEM-26-002 : **l'environnement utilisé comme instrument au service d'un intérêt économique précis**. Lorsque l'environnement sert l'intérêt des éleveurs états-uniens, la protection d'une espèce en voie de disparition devient sacrifiable.

84. Lorsque l'environnement sert l'intérêt contentieux de San Diego Coastkeeper, les obligations environnementales du Mexique deviennent l'objet d'un examen international. **Cette sélectivité dans l'usage du discours environnemental — invoquer la protection de l'environnement quand cela arrange et l'abandonner quand cela n'arrange pas — est exactement ce que l'article 24.2 de l'ACEUM visait à prévenir** en exigeant des politiques « mutuellement favorables » [sic] au commerce et à l'environnement.

85. Le tableau complet de cette sélectivité doit être pris en considération par le Secrétariat : le gouvernement du pays de l'auteur de la communication a retiré les États-Unis de l'Accord de Paris (20 janvier 2025); a ordonné le retrait de son gouvernement de la CCE le 7 janvier 2026 en la qualifiant d'inefficace; a signé le décret sur le loup gris le 4 septembre 2026; et dans aucun de ces actes il n'a invoqué l'article 24.2 de l'ACEUM ni les objectifs de la coopération environnementale trilatérale. Entre-temps, une organisation de ce même pays a activé le mécanisme SEM pour accuser le Mexique d'une protection environnementale insuffisante. Le Secrétariat de la CCE ne peut demeurer étranger à ce contexte lorsqu'il apprécie si la communication SEM-26-002 contribue véritablement aux objectifs du chapitre 24 de l'ACEUM.

D. Le Mexique a appliqué de manière effective sa législation environnementale : chronologie documentée de mesures concrètes en matière d'eaux usées à Tijuana

86. Face à la thèse d'omissions totales que l'auteur de la communication a construite sans la preuve technique individualisée et méthodologiquement rigoureuse qu'exige l'article 24.27 de l'ACEUM, le Mexique oppose dans la présente section **une chronologie documentée de mesures concrètes d'application effective de sa législation environnementale** en matière d'eaux usées à Tijuana.

87. La chronologie que le Mexique documente dans la présente section couvre quatre dimensions : les mesures de la CONAGUA en tant qu'autorité première en matière de permis de rejet et de suivi de la qualité des eaux; les mesures de la PROFEPA en tant qu'autorité fédérale d'inspection et de surveillance en matière d'environnement; l'investissement dans l'infrastructure de traitement des eaux usées; et le cadre de coopération bilatérale avec les États-Unis par l'entremise de la CILA. Ensemble, ces quatre dimensions établissent que le Mexique n'a pas commis le schéma persistant d'omissions que l'article 24.27 exige comme condition d'admissibilité et que, à supposer sans l'admettre que la communication soit admissible, le Mexique a appliqué de manière effective sa législation environnementale au sens de l'article 24.1 de l'ACEUM.

i. Les mesures de la CONAGUA : permis, conditions, [redacted] et suivi continu

88. La Commission nationale de l'eau est l'autorité fédérale première en matière de concessions et de permis de rejet d'eaux usées conformément à l'article 88 de la Loi sur les eaux nationales. Dans l'exercice de cette compétence, la CONAGUA a adopté les mesures concrètes suivantes relativement aux rejets de la CESPT dans la municipalité de Tijuana, en Basse-Californie, pendant la période visée par la communication :

[redacted] **En matière de permis de rejet**, [redacted]

[redacted]

[redacted]

ii. Les mesures de la PROFEPA : [redacted] inspections au cours de la période 2022-2026, renvoi à l'autorité compétente et application du cadre des seuils et des compétences

95. Le Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement a effectué [redacted] visites d'inspection, [redacted] Ces inspections constituent l'exercice continu du pouvoir d'inspection et de surveillance établi aux articles 170 à 172 de la LGEEPA, et leur réalisation est, en elle-même, la preuve que la PROFEPA était activement présente dans le champ de sa compétence pendant la période visée par la communication.

[redacted]

[redacted]

[redacted]

99. **La plainte citoyenne de 2019 comme preuve de l'application effective : le dossier même de Coastkeeper démontre que le système mexicain fonctionne.** Dans la communication révisée présentée le 27 avril 2026, Coastkeeper a tenté de satisfaire à

l'exigence de l'alinéa 24.27(3)c) de l'ACEUM en présentant neuf documents, parmi lesquels : (i) une plainte citoyenne présentée en février 2019 par des organisations environnementales mexicaines — et non par Coastkeeper — devant la CONAGUA, relative à la PTAR San Antonio de los Buenos; (ii) la réponse formelle et écrite de la CONAGUA à cette plainte; (iii) la réponse formelle de la PROFEPA à la même plainte; (iv) des renseignements de la PROPAE (Bureau du procureur chargé de la protection de l'environnement de l'État de Basse-Californie) sur 21 plaintes instruites en 2024-2025 ayant donné lieu à des inspections et à des procédures administratives; et (v) des renseignements de la PROFEPA sur une plainte en cours (2025) et trois inspections additionnelles. **On notera que l'auteure de la communication n'a présenté aucune plainte de son propre chef devant une autorité environnementale mexicaine : elle a emprunté les démarches de tiers.** Le Secrétariat, dans la détermination DET2, a admis cet ensemble documentaire sous une norme de raisonnabilité très large.

100. Ce que Coastkeeper a présenté comme preuve d'un remède recherché est en réalité **la preuve du bon fonctionnement du système mexicain d'application (*enforcement*) de la législation** environnementale : lorsque des citoyens mexicains présentent des plaintes formelles, les autorités mexicaines — la CONAGUA et la PROFEPA — répondent par des actes officiels écrits; lorsque des inspections sont effectuées, des prescriptions et des mesures correctives sont émises; lorsque la PROPAE instruit des plaintes, elle engage des procédures administratives.

101. Cette chaîne d'actes — plainte, réponse, inspection, procédure — est exactement la séquence que le droit de l'environnement mexicain établit aux fins de l'application effective de ses normes. Coastkeeper a construit un argument de qualité pour agir qui, par sa logique interne même, **démontre le contraire de ce qu'il soutient** : le gouvernement du Mexique n'omet pas d'appliquer sa législation environnementale; il l'applique au moyen des mécanismes que cette même législation établit, et il produit le dossier administratif que la loi exige.

[redacted] Le fait que les infrastructures de traitement des eaux usées à Tijuana soient confrontées à des défis techniques et financiers structurels ne transforme pas ces défis en omissions des autorités : [redacted]

103. **En matière de seuil de responsabilité environnementale**, l'article 6 de la Loi fédérale sur la responsabilité environnementale établit qu'il n'y a pas de dommage environnemental compensable lorsque le dépassement des limites établies par les NOM applicables n'est pas démontré. Ce seuil légal emporte une conséquence juridique précise : en l'absence d'une preuve technique individualisée et méthodologiquement rigoureuse établissant le dépassement des paramètres de la NOM-001-SEMARNAT-2021 imputable précisément aux rejets de la CESPT — preuve que l'auteur de la communication n'a pas produite devant le Secrétariat —, la responsabilité environnementale compensable ne se constitue pas juridiquement, et la conséquence juridique de l'absence de responsabilité constituée n'est pas l'omission de l'autorité : c'est l'application correcte du seuil légal qu'établit l'État de droit.

104. **En matière de responsabilité pénale**, l'article 416 du Code pénal fédéral érige en infraction environnementale le rejet illégal d'eaux usées, mais subordonne la constitution de l'infraction à la démonstration du caractère illicite du rejet. [redacted] L'article 421 du Code pénal fédéral, à ses paragraphes I, II et V [sic], érige en infraction des comportements liés au rejet de contaminants dans des corps d'eau; ces paragraphes exigent toutefois la démonstration d'un élément subjectif intentionnel et l'absence d'autorisation légale.

105. Aucun de ces éléments ne peut se constituer à l'égard de la CESPT : l'entreprise exerce ses activités sous un permis en vigueur, dans le cadre de l'instrument de mise en conformité assistée prévu à l'article 88 *bis* de la Loi sur les eaux nationales, et sa conduite traduit l'intention explicite de se conformer progressivement aux paramètres réglementaires. L'article 6 de la Loi fédérale sur la responsabilité environnementale confirme cette logique : il n'existe pas de dommage environnemental juridiquement réparable tant que l'exploitant demeure dans les paramètres autorisés par le permis et le [redacted].

106. Dans ce contexte normatif, le rejet de la CESPT ne peut être qualifié automatiquement d'illicite au sens de l'article 416 du CPF, **parce qu'il ne s'agit pas d'un rejet sans permis ni en violation manifeste de ses conditions : il s'agit d'un rejet sous permis, en trajectoire de conformité, sous la supervision continue de la CONAGUA.**

107. Le principe de l'*ultima ratio* du droit pénal — reconnu par la doctrine et la jurisprudence de la Cour suprême de justice de la Nation, ainsi que par les instruments internationaux applicables en matière de droits de la personne — établit que l'action pénale est l'instrument de dernier recours, qui ne doit être mis en œuvre que lorsque les instruments administratifs et civils de correction des comportements se sont révélés insuffisants.

108. [redacted] sont précisément les instruments préalables que le principe de l'*ultima ratio* commande d'épuiser avant de recourir à l'action pénale. **L'absence de dénonciation pénale dans ce contexte n'est pas une omission de l'autorité : c'est l'application correcte des principes du droit pénal mexicain que l'État de droit lui-même impose.**

iii. L'investissement dans l'infrastructure : la station d'épuration des eaux usées San Antonio de los Buenos et l'engagement financier de l'État mexicain

109. Au-delà des mesures réglementaires et d'inspection, le Mexique a démontré son engagement effectif envers la solution de la problématique des eaux usées à Tijuana au moyen d'investissements de capital importants dans l'infrastructure de traitement. Le plus pertinent de ces investissements pendant la période visée par la communication est la station d'épuration des eaux usées San Antonio de los Buenos.

110. La PTAR San Antonio de los Buenos — PTAR SAB — est la principale infrastructure de traitement des eaux usées de la CESPT dans la municipalité de Tijuana, en Basse-Californie. La phase 1 de cette station [redacted]

[redacted] provenant de ressources publiques fédérales et étatiques. L'achèvement de la phase 1 a augmenté de façon appréciable la capacité de traitement des eaux usées de la région, réduisant les volumes d'eaux usées non traitées ou insuffisamment traitées susceptibles d'atteindre les corps d'eau de la région frontalière (annexe A).

111. **Le *Settlement Agreement* ne prévoit aucun investissement dans l'infrastructure. Le Mexique, à l'inverse, a investi des ressources publiques de cette ampleur dans la solution réelle du problème dont l'auteur de la communication dit se préoccuper.** Cette asymétrie — l'auteur de la communication a obtenu des honoraires; le Mexique a investi dans l'infrastructure — est révélatrice de celle des deux parties qui est véritablement engagée dans le traitement de la problématique du fleuve Tijuana, problématique dans laquelle, comme San Diego Coastkeeper l'a amplement et publiquement documenté, les acteurs états-uniens en cause sont responsables.

iv. La coopération bilatérale : le cadre CILA–protocole d'entente comme instrument de plus grand poids dans la dimension transfrontalière

112. La coopération bilatérale entre le Mexique et les États-Unis en matière d'eaux usées transfrontalières dans la région Tijuana–San Diego est l'élément de plus grand poids stratégique dans la Réponse du Mexique. Non parce qu'elle serait le seul instrument utilisé — les instruments réglementaires et d'inspection décrits aux numéros précédents sont également pertinents — mais parce que son existence et sa validité établissent, avec l'autorité des deux gouvernements concernés au plus haut niveau politique, que la problématique des eaux usées dans la région frontalière est traitée au moyen des mécanismes les plus adéquats pour un problème de nature binationale : les mécanismes de coopération bilatérale.

113. Le procès-verbal 328 de la Commission internationale des limites et des eaux, signé le 19 juillet 2022, établit un engagement bilatéral d'investissement d'environ 144 millions de dollars américains en faveur du Mexique pour la construction et l'amélioration d'infrastructures de traitement des eaux usées dans la région frontalière Tijuana–San Diego (annexe A).

114. L'engagement est binational : il met en jeu des ressources et des responsabilités des deux pays, reconnaît la nature partagée du problème et établit un mécanisme de mise en œuvre conjointe que le mécanisme SEM — par sa nature — ne pourrait engendrer.

115. Le procès-verbal 333 de la CILA, signé le 15 décembre 2025, contient 13 résolutions bilatérales précises sur la problématique des eaux usées transfrontalières et crée le Groupe de travail permanent Mexique–États-Unis pour la gestion coordonnée de cette problématique (annexe A). La création d'un groupe de travail permanent est une innovation institutionnelle importante qui traduit le niveau d'engagement des deux gouvernements envers une solution durable du problème. Il importe de signaler que le procès-verbal 333 de la CILA a été signé en décembre 2025, après la période principale visée par la communication mais avant la présentation de la présente Réponse, et que **l'auteur de la communication ne le mentionne dans aucun passage de sa communication** malgré sa pertinence directe pour l'appréciation de l'effectivité de

l'application de la législation environnementale mexicaine dans le contexte transfrontalier.

116. Le protocole d'entente Bárcena-Zeldin, signé le 24 juillet 2025, est l'instrument de coopération bilatérale de la plus haute portée politique du dossier de la présente Réponse (annexe C). Il a été signé par la secrétaire à l'Environnement et aux Ressources naturelles et par l'administrateur de l'EPA des États-Unis — c'est-à-dire au plus haut niveau politique des deux gouvernements en la matière — et établit des engagements précis de coopération bilatérale en matière d'eau frontalière, y compris le problème des eaux usées dans la région Tijuana–San Diego.

117. L'existence de cet instrument — signé avant la présentation de la présente Réponse — démontre que la réponse du Mexique à la problématique des eaux usées transfrontalières ne s'articule pas uniquement au moyen d'instruments nationaux de réglementation et de sanction, mais également — et principalement — au moyen du mécanisme bilatéral qu'exige la nature transfrontalière du problème : la coopération directe entre les deux gouvernements au plus haut niveau.

118. L'auteur de la communication a choisi d'ignorer délibérément dans sa communication le procès-verbal 333 de la CILA, le protocole d'entente Bárcena-Zeldin, l'achèvement de la phase 1 de la PTAR SAB et les engagements d'investissement du procès-verbal 328 de la CILA. Cette omission n'a pas été involontaire : ce sont là les instruments les plus pertinents et de plus grand poids spécifique dans toute appréciation objective de l'effectivité de l'application de la législation environnementale mexicaine dans le contexte de la problématique transfrontalière du fleuve Tijuana. Leur exclusion délibérée de la communication est cohérente avec le schéma de construction sélective de la thèse que le Mexique a relevé dans l'ensemble de la conduite de l'auteur de la communication.

E. Contexte historique et structurel

119. Pour apprécier correctement la conduite du gouvernement du Mexique en matière de gestion des eaux usées à Tijuana, il est indispensable de comprendre le contexte historique et structurel dans lequel s'inscrit le problème.

120. La signature de l'Accord de libre-échange nord-américain en 1994 a comporté une reconnaissance explicite des problèmes environnementaux de la zone frontalière par la création de la Banque de développement de l'Amérique du Nord (BDAN/NADB) et de la Commission de coopération écologique frontalière (COCEF), institutions créées expressément pour financer et certifier des projets d'infrastructure environnementale dans la zone frontalière Mexique–États-Unis.

121. La PTAR SAB a été l'un des premiers projets importants financés par des ressources de la BDAN/NADB, ce qui démontre que le problème des eaux usées de Tijuana a été reconnu et traité comme une priorité environnementale frontalière dès les débuts du régime de coopération de l'ALENA. L'existence de ces mécanismes de financement multilatéral, et la participation active du Mexique à ceux-ci, est incompatible avec la thèse de la communication SEM-26-002 selon laquelle le gouvernement du Mexique aurait ignoré le problème.

122. La PTAR SAB est entrée en service à la fin des années 1980. Depuis lors, la station a été agrandie à de multiples reprises afin de tenter de suivre le rythme de la croissance de la demande de services de traitement. Toutefois, la croissance de la demande — portée par la croissance démographique de la ville et par l'extension des raccordements au réseau d'égout dans de nouveaux quartiers — a constamment dépassé la capacité des agrandissements planifiés. **Cet écart persistant entre la demande et la capacité n'est pas la preuve d'une négligence : il est la preuve de l'ampleur du défi et de l'insuffisance des ressources disponibles face à l'échelle du problème.**

i. La dynamique hydrologique transfrontalière du fleuve Tijuana et son rapport avec les événements de rejet

123. Le bassin hydrologique du fleuve Tijuana a une superficie d'environ 4 280 kilomètres carrés, dont environ 70 % se trouvent en territoire mexicain et 30 % en territoire des États-Unis. Le bassin comprend la zone urbaine de Tijuana au Mexique et une partie du comté de San Diego aux États-Unis, et a pour point de rejet final la côte de l'océan Pacifique dans la zone des plages de Tijuana et d'Imperial Beach à San Diego.

124. L'hydraulique du bassin du fleuve Tijuana est complexe et présente des caractéristiques qui rendent particulièrement difficile l'attribution de la responsabilité des épisodes de pollution côtière. Pendant les périodes de précipitations normales, le fleuve a un débit relativement faible et les écoulements sont gérables par le réseau de traitement binational. Toutefois, pendant les épisodes de pluie intense — qui, dans la région, surviennent typiquement entre novembre et mars, coïncidant avec le phénomène El Niño les années impaires [sic] —, le débit du fleuve peut augmenter en quelques heures de façon spectaculaire, dépassant la capacité des réseaux de traitement des deux côtés de la frontière et provoquant des débordements qui polluent la côte.

125. Les épisodes de débordement en période de précipitations intenses sont un phénomène hydraulique qu'aucune infrastructure de traitement ne peut éliminer entièrement dans les limites d'un budget raisonnable : il faudrait pour cela dimensionner la capacité de traitement en fonction des débits de pointe des épisodes les plus extrêmes, ce qui supposerait d'exploiter une infrastructure surdimensionnée — et donc extrêmement coûteuse — pendant 95 % de l'année. La solution pratique retenue par les deux pays — et recommandée par les experts en génie hydraulique — est la combinaison d'une capacité de traitement suffisante pour les débits normaux et de dispositifs de maîtrise des débordements (intercepteurs d'eaux pluviales, bassins de rétention, dérivations contrôlées) réduisant au minimum la quantité d'eaux usées parvenant non traitées à la côte pendant les épisodes de tempête. C'est exactement la stratégie que le Mexique met en œuvre au moyen du [redacted] et de l'agrandissement de la PTAR SAB.

126. La distinction entre les épisodes de pollution côtière causés par des débordements pendant les tempêtes et ceux causés par des rejets d'exploitation normale est fondamentale pour apprécier correctement la conduite du Mexique. Les premiers sont des phénomènes hydrauliques inévitables dans le contexte de l'infrastructure actuelle; les seconds résultent d'une capacité de traitement insuffisante pour le débit normal d'eaux usées produites par la ville.

127. **La communication SEM-26-002 ne fait pas cette distinction : elle traite tous les épisodes de pollution côtière comme s'ils résultaient de la même cause** — la prétendue « inaction » du gouvernement du Mexique —, alors qu'en réalité ils ont des causes différentes et appellent des réponses différentes.

ii. La South Bay IWTP et la responsabilité partagée du traitement binational

128. La *South Bay International Wastewater Treatment Plant* (SBIWTP) est la station d'épuration des eaux usées qui fonctionne du côté nord-américain pour traiter les eaux provenant du Mexique par le collecteur international établi conformément aux procès-verbaux de la CILA. La SBIWTP a été construite avec des fonds fédéraux des États-Unis et est exploitée par la Commission internationale des limites et des eaux nord-américaine (IBWC) en coordination avec l'État de Californie. Sa capacité nominale est de 25 millions de gallons par jour (mgd) dans des conditions normales, bien que sa capacité de traitement effective ait varié de façon appréciable selon les conditions d'exploitation et les travaux d'entretien effectués.

129. La SBIWTP joue un rôle critique dans le système binational de traitement des eaux usées parce qu'elle complète la capacité de la PTAR SAB du côté mexicain. Lorsque la PTAR SAB atteint sa capacité maximale de traitement, les eaux usées additionnelles sont acheminées vers le collecteur international et traitées à la SBIWTP. Cette complémentarité rend le système de traitement binational plus robuste que chacune des deux stations prise isolément, mais crée aussi une interdépendance qui fait que les déficiences d'une station affectent la capacité totale du système.

130. Le litige de Coastkeeper contre l'IBWC et Veolia — l'exploitant privé de la SBIWTP pendant la période pertinente — a été engagé précisément parce que Coastkeeper avait constaté que la SBIWTP fonctionnait avec des déficiences qui contribuaient à la pollution côtière. Ces problèmes comprenaient des périodes pendant lesquelles la station fonctionnait très en deçà de sa capacité nominale, des épisodes de libération d'eaux usées non traitées pendant les tempêtes et des déficiences dans l'entretien des équipements de traitement. Le *Settlement Agreement* issu de ce litige a reconnu implicitement — au point que les défendeurs ont accepté de payer des honoraires d'avocats et de s'engager à certaines actions de communication — que les préoccupations de Coastkeeper étaient fondées quant

131. Ces faits sont directement pertinents pour la présente procédure SEM. **Si la SBIWTP a contribué de manière appréciable à la pollution côtière pendant la période pertinente — comme le litige nord-américain le laisse entendre —, alors l'attribution de responsabilité exclusive au Mexique que fait la communication SEM-26-002 est erronée.** Le problème des eaux usées transfrontalières est un problème binational dont les causes se trouvent des deux côtés de la frontière, et toute analyse qui le réduit à la responsabilité d'un seul acteur — le Mexique — ne reflète pas la réalité de la situation.

iii. Les contributions du Mexique au Fonds d'investissement dans l'infrastructure frontalière

132. Un élément que la communication SEM-26-002 ignore complètement est la participation financière du Mexique aux fonds d'investissement dans l'infrastructure

environnementale frontalière. La Banque de développement de l'Amérique du Nord (BDAN/NADB), créée en 1994 dans le cadre de l'ensemble institutionnel de l'ALENA, a pour mission de financer des projets d'infrastructure environnementale dans la zone frontalière Mexique–États-Unis. Le Mexique verse des contributions régulières au capital de la BDAN/NADB et a en contrepartie accès à du financement pour des projets d'infrastructure environnementale dans la zone frontalière.

133. La PTAR SAB a reçu du financement de la BDAN/NADB à différentes étapes de son développement. Ce financement complète les ressources du budget fédéral mexicain et a été essentiel pour rendre possibles les augmentations de capacité qui auraient autrement exigé un budget exclusivement fédéral de plus grande ampleur. La participation du Mexique à la BDAN/NADB — comme apporteur de capital et comme bénéficiaire de financement — démontre que le Mexique utilise tous les mécanismes financiers disponibles pour s'attaquer au problème de l'infrastructure de traitement des eaux usées à la frontière.

134. Les contributions du Mexique à la BDAN/NADB et le financement reçu pour des projets tels que la PTAR SAB font partie du bilan de bonne foi du Mexique en matière d'investissement dans l'infrastructure environnementale frontalière. Ces données financières, accessibles dans les rapports annuels de la BDAN/NADB et dans les registres budgétaires du gouvernement du Mexique, ne sont ni citées dans la communication SEM-26-002 ni prises en considération dans les déterminations du Secrétariat. Leur omission produit un portrait incomplet et injuste de l'action du gouvernement du Mexique.

F. Analyse des reproches précis de la communication et réponse factuelle

135. La communication SEM-26-002 formule une série de reproches précis sur la conduite des autorités mexicaines qui méritent une réponse ponctuelle. La présente section examine chacun des reproches principaux de la communication et fournit la réponse factuelle correspondante, étayée par le dossier documentaire des autorités compétentes.

i. Reproche relatif à la fréquence des rejets dépassant les limites de la NOM

136. La communication SEM-26-002 affirme que les rejets d'eaux usées dans la région de Tijuana dépassent fréquemment les limites établies par la NOM-001-SEMARNAT-2021. Le Mexique nie ce que la communication cherche à démontrer — à savoir que cette situation résulterait de l'inaction ou de la négligence du gouvernement du Mexique —, d'autant plus que l'auteur de la communication a lui-même publiquement documenté que le gouvernement des États-Unis d'Amérique n'a pas donné suite à la problématique qu'il soulève dans la communication.

137. Le Mexique fait observer son engagement envers l'environnement et le traitement de la problématique du fleuve Tijuana par l'investissement dans la technologie de traitement la plus avancée qu'il réalise au moyen de l'agrandissement de la PTAR SAB.

[redacted]

[redacted]

ii. Reproche relatif à l'absence d'actions pénales

[redacted]

141. Le droit pénal de l'environnement mexicain — article 416 du Code pénal fédéral — établit une infraction précise pour les rejets illégaux d'eaux usées : le rejet doit être effectué « sans permis » [sic] ou « en contravention de dispositions légales » [sic]. La CESPT exerce ses activités sous un permis en vigueur et dans le cadre d'un Programme de mise en conformité; ses rejets ne sont ni « sans permis » ni « en contravention de dispositions légales » au sens de l'article 416 du CPF. La réponse juridique correcte à la situation de la CESPT est le régime administratif — permis, programmes de mise en conformité, supervision — qui est exactement le régime que la CONAGUA a appliqué.

142. Le principe de proportionnalité dans l'exercice du pouvoir punitif de l'État exige que la réponse étatique soit proportionnée à la gravité du manquement. L'hypothèse supposée d'une imposition de sanctions pénales aux exploitants d'infrastructures publiques d'assainissement — comme la CESPT, organisme décentralisé du gouvernement de l'État qui exploite des services de base pour des millions de personnes — alors que le manquement est géré au moyen d'instruments administratifs formels serait une réponse disproportionnée qui produirait des conséquences défavorables pour le service d'assainissement de la ville sans produire aucun bénéfice environnemental additionnel par rapport à ce que le régime administratif réalise déjà.

iii. Reproche relatif à la coordination entre organismes fédéraux

[redacted]. La communication SEM-26-002 soutient que l'absence de coordination entre la CONAGUA, le SEMARNAT et la PROFEPA engendre des lacunes dans l'application de la loi environnementale. Comme cela a été démontré à la section IV.F de la présente Réponse, cet argument méconnaît les instruments formels de coordination interinstitutionnelle existants : la Convention PROFEPA-FGR de 2004 [redacted]

144. Mais la coordination interinstitutionnelle, dans le cas concret des eaux usées de Tijuana, va au-delà de ces instruments formels. La CILA coordonne au niveau bilatéral et le SEMARNAT coordonne au niveau national; les réunions du Groupe de travail bilatéral établi par le procès-verbal 333 de la CILA (décembre 2025) réunissent des représentants

de la CONAGUA, du SEMARNAT, de la PROFEPA et de la CILA avec leurs homologues états-uniens — l'EPA et l'IBWC-Veolia.

145. Pour examiner l'avancement des engagements et coordonner les actions en suspens. [sic] Cette coordination multidimensionnelle — bilatérale, interinstitutionnelle et à plusieurs niveaux — est exactement le type de réponse intégrale qu'exige un problème complexe comme celui des eaux usées transfrontalières.

iv. Reproche relatif à la qualité de l'eau sur les plages touchées

146. La communication SEM-26-002 cite des données sur la qualité de l'eau des plages de San Diego — plus précisément à Imperial Beach et sur les plages du sud de San Diego qui bordent l'embouchure du fleuve Tijuana — pour illustrer l'incidence des rejets d'eaux usées. Le Mexique reconnaît que la qualité de l'eau de ces plages a été affectée historiquement par les rejets d'eaux usées provenant des deux côtés de la frontière. Toutefois, la communication ne ventile pas la proportion de la pollution imputable aux rejets du côté nord-américain — y compris ceux de la SBIWTP pendant ses périodes de fonctionnement déficient.

147. Les données sur la qualité de l'eau des plages de San Diego sont mesurées et déclarées principalement par le comté de San Diego et par l'EPA des États-Unis, suivant les normes nord-américaines de qualité de l'eau pour usage récréatif (*Beach Act*). Ces données ne distinguent pas la pollution d'origine mexicaine de celle d'origine nord-américaine : elles mesurent la qualité de l'eau au point de la plage, laquelle est le résultat cumulé de toutes les sources de pollution du bassin. Utiliser ces données pour attribuer une responsabilité exclusive au Mexique, sans effectuer l'analyse des sources qui permettrait de quantifier la contribution de chaque pays à la pollution totale, est méthodologiquement incorrect et ne peut étayer l'affirmation d'une « absence d'application effective » de la part du Mexique.

148. Les études universitaires et techniques qui ont examiné la qualité de l'eau dans la zone côtière frontalière concluent constamment que le problème a des causes multiples et que la contribution de chaque source varie selon les conditions hydrauliques, pluviométriques et saisonnières. Ignorer cette complexité et attribuer le problème exclusivement au Mexique — comme le fait la communication SEM-26-002 — est une simplification que la rigueur scientifique et la rigueur juridique de l'article 24.27 de l'ACEUM ne sauraient admettre.

III. ARGUMENTATION JURIDIQUE

149. La présente section établit l'argumentation juridique complète qui étaye la position du gouvernement du Mexique dans la présente procédure. L'argumentation s'articule en trois niveaux d'analyse qui sont, chacun, indépendants et suffisants pour emporter la clôture de la communication :

150. **Premièrement**, l'irrecevabilité de la communication pour inobservation des exigences formelles et substantielles de l'article 24.27 de l'ACEUM.

151. **Deuxièmement**, et à titre subsidiaire, sans que cela emporte la moindre concession, la démonstration que le Mexique s'est pleinement acquitté de ses obligations en matière d'application effective de sa législation environnementale.

152. **Troisièmement**, l'exposé du dessein économique qui anime l'action de l'auteur de la communication, lequel constitue l'utilisation d'un mécanisme de coopération environnementale comme instrument de litige stratégique, incompatible avec les fins du chapitre 24 de l'ACEUM.

153. Chacun de ces arguments est développé avec l'ampleur et la profondeur qu'exige l'importance de l'affaire.

154. Le premier — l'irrecevabilité — est l'argument principal et celui qui doit déterminer l'issue de la présente procédure. Le Secrétariat de la CCE est dépourvu du pouvoir de constituer un dossier factuel lorsque la communication elle-même ne satisfait pas aux seuils minimaux établis au paragraphe 24.27(3) de l'ACEUM, lesquels sont des conditions d'admissibilité et non de simples critères discrétionnaires d'appréciation.

155. Le deuxième argument — l'application effective — est formulé à titre subsidiaire, sans concéder la prémisse de l'admissibilité, et démontre que l'abondant dossier documentaire de l'action de la CONAGUA, du SEMARNAT et de la PROFEPA contredit point par point les affirmations de la communication.

156. Le troisième argument — le dessein de l'auteur de la communication — complète les précédents en révélant la nature instrumentale de la procédure et l'incohérence entre la thèse construite devant le SEM et la conduite procédurale de l'auteur devant les tribunaux nord-américains.

III.A. La communication est irrecevable dans son intégralité — triple vecteur d'irrecevabilité au titre de l'article 24.27 de l'ACEUM

In claris non fit interpretatio

— Dans les choses claires, il n'y a pas lieu à interprétation —

157. *In claris non fit interpretatio.* Là où le texte est clair, l'interprétation est interdite. Ce principe — pierre angulaire du droit international des traités et du droit mexicain — régit l'analyse qui suit. L'article 24.27 de l'ACEUM n'est ni obscur, ni ambigu, ni lacunaire. C'est une disposition technique, systématique, construite avec une précision chirurgicale par des négociateurs qui connaissaient les précédents de l'ANACDE et ont choisi un langage plus restrictif. Interpréter ce langage comme un simple guide discrétionnaire n'est pas de l'interprétation : c'est la substitution de la volonté unilatérale de l'interprète au texte convenu.

158. La communication SEM-26-002 est irrecevable **par trois vecteurs indépendants et concurrents**, chacun suffisant à lui seul pour empêcher le Secrétariat de recommander la constitution d'un dossier factuel. Énoncés dans la langue de la discipline juridique qui les régit :

Premièrement : la communication n'établit pas le lien commercial que l'Accord lui-même érige en condition structurelle de tout le chapitre 24. Le paragraphe 24.4(1) de l'ACEUM limite la portée des obligations des Parties en matière d'application effective de la législation environnementale aux situations qui affectent « le commerce ou l'investissement entre les Parties ». La note 4 du même article — incorporée au texte authentique conformément à l'article 31(2) de la Convention de Vienne sur le droit des traités — offre une définition limitative et bipartite des cas où ce lien existe. La communication n'entre dans aucune des deux hypothèses normatives supposées. Sans lien commercial, il n'existe pas d'obligation dont l'omission puisse faire l'objet d'une communication au titre de l'article 24.27.

Deuxièmement : la communication ne satisfait pas à l'exigence de communication préalable aux autorités compétentes établie à l'alinéa 24.27(2)e) de l'ACEUM. Le Secrétariat lui-même — dans la détermination *Time Ceramics* (SEM/24-001/12/DET) [sic][x] — a établi que l'objet de cette exigence est que les autorités compétentes soient au fait de la problématique environnementale avant la présentation de la communication et qu'elles aient l'occasion d'agir dans la sphère administrative. Le constat que le problème du fleuve Tijuana est largement connu ne satisfait pas à ce seuil : la connaissance publique n'équivaut pas à une communication écrite formelle à l'autorité compétente dans la forme qu'exige l'Accord.

Troisièmement : la communication identifie des instruments normatifs — les NOM — qui ne se qualifient pas comme « législation environnementale » au sens technique et circonscrit de l'article 24.1 de l'ACEUM. La définition de l'Accord — « loi du Congrès ou règlement adopté conformément à une loi du Congrès » — a un corrélat constitutionnel précis en droit mexicain : seules les lois au sens formel (adoptées par le Congrès de l'Union) et les règlements au sens strict (pris par le président de la République en vertu de l'article 89-I de la CPEUM) satisfont à cette définition. Les NOM, dont la source habilitante est la Loi sur l'infrastructure de la qualité et dont l'adoption relève des organismes de l'Exécutif par l'entremise de comités techniques, ne sont pas des « règlements adoptés conformément à une loi du Congrès » au sens constitutionnel. Le Secrétariat ne peut élargir par voie d'interprétation le catalogue des instruments que l'Accord a définis avec clarté.

159. Les trois vecteurs d'irrecevabilité sont développés dans les sous-sections suivantes. Leur concurrence renforce la conclusion : la communication SEM-26-002 ne franchit pas le seuil d'admissibilité établi à l'article 24.27 de l'ACEUM, et le Secrétariat n'est pas autorisé à recommander la constitution d'un dossier factuel.

[x] [La citation authentique est « A24.27(2)(3)/SEM/24-001/12/DET ».]

III.A.1. La communication n'établit pas le lien commercial exigé par le paragraphe 24.4(1) et sa note 4 de l'ACEUM — condition structurelle du chapitre 24

160. Le premier vecteur d'irrecevabilité est le plus fondamental : la communication n'établit pas que l'affaire qu'elle soumet à l'examen du Secrétariat affecte le commerce ou l'investissement entre les Parties. Cette exigence n'est pas un élément de fond que le Secrétariat apprécierait discrétionnairement : c'est **la condition structurelle qui délimite le champ d'application de tout le chapitre 24 de l'ACEUM**.

161. Le paragraphe 24.4(1) de l'ACEUM dispose textuellement :

> « Une Partie ne cessera pas d'appliquer effectivement sa législation environnementale, par un cours d'action ou d'inaction soutenu ou récurrent, d'une manière qui affecte le commerce ou l'investissement entre les Parties. » [sic][xi] (soulignement ajouté)

162. L'expression « d'une manière qui affecte le commerce ou l'investissement entre les Parties » n'est ni adjectivale ni décorative : elle est **la condition habilitante de l'obligation**. *In claris non fit interpretatio* : la disposition est claire. *Verba legis non sunt violanda* : les mots de l'Accord ne peuvent être violentés. Le Secrétariat ne saurait avoir compétence pour examiner des situations de non-application de la législation environnementale qui n'atteignent pas ce seuil, quelle qu'en soit la gravité écologique ou quelle que soit la thèse de l'auteur de la communication.

163. Pour écarter toute ambiguïté, les Parties négociatrices de l'ACEUM ont incorporé au texte authentique de l'article 24.4 la note 4, qui établit une définition limitative des cas où le lien commercial existe. La note 4 dispose, sous l'intitulé « Il est entendu que » :

> « [P]our plus de certitude, une personne ou une industrie qui produit des biens ou fournit des services faisant l'objet d'un commerce entre les Parties, ou ayant un investissement sur le territoire d'une Partie, peut être affectée par le cours d'action ou d'inaction de la Partie visée au paragraphe 1; de même, une personne ou une industrie qui, sur le territoire d'une Partie, entre en concurrence avec des biens ou des services d'une autre Partie peut être affectée par ce cours d'action ou d'inaction. » [sic][xii] (note 4, article 24.4, ACEUM)

164. L'expression « pour plus de certitude » — *for greater certainty* dans le texte anglais authentique — a une signification technique consolidée en droit des traités : elle introduit une précision qui opère comme une définition contraignante et limitative, et non comme

---

[xi] [Le texte français authentique se lit : « Aucune Partie n'omet d'appliquer et de faire respecter de manière effective ses lois environnementales par des actions ou inactions soutenues ou récurrentes d'une manière qui a une incidence sur le commerce ou l'investissement entre les Parties, après la date d'entrée en vigueur du présent accord. »]

[xii] [Le texte français authentique de la note 4 se lit : « Il est entendu qu'une "action ou inaction" est commise "d'une manière qui a un effet sur le commerce ou l'investissement entre les Parties" si elle concerne : 1) une personne ou un secteur qui produit des produits ou fournit des services faisant l'objet d'un échange commercial entre les Parties ou qui a un investissement sur le territoire de la Partie qui a omis de se conformer à l'obligation; ou 2) une personne ou un secteur qui produit un produit ou fournit un service qui, sur le territoire d'une Partie, entre en concurrence avec un produit ou service d'une autre Partie. »]

une énumération exemplative. La note 4 établit en conséquence **deux hypothèses, et deux seulement**, dans lesquelles le lien commercial se réalise :

> (i) la personne ou l'industrie affectée par le comportement contesté produit des biens ou des services faisant l'objet d'un commerce entre les Parties, ou détient un investissement sur le territoire d'une Partie; ou
>
> (ii) la personne ou l'industrie affectée entre en concurrence, sur le territoire d'une Partie, avec des biens ou des services d'une autre Partie.

Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit

— Quand la loi a voulu, elle a disposé; quand elle n'a pas voulu, elle s'est tue —

165. *Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit.* L'Accord a dit ce qu'il voulait dire : deux hypothèses précises. Là où il n'a pas voulu en dire davantage, il s'est tu. La communication SEM-26-002 n'identifie aucune personne ni industrie se trouvant dans l'une ou l'autre de ces deux hypothèses normatives. Elle se rapporte au rejet d'eaux usées — un phénomène environnemental, et non une activité commerciale ou d'investissement — et à ses effets sur les plages et sur le fleuve Tijuana. **L'eau usée qui s'écoule de Tijuana vers San Diego n'est pas une marchandise faisant l'objet d'un commerce entre les Parties.**

166. L'argument selon lequel le lien commercial serait sans pertinence dans la procédure SEM — argument que le Secrétariat a laissé entendre dans ses déterminations — est réfuté par l'architecture même de l'Accord. La note 5 du même article 24.4 dispose que, « aux fins du règlement des différends » — c'est-à-dire lorsqu'un groupe spécial arbitral et saisi de l'affaire — le lien commercial est présumé exister.[xiii]

167. L'existence d'une présomption qui opère exclusivement « aux fins du règlement des différends » implique nécessairement que, **hors de ce cadre, la présomption ne joue pas**. Argument *a contrario* : si le lien était sans pertinence dans tout le chapitre 24, la note 5 serait sans objet. Le fait que les négociateurs l'aient incluse démontre qu'ils ont envisagé un scénario — le groupe spécial — dans lequel le lien est bel et bien exigible, et qu'ils n'ont adopté la présomption que là. Dans la procédure SEM, le lien doit être établi, non présumé.

168. L'alinéa 24.27(3)b) de l'ACEUM exige que la communication « soulève des questions dont l'avancement contribuerait aux objectifs du présent chapitre » [sic][xiv]. Les objectifs du chapitre 24 sont définis à l'article 24.2 : (a) promouvoir des politiques commerciales et environnementales mutuellement favorables; (b) encourager des niveaux élevés de

---

[xiii] [Le texte français authentique de la note 5 de l'article 24.4(1) se lit : « Aux fins du règlement des différends, un groupe spécial présume qu'un manquement est commis d'une manière qui a un effet sur le commerce ou l'investissement entre les Parties, à moins que la Partie défenderesse ne démontre le contraire. »]

[xiv] [Le texte français authentique de l'alinéa 24.27(3)b) se lit : « si les observations, seules ou combinées à d'autres observations, soulèvent des questions pour lesquelles une *étude approfondie* serait propice à la réalisation des objectifs du présent chapitre ».]

protection de l'environnement; et (c) renforcer les capacités de traiter les questions environnementales liées au commerce.

169. **Une communication qui n'établit aucun lien commercial ne peut « contribuer aux objectifs » d'un chapitre dont l'architecture fait du commerce l'axe transversal des alinéas (a) et (c).** Il incombe à l'auteur de la communication de prouver sa contribution aux objectifs du chapitre; il ne l'a pas fait.

III.A.2. La communication ne satisfait pas à l'exigence de communication écrite préalable aux autorités compétentes — alinéa 24.27(2)e) de l'ACEUM

170. Le deuxième vecteur d'irrecevabilité réside dans l'inobservation de l'exigence formelle établie à l'alinéa 24.27(2)e) de l'ACEUM. Cette disposition — située non pas au paragraphe (3) des facteurs, mais au paragraphe (2) des exigences de la communication — exige que l'écrit de communication « indique si la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes [sic][xv] de la Partie et la réponse de la Partie, s'il en est ».

171. La distinction entre le paragraphe (2) et le paragraphe (3) est juridiquement significative. Le paragraphe (2) établit des **exigences formelles** de la communication — conditions de sa validité comme acte de procédure. Le paragraphe (3) établit les **facteurs** que le Secrétariat « considérera » pour recommander la constitution du dossier. Une exigence du paragraphe (2) qui n'est pas satisfaite rend la communication formellement déficiente *ab initio*, indépendamment des facteurs du paragraphe (3).

Qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset

— Celui qui se tait alors qu'il devait et pouvait parler est réputé consentir —

172. *Qui tacet consentire videtur si loqui debuisset ac potuisset* : le silence de l'auteur de la communication sur la communication préalable aux autorités mexicaines équivaut à l'aveu qu'il ne l'a pas faite, alors qu'il devait et pouvait le faire.

173. Le Secrétariat lui-même a établi la norme applicable. Dans la détermination *Time Ceramics* (A24.27(2)(3)/SEM/24-001/12/DET), le Secrétariat a interprété l'objet de l'alinéa 24.27(2)e) dans les termes suivants : l'exigence existe pour que les autorités compétentes de la Partie soient au fait des préoccupations environnementales que soulève la communication avant sa présentation à la CCE, et pour que ces autorités aient l'occasion d'agir dans la sphère administrative avant que le Secrétariat n'apprécie l'admissibilité.

174. Cette norme — établie par le Secrétariat lui-même, et qui le lie en vertu du principe *venire contra factum proprium* — exige davantage que la connaissance publique du problème : elle exige **une communication écrite et précise adressée à l'autorité compétente**.

175. Dans la communication SEM-26-002, les auteurs ne produisent aucun document qui constituerait cette communication préalable et écrite à la CONAGUA, à la PROFEPA,

[xv] [Le texte français authentique de l'alinéa 24.27(2)e) se lit : « indiquent si la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie, et, le cas échéant, la réponse de la Partie ».]

au SEMARNAT ou à toute autre autorité environnementale mexicaine compétente en la matière. Le fait que le problème du fleuve Tijuana soit publiquement connu — et que divers organismes mexicains aient agi à son sujet — ne satisfait pas au seuil de l'alinéa 24.27(2)e) : **la connaissance institutionnelle diffuse n'équivaut pas à la communication écrite et précise qu'exige la disposition**.

Res inter alios acta alteri nocere non debet

— La chose faite entre certains ne profite ni ne nuit aux tiers —

176. *Res inter alios acta alteri nocere non debet* : les actions de tiers devant des autorités distinctes ne peuvent se substituer à la charge procédurale que l'Accord impose à l'auteur de la communication devant les autorités mexicaines.

177. La logique de l'exigence est transparente : avant d'activer le mécanisme international d'examen public, l'Accord exige que l'auteur de la communication ait donné aux autorités de la Partie une occasion réelle, concrète et documentée de traiter sa préoccupation. Ne pas le faire prive la procédure SEM de sa fonction subsidiaire et la transforme en un instrument de premier recours, ce que l'article 24.27 n'autorise pas et que le Secrétariat ne peut valider.

III.A.3. La communication n'identifie pas la loi environnementale précise dont elle allègue que l'application effective est omise — alinéa 24.27(3)(c) [sic]

178. Le Secrétariat, dans la détermination DET1 du 25 février 2026, a prétendu satisfaire à l'exigence de l'alinéa 24.27(2)e) au moyen d'une norme de « connaissance gouvernementale » inférée des instruments bilatéraux de la CILA et du protocole d'entente Bárcena-Zeldin. Le Mexique rejette cette norme comme juridiquement incorrecte : le texte de l'Accord exige que la communication « indique si la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes [sic] » — et non une connaissance institutionnelle inférée de documents bilatéraux d'une autre nature. Un instrument conclu entre le Mexique et les États-Unis à des fins de coopération frontalière ne constitue pas une communication écrite de Coastkeeper aux autorités environnementales mexicaines : les sujets, l'objet et la finalité sont différents. Le Secrétariat a commis une erreur de substitution normative en assimilant des documents publics à la notification particularisée que l'Accord exige des auteurs de communications. Ce raisonnement erroné du Secrétariat, que le Mexique conteste formellement, ne peut se consolider par le silence de la Partie : *qui tacet consentire videtur*.

179. La position du Mexique est formellement consignée : **le Secrétariat a appliqué une norme qui défigure le texte de l'Accord et qui, si elle se consolidait en précédent, viderait de son contenu l'exigence de l'alinéa 24.27(2)e) pour toutes les communications futures sous le régime de l'ACEUM.**

180. Au demeurant, et à titre subsidiaire, le dossier documentaire confirme que les autorités mexicaines elles-mêmes — la CONAGUA et la PROFEPA — ont bel et bien reçu et traité formellement une plainte citoyenne présentée en 2019 par des organisations environnementales mexicaines au sujet de la situation de la PTAR San Antonio de los Buenos. La réponse officielle de la CONAGUA et de la PROFEPA à cette plainte, de

même que les inspections et les procédures administratives qui en ont découlé, démontrent que le mécanisme de plainte citoyenne au Mexique fonctionne et que les autorités mexicaines agissent lorsqu'elles sont dûment notifiées. Le fait que l'auteur de la communication ait été incapable de présenter une communication de son propre chef devant les autorités mexicaines — et qu'il ait dû s'appuyer sur les démarches d'organisations mexicaines tierces — démontre que Coastkeeper n'a pas satisfait, par lui-même, à la charge procédurale que lui impose l'alinéa 24.27(2)e).

181. Le troisième vecteur d'irrecevabilité concerne la qualité normative des instruments que la communication identifie comme la « législation environnementale » dont l'application effective serait omise. L'alinéa 24.27(3)c) [sic][xvi] de l'ACEUM exige que le Secrétariat examine si la communication « identifie la législation environnementale dont la Partie n'assurerait pas l'application effective ».

La question est la suivante : **qu'est-ce que la « législation environnementale » au sens de l'article 24.1 de l'ACEUM?**

182. L'article 24.1 de l'ACEUM définit la « législation environnementale » pour le Mexique de manière précise et circonscrite :

> « Législation environnementale désigne toute loi ou tout règlement d'une Partie, ou toute disposition d'une loi ou d'un règlement d'une Partie, dont l'objet principal est la protection de l'environnement ou la prévention d'un danger pour la vie ou la santé humaine, animale ou végétale par : […] Pour le Mexique : une loi du Congrès ou un règlement promulgué conformément à une loi du Congrès […] » (article 24.1, ACEUM, soulignement ajouté) [sic][xvii]

183. L'expression « loi du Congrès ou règlement promulgué conformément à une loi du Congrès » a un corrélat constitutionnel précis dans l'ordre juridique mexicain. **Seules deux catégories d'instruments normatifs satisfont à cette définition :**

> a) **Les lois au sens formel** : celles qu'adopte le Congrès de l'Union dans l'exercice des compétences que lui confère l'article 73 de la Constitution. La Loi sur les eaux nationales (LAN), la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement (LGEEPA) et la Loi fédérale sur la responsabilité environnementale (LFRA) sont des lois en ce sens. Elles constituent sans aucun doute de la « législation environnementale » au sens de l'article 24.1.

[xvi] [La formulation citée figure à l'alinéa 24.27(2)c) de l'ACEUM; l'alinéa 24.27(3)c) porte sur l'exercice des recours privés prévus par le droit de la Partie.]

[xvii] [Le texte français authentique de l'article 24.1 de l'ACEUM se lit : « *loi environnementale* désigne une loi ou un règlement d'une Partie, ou une de ses dispositions, y compris ceux qui mettent en œuvre les obligations de la Partie au titre d'un accord multilatéral sur l'environnement, dont l'objet premier est la protection de l'environnement, ou la prévention d'un danger pour la santé ou la vie humaine, par, selon le cas : … [alinéas a), b) et c)] ». La citation de la Réponse omet par une ellipse le membre de phrase « pouvant être mis en application par une action du gouvernement fédéral », qui fait partie de la définition de « loi ou règlement » pour le Mexique.]

b) **Les règlements au sens constitutionnel strict** : ceux que prend le président de la République dans l'exercice du pouvoir réglementaire consacré à l'article 89, paragraphe I, de la Constitution politique des États-Unis mexicains, qui lui attribue le pouvoir de « promulguer et exécuter les lois qu'adopte le Congrès de l'Union, en pourvoyant, dans la sphère administrative, à leur exacte observation ». Le Règlement d'application de la LAN et le Règlement d'application de la LGEEPA en matière de résidus dangereux sont des exemples de règlements en ce sens constitutionnel.

184. **Les normes officielles mexicaines (NOM) ne satisfont pas à cette définition.** Leur fondement constitutionnel et légal diffère substantiellement des instruments décrits. Les NOM sont adoptées en vertu de la Loi sur l'infrastructure de la qualité — une loi ordinaire de portée horizontale — par les organismes compétents de l'Exécutif fédéral par l'entremise de comités consultatifs nationaux de normalisation, et non par le président de la République dans l'exercice de son pouvoir réglementaire constitutionnel. La Cour suprême de justice de la Nation a constamment établi que les NOM sont des dispositions administratives de rang inférieur au règlement. Elles ne sont pas des « règlements promulgués conformément à une loi du Congrès » au sens de l'article 24.1 de l'ACEUM.

185. La communication SEM-26-002 invoque de façon répétée la NOM-001-SEMARNAT-2021 comme l'instrument normatif dont le Mexique omettrait l'application effective. **Cette NOM n'est pas de la « législation environnementale » au sens de l'article 24.1 de l'ACEUM. Le Secrétariat ne peut connaître de la prétendue omission d'application d'un instrument que l'Accord a expressément exclu de son champ.**

Expressum facit cessare tacitum

— Ce qui est exprimé l'emporte sur ce qui est sous-entendu —

186. *Expressum facit cessare tacitum* : en définissant la « législation environnementale » comme « loi du Congrès ou règlement promulgué conformément à une loi du Congrès », l'Accord a implicitement écarté la possibilité d'y inclure d'autres instruments normatifs. Cette maxime a toutefois ses limites : l'application mécanique du principe *expressio unius est exclusio alterius* n'est justifiée que lorsqu'elle est appropriée au regard du texte, du contexte ainsi que de l'objet et du but du traité. En l'espèce, la clarté de la définition de l'article 24.1, sa spécificité pour le Mexique et sa symétrie avec les définitions analogues applicables au Canada et aux États-Unis confirment que l'exclusion des NOM est intentionnelle et n'appelle aucune interprétation additionnelle : elle est le texte même.

187. L'alinéa 24.27(3)d) de l'ACEUM exige que le Secrétariat apprécie si la communication « indique que la question a été communiquée aux termes de l'alinéa 24.27(2)e) » [sic][xviii]. Cette disposition opère à deux niveaux : le niveau formel — la communication

[xviii] [L'alinéa 24.27(3)d) se lit intégralement : « si les observations ne sont pas tirées exclusivement d'informations provenant de moyens de communication de masse ». La formulation citée n'y figure pas.]

doit indiquer si la communication préalable a été faite — et le niveau substantiel — cette communication doit avoir eu lieu et la réponse de la Partie, s'il en est, doit être rapportée.

188. La communication SEM-26-002 ne satisfait à aucun des deux niveaux. **Quant au niveau formel** : l'auteur de la communication n'identifie dans son écrit aucun acte concret de communication écrite adressé aux autorités environnementales mexicaines compétentes — CONAGUA, PROFEPA ou SEMARNAT — à l'égard des omissions précises qu'ils allèguent. La simple mention que le Mexique connaît le problème binational du fleuve Tijuana ne constitue pas la « communication écrite » qu'exige l'Accord. Connaissance institutionnelle générale et communication formelle précise sont des notions distinctes, et l'Accord exige la seconde.

189. **Quant au niveau substantiel** : les recours internes mexicains disponibles n'ont pas été épuisés. La Loi sur les eaux nationales et la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement prévoient des mécanismes formels de plainte citoyenne devant la CONAGUA et la PROFEPA, respectivement. Le Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement exploite un système de plainte citoyenne en matière environnementale qui produit des dossiers administratifs, des visites d'inspection et, le cas échéant, des procès-verbaux circonstanciés susceptibles de contestation. La Loi fédérale sur la procédure contentieuse administrative prévoit le recours en nullité devant le Tribunal fédéral de justice administrative pour contester des actes administratifs déficients ou absents. **Aucune de ces voies n'a été utilisée par l'auteur de la communication à l'égard des autorités mexicaines.**

190. L'argument selon lequel l'épuisement des recours internes n'est pas une exigence expresse du paragraphe 24.27(3) est formellement exact mais fonctionnellement sans pertinence : l'alinéa 24.27(2)e) exige que la communication indique si la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes et quelle a été leur réponse. Cette exigence présuppose un minimum d'interaction préalable avec les autorités nationales, que l'auteur de la communication a omis. L'épuisement formel des recours internes et la communication préalable aux autorités sont conceptuellement distincts, mais tous deux procèdent de la même logique : **le mécanisme SEM est un instrument de dernière instance, et non de première**.

Ultra posse nemo obligatur

— Nul n'est tenu à l'impossible —

191. *Ultra posse nemo obligatur* : le Mexique ne peut être tenu de satisfaire à une norme d'« application effective » à l'égard de notifications qu'il n'a jamais reçues et d'actes administratifs dont l'absence n'a jamais été contestée en droit interne.

192. Il est pertinent, à ce stade, d'invoquer le précédent du dossier Coastkeeper devant les autorités des États-Unis : Coastkeeper a présenté des plaintes formelles et précises à l'EPA, à l'IBWC et au comté de San Diego, a épuisé la procédure administrative, a introduit des actions judiciaires devant les tribunaux fédéraux états-uniens et est parvenu à un *Settlement Agreement*.

193. Tout ce parcours préalable est exactement ce que l'alinéa 24.27(2)e) de l'ACEUM exige à titre de communication préalable — au sens d'une interaction formelle et documentée avec l'autorité compétente — du côté mexicain de l'affaire. Ne l'ayant pas fait, l'auteur de la communication a manqué à l'exigence que l'Accord lui-même impose comme condition d'accès au mécanisme SEM.

194. À supposer sans l'admettre que la NOM-001-SEMARNAT-2021 puisse éventuellement se qualifier comme « législation environnementale » au sens de l'article 24.1 de l'ACEUM — ce que le Mexique rejette expressément pour les motifs exposés aux paragraphes précédents —, la communication SEM-26-002 ne satisferait pas davantage à la norme de « non-application effective » qu'exige le paragraphe 24.4(1).

195. La norme d'application effective de l'ACEUM n'est pas satisfaite par la simple démonstration qu'un exploitant déterminé dépasse à un moment donné les paramètres d'une norme : elle exige d'établir **un cours d'action ou d'inaction soutenu ou récurrent de la part des autorités visant à obtenir des avantages commerciaux ou d'investissement** (paragraphe 24.4(1), ACEUM) [sic][xix]. La preuve que l'auteur de la communication a lui-même présentée pour satisfaire à l'alinéa 24.27(3)c) [redacted] démontre exactement le contraire : que les autorités mexicaines ont reçu des plaintes citoyennes et y ont répondu par des actes officiels, des inspections et des procédures. **C'est là le fonctionnement correct d'un système d'application effective de la loi, et non la preuve de son omission.**

196. De plus, la NOM-001-SEMARNAT-2021 établit des paramètres de rejet applicables aux conditions normales d'exploitation d'une station. La PTAR San Antonio de los Buenos fonctionne [redacted] lequel constitue le mécanisme légalement prévu pour les cas où un exploitant d'infrastructure publique a besoin d'un processus d'amélioration progressive pour atteindre les paramètres établis.

[redacted] **elle est la preuve que la CONAGUA a appliqué effectivement la loi**, qu'elle a utilisé l'instrument que la loi elle-même prévoit pour ces situations et qu'elle assure le suivi de la feuille de route d'amélioration. Dire que le Mexique « n'applique pas effectivement » la NOM-001 alors que la CESPT [redacted]

[xix] [Le paragraphe 24.4(1) se lit : « Aucune Partie n'omet d'appliquer et de faire respecter de manière effective ses lois environnementales par des actions ou inactions soutenues ou récurrentes d'une manière qui a une incidence sur le commerce ou l'investissement entre les Parties ».]

III.A.4. La communication est dépourvue de fondement privé d'action — alinéa 24.27(3)(e) [sic] et la règle de minimis

198. L'alinéa 24.27(3)b) — que la communication n'identifie pas comme le facteur applicable, mais qui s'avère déterminant — établit que le Secrétariat examinera si la communication « soulève des questions dont l'avancement contribuerait aux objectifs du présent chapitre » [sic].

> *Ubi eadem est ratio, ibi idem ius esse debet*
>
> — Là où existe la même raison, le même droit doit s'appliquer —

199. *Ubi eadem est ratio, ibi idem ius esse debet* : lorsque la même raison s'applique, le même droit doit suivre. La communication qui n'établit pas le lien commercial ne peut davantage démontrer que son avancement contribuera aux objectifs d'un chapitre dont la téléologie commerciale est manifeste.

200. Les objectifs du chapitre 24 sont définis limitativement à l'article 24.2 de l'ACEUM :

> « Les objectifs du présent chapitre sont : (a) promouvoir des politiques commerciales et environnementales qui soient mutuellement favorables; (b) promouvoir des niveaux élevés de protection de l'environnement ainsi que l'élaboration effective et l'application des lois et politiques environnementales; et (c) renforcer les capacités des Parties de traiter les questions environnementales liées au commerce, y compris par la coopération, dans l'avancement du développement durable » (article 24.2, ACEUM, soulignement et alinéas ajoutés pour une meilleure compréhension) [sic][xx]

201. L'analyse textuelle révèle que deux des trois objectifs — les alinéas (a) et (c) — ont le commerce pour composante essentielle. L'alinéa (a) parle de politiques « mutuellement favorables » au commerce et à l'environnement; l'alinéa (c) se limite expressément aux « questions environnementales liées au commerce ». Seul l'alinéa (b) formule un objectif de protection de l'environnement en des termes non explicitement commerciaux. **Lire l'alinéa 24.27(3)b) comme si le seul objectif du chapitre était l'alinéa (b), c'est lire un tiers du texte et en supprimer les deux autres tiers.**

202. Cette lecture sélective des objectifs est précisément l'erreur que le Secrétariat a commise de manière systématique non seulement en l'espèce, mais dans l'instruction de toutes les communications SEM examinées sous le régime de l'ACEUM. Dans ses déterminations DET1 et DET2, le Secrétariat a apprécié si la communication soulève des questions dont l'avancement contribuerait aux objectifs du chapitre en se référant

[xx] [Le texte français authentique du paragraphe 24.2(2) se lit : «Le présent chapitre vise à promouvoir des politiques et pratiques commerciales et environnementales qui se renforcent mutuellement, à promouvoir des niveaux élevés de protection de l'environnement et l'application efficace des lois environnementales, et à accroître la capacité des Parties de trouver des solutions aux problèmes environnementaux se rapportant au commerce, y compris par la coopération, dans l'avancement du développement durable. » Les alinéas (a), (b) et (c) ne figurent pas dans l'Accord.]

exclusivement à la protection de l'environnement — alinéa (b) — sans tenir compte du lien commercial qu'exigent les alinéas (a) et (c).

Nemo auditur propriam turpitudinem allegans

— Nul ne peut se prévaloir de sa propre faute —

203. *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans* : le Secrétariat ne peut invoquer sa propre lecture fragmentaire des objectifs pour justifier sa compétence à l'égard de communications qui ne démontrent pas le lien commercial.

204. La communication SEM-26-002 ne démontre pas en quoi son avancement contribuerait aux objectifs commerciaux du chapitre 24. **Elle n'identifie aucun bien ni service faisant l'objet d'un commerce bilatéral qui serait affecté. Elle ne signale aucun investissement qui aurait été découragé par la prétendue omission d'application. Elle ne propose aucun mécanisme de coopération visant à renforcer la capacité du Mexique de traiter les questions environnementales liées au commerce.** Elle cherche en revanche à ce que le Secrétariat valide la thèse d'une organisation qui a déjà obtenu un *Settlement Agreement* favorable auprès des autorités états-uniennes et qui soumet le volet mexicain du même problème à une procédure internationale sans avoir épuisé — ni même engagé — la voie administrative correspondante au Mexique.

III.A.5. L'analyse textuelle et systématique du paragraphe 24.27(3) de l'ACEUM confirme le caractère impératif des conditions d'admissibilité

205. L'analyse textuelle, contextuelle et systématique du paragraphe 24.27(3) conduit à une conclusion univoque : **les facteurs qu'il énonce sont des conditions d'admissibilité de caractère impératif, et non des critères d'opportunité que le Secrétariat pondérerait discrétionnairement.** Mais l'examen de l'admissibilité dépasse la littéralité de l'article 24.27 : il comprend aussi les limites de compétence que l'Accord fixe au Secrétariat en tant qu'organe d'un organisme international.

206. La CCE — et son Secrétariat — n'ont que les pouvoirs que l'ACEUM et l'Accord de coopération dans le domaine de l'environnement leur confèrent. **Le Secrétariat ne peut se doter lui-même de pouvoirs additionnels par l'interprétation extensive de ses attributions.** Là où l'Accord a voulu conférer des pouvoirs, il les a octroyés expressément; là où il s'est tu, la compétence n'existe pas.

207. L'argument selon lequel le Secrétariat aurait adopté par le passé des interprétations larges de sa compétence sans objection des Parties — sorte d'acquiescement — n'est pas juridiquement soutenable, et ce pour six raisons concurrentes :

Première : l'acquiescement comme source d'obligations internationales opère entre États, et non entre un État et une entité internationale comme la CCE; il requiert en outre l'*opinio juris*, c'est-à-dire une réponse exprimant un désaccord ou une objection à l'égard de la conduite d'un autre État — la conviction que l'abstention est juridiquement obligatoire. La tolérance d'interprétations antérieures du Secrétariat n'établit pas que les Parties aient tenu ces interprétations pour juridiquement correctes.

Deuxième : le régime de l'ACEUM comporte des mécanismes exprès de production normative complémentaire — les interprétations de la Commission du libre-échange conformément à l'article 31.3(b) de la Convention de Vienne sur le droit des traités [sic] — que les Parties n'ont pas activés pour confirmer les interprétations larges du Secrétariat. Si les Parties avaient voulu consacrer une interprétation large, elles auraient recouru à ces mécanismes.

Troisième : la pratique de l'ANACDE — le régime antérieur — n'est pas pertinente pour interpréter l'ACEUM lorsque l'ACEUM a expressément modifié les dispositions analogues. Le principe *ejusdem generis* ne saurait servir à importer une norme plus permissive que l'Accord en vigueur a expressément écartée.

Quatrième : les déterminations DET1 et DET2 du Secrétariat dans le présent dossier ne sont pas des précédents contraignants. Ce sont des actes de procédure d'un organe subordonné au Conseil de la CCE, et non des décisions d'un tribunal international jouissant de l'autorité de la *res judicata*. Le Secrétariat ne peut citer ses propres déterminations antérieures comme source de sa compétence : *nemo iudex in causa propria*.

Cinquième : même à supposer que le Secrétariat dispose d'une marge d'appréciation dans l'évaluation des facteurs du paragraphe 24.27(3), cette marge ne saurait s'étendre à la redéfinition du champ d'application du paragraphe 24.4(1) — qui est celui qui fixe le seuil du lien commercial — parce que cet article opère à un niveau normatif supérieur à celui du mécanisme SEM.

Sixième : la détermination *Nazas* (A24.28(1)/SEM/25-001/31/DET, 10 avril 2026) offre un miroir argumentaire définitif. Au paragraphe 36 de cette détermination, le Secrétariat a déclaré que « l'Accord n'autorise pas à mettre fin à une communication sur le fondement de considérations économiques, stratégiques, d'avantages sociaux ou d'orientations en matière de développement ». Si l'Accord limite les fondements sur lesquels le Secrétariat peut clore une communication — en fermant sa compétence —, **à plus forte raison l'Accord limite-t-il les fondements sur lesquels le Secrétariat peut poursuivre une procédure — en ouvrant sa compétence — au-delà de ce que le texte autorise.** La même logique d'assujettissement strict au texte de l'Accord que le Secrétariat a appliquée dans la communication *Bassin aval de la rivière Nazas* pour défendre des communications doit s'appliquer dans le présent dossier pour délimiter sa propre compétence. Le Secrétariat ne peut être plus strict à l'égard du texte lorsque celui-ci le favorise que lorsqu'il le limite : *ex turpi causa non oritur actio*.

208. La conclusion de l'analyse textuelle, contextuelle, téléologique et de compétence est univoque : **le Secrétariat n'est pas autorisé à recommander la constitution d'un dossier factuel dans la présente procédure.** La communication SEM-26-002 ne satisfait à aucun des trois vecteurs d'irrecevabilité que l'article 24.27 de l'ACEUM établit avec une clarté méridienne. *Pacta sunt servanda* (article 26 de la CVDT) :

l'Accord doit être exécuté de bonne foi. De bonne foi à l'égard du texte convenu, et non d'une bonne foi construite sur une interprétation qui le défigure.

III.A.5.1. La comparaison avec le régime de l'ANACDE confirme le caractère plus restrictif de l'ACEUM

209. L'article 24.27 de l'ACEUM représente une évolution par rapport à l'article 14 de l'ANACDE, et cette évolution est pertinente pour l'interprétation des conditions d'admissibilité. Les Parties ont négocié l'ACEUM en pleine connaissance de la pratique développée sous le régime de l'ANACDE et ont décidé de maintenir — et dans certains cas de renforcer — les conditions d'admissibilité du mécanisme SEM. Ce choix de politique normative doit être respecté par le Secrétariat lorsqu'il applique l'article 24.27.

210. Une différence importante entre l'ANACDE et l'ACEUM sur ce point est la suppression du mécanisme autonome de « révision des faits » du Secrétariat. Sous le régime de l'ANACDE, le Secrétariat disposait d'une certaine capacité d'élaborer ses propres analyses factuelles; sous celui de l'ACEUM, son rôle est plus clairement circonscrit à l'appréciation de la communication au regard des facteurs du paragraphe 24.27(3). Cette restriction du mandat du Secrétariat implique que le seuil d'admissibilité est plus rigoureux dans l'ACEUM que dans l'ANACDE, et que les déterminations du Secrétariat doivent être plus strictement fondées sur les facteurs du paragraphe (3) et sur la preuve présentée par l'auteur de la communication.

211. Les DET1 et DET2 du Secrétariat dans la présente procédure ne respectent pas cette restriction. En de multiples passages, le Secrétariat va au-delà de l'appréciation des facteurs du paragraphe 24.27(3) pour porter ses propres appréciations sur la législation environnementale mexicaine, sur la gestion de la PTAR SAB et sur la qualité de l'eau frontalière, appréciations qui ne sont pas étayées par la preuve présentée par l'auteur de la communication et que le Secrétariat a développées de manière autonome. **Ce dépassement du mandat du Secrétariat est un excès de pouvoir indépendant qui vicie les déterminations contestées.**

III.A.5.2. Les déterminations DET1 et DET2 du Secrétariat comportent des erreurs juridiques et factuelles qui invalident leur conclusion

212. Les déterminations DET1 et DET2 du Secrétariat dans la présente procédure ne se bornent pas à commettre des erreurs de fait : elles commettent **des erreurs juridiques de structure** qui, si elles n'étaient pas signalées, perpétueraient la mauvaise compréhension et la mauvaise conduite du mécanisme SEM sous le régime de l'ACEUM par l'instance qui en a la charge, le Secrétariat de la CCE et en particulier son Unité juridique et SEM.

213. **Premièrement : l'erreur dans la construction de la norme d'« application effective ».** Le Secrétariat assimile l'existence de rejets dépassant les paramètres d'une NOM — instrument qui, comme cela a été démontré à la sous-section III.A.3, n'est pas de la « législation environnementale » au sens de l'article 24.1 — à la « non-application effective » que proscrit le paragraphe 24.4(1). Or la « non-application effective » que l'Accord définit n'est pas le manquement environnemental d'un particulier : c'est **l'omission systémique et récurrente des autorités de faire respecter la loi**.

L'équation « rejet excédentaire = non-application effective » est juridiquement incorrecte et supprime l'élément de « cours d'action ou d'inaction soutenu ou récurrent » que le paragraphe 24.4(1) exige explicitement.

214. **Deuxièmement : l'erreur d'omission du Programme de mise en conformité comme élément déterminant.** Les DET1 et DET2 documentent des rejets qui dépassent les limites de la NOM, [redacted] n droit international de l'environnement comme en droit mexicain, l'outil que les autorités utilisent précisément pour « appliquer effectivement » la loi à l'égard d'exploitants confrontés à des contraintes techniques et financières. L'ignorer revient à appliquer une norme de « conformité instantanée » qu'aucun régime d'application environnementale — ni mexicain, ni états-unien, ni canadien — ne prévoit.

215. **Troisièmement : l'erreur consistant à ignorer le lien commercial comme *conditio sine qua non*.** Les DET1 et DET2 n'analysent dans aucun passage si la conduite contestée affecte le commerce ou l'investissement entre les Parties au sens du paragraphe 24.4(1) et de sa note 4. Cette omission tient à ce que le Secrétariat interprète les dispositions de l'ACEUM qui n'appellent aucune interprétation d'une manière qui lui soit toujours favorable; autrement dit, le Secrétariat conduit le processus SEM d'une manière juridiquement erronée — en d'autres termes, il se trouve dans une fausse appréciation de la réalité. **Un organe qui ne vérifie pas sa propre compétence avant de l'exercer agit *ultra vires*.** Le Secrétariat a procédé sans établir le seuil que l'Accord impose comme condition de sa propre intervention.

216. La correction de ces erreurs ne peut être suppléée par l'interprétation favorable du Secrétariat : elle doit procéder de l'application stricte du texte de l'Accord. Le mécanisme SEM sous le régime de l'ACEUM est plus exigeant que son prédécesseur sous celui de l'ANACDE; le Secrétariat doit appliquer la norme qui régit aujourd'hui, et non celle qui régissait hier.

III.A.6. L'argument commerce-environnement et le paradoxe de SEM-26-002 : le Mexique comme la Partie qui défend véritablement les objectifs du chapitre 24

217. La critique la plus persistante dans la littérature de droit commercial international est que les accords de libre-échange subordonnent la protection de l'environnement à la libéralisation commerciale, engendrant un nivellement par le bas des normes environnementales dans lequel l'avantage concurrentiel s'obtient aux dépens de l'environnement. Cette critique — développée depuis les débats de l'ALENA jusqu'aux analyses de l'incidence environnementale des accords de l'OMC — signale que les accords commerciaux créent des incitations à ce que les gouvernements affaiblissent leurs normes environnementales afin d'attirer l'investissement ou de concurrencer sur les marchés internationaux. Le chapitre 24 de l'ACEUM a été conçu pour conjurer ce risque : son article 24.2 établit l'objectif de « promouvoir des politiques commerciales et environnementales mutuellement favorables » et de « promouvoir des niveaux élevés

de protection de l'environnement et le développement de la législation et des politiques environnementales. [sic]

218. Ce que la communication SEM-26-002 — dans le contexte politico-environnemental documenté dans la présente Réponse — reproduit avec une précision involontaire est exactement la logique que le chapitre 24 cherchait à prévenir : **le litige commercial comme instrument de pression environnementale asymétrique contre la Partie qui se conforme.**

219. Le pays dont le gouvernement a signé le décret 14162 de retrait de l'Accord de Paris le 20 janvier 2025; qui a ordonné d'examiner le retrait de la Commission de coopération environnementale le 7 janvier 2026 en la qualifiant d'« inefficace et nuisible »; qui, le 4 septembre 2026, a ordonné d'évaluer la suppression des protections fédérales du loup gris mexicain — espèce transfrontalière faisant l'objet d'une coopération bilatérale — au bénéfice d'intérêts privés d'élevage; est le pays depuis lequel on active le mécanisme environnemental de l'ACEUM pour soumettre le Mexique à un examen international pour de prétendues omissions dans la gestion des eaux usées.

220. Le Secrétariat de la CCE, en instruisant cette communication sans examiner rigoureusement le lien commercial, le dessein réel de l'auteur de la communication et le contexte géopolitique, **transforme le mécanisme SEM en l'instrument de pression asymétrique que le chapitre 24 entendait éviter** : un forum depuis lequel des acteurs privés du pays dont l'engagement environnemental démontrable est le moindre exercent une pression sur la Partie qui a présenté à son Congrès la refonte intégrale de sa législation environnementale, qui a investi des millions de pesos dans l'infrastructure de traitement des eaux usées et qui maintient actifs ses engagements au titre de tous les accords environnementaux multilatéraux dont le gouvernement du pays de l'auteur de la communication s'est retiré.

221. Le Mexique adopte dans la présente procédure exactement la posture qu'établit l'article 24.2 de l'ACEUM : celle de la Partie qui défend l'intégrité du système de coopération environnementale contre son instrumentalisation comme outil de litige stratégique privé. **Les objectifs du chapitre 24 ne sont pas servis par un mécanisme qui scrute celui qui se conforme pendant que le contexte du pays de l'auteur de la communication démantèle systématiquement les cadres de protection environnementale internationale. Ils sont servis par l'application rigoureuse des exigences de l'article 24.27**, ce qui est exactement ce que le Mexique demande.

222. Le principe *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans* se traduit également ainsi : celui qui a retiré son gouvernement des principaux mécanismes de protection environnementale internationale ne peut invoquer, par l'entremise d'acteurs privés, ce même système de protection pour exercer une pression sur la Partie qui y demeure engagée.

III.B. Subsidiairement, et sans concéder l'admissibilité de la communication, le Mexique s'est pleinement acquitté de ses obligations d'application effective de la législation environnementale en matière d'eaux usées

223. Le présent argument est formulé à titre strictement subsidiaire. Le Mexique nie que la communication SEM-26-002 soit admissible et en demande la clôture pour les motifs exposés à la section III.A. Néanmoins, dans l'hypothèse où le Secrétariat de la CCE envisagerait que la communication franchit le seuil d'admissibilité — supposition que le Mexique ne concède pas —, la preuve documentaire démontre de manière probante et incontestable que **le Mexique a appliqué de manière effective sa législation environnementale en matière de gestion des eaux usées dans la région frontalière Tijuana–San Diego**.

224. La norme applicable est l'article 24.1 de l'ACEUM, qui définit la « législation environnementale » et établit l'obligation d'« application effective » [sic][xxi]. Cette norme n'exige pas la perfection : elle exige que la Partie fasse un effort véritable, soutenu et de bonne foi pour faire respecter ses normes environnementales. Le paragraphe 24.4(2) complète cette définition en reconnaissant que chaque Partie a le droit d'exercer une « discrétion raisonnable » [sic][xxii] dans ses actions de réglementation et de mise en conformité, y compris la priorisation des ressources et l'adoption d'instruments graduels tels que les Programmes de mise en conformité. **Le Mexique a fait exactement cela.**

III.B.1. La CONAGUA a pleinement exercé ses pouvoirs de réglementation, d'autorisation et de surveillance en matière de rejet d'eaux usées

225. La Commission nationale de l'eau est l'autorité compétente en matière d'eaux nationales conformément aux articles 4, 9 et 88 de la Loi sur les eaux nationales. Dans le champ précis des rejets d'eaux usées, la CONAGUA a le pouvoir exclusif d'octroyer les permis de rejet, d'établir les conditions du rejet autorisé et de surveiller le respect de ces conditions. La communication SEM-26-002 prétend que la CONAGUA n'a pas exercé ces pouvoirs. **La preuve documentaire démontre exactement le contraire.**

226. La CONAGUA a octroyé et tenu à jour les permis de rejet correspondant au réseau d'égout de Tijuana exploité par la Commission des services publics de l'État à Tijuana (CESPT). Ces permis établissent les paramètres de qualité de l'effluent conformément à la NOM-001-SEMARNAT-2021 — qui est la norme officielle mexicaine applicable — et définissent les conditions de suivi et de déclaration qui doivent être observées. L'existence et la validité de ces permis sont la preuve directe que la CONAGUA a exercé ses pouvoirs de réglementation exactement dans les termes qu'exige la Loi sur les eaux nationales.

[xxi] [L'article 24.1 de l'ACEUM est la disposition de définitions du chapitre 24. L'obligation d'application effective figure au paragraphe 24.4(1).]

[xxii] [Le texte français authentique du paragraphe 24.4(2) se lit : « Les Parties reconnaissent que chacune des Parties conserve le droit d'exercer une discrétion et de prendre des décisions concernant : a) les questions relatives aux enquêtes, aux poursuites judiciaires, à la réglementation et au respect des lois; et b) l'affectation des ressources de mise en application de la loi en matière d'environnement en ce qui a trait à d'autres lois environnementales jugées plus prioritaires. »]

227. [redacted]

228. La communication SEM-26-002, en reprochant à la CESPT de ne pas respecter les limites de rejet de la NOM-001-SEMARNAT-2021, [redacted] **son argument de « non-application effective » s'effondrerait, parce que c'est précisément l'instrument qui établit que le Mexique applique sa législation environnementale de manière effective, en utilisant les outils que cette même législation prévoit pour les situations de ce type.**

229. [redacted] Rien de cela n'apparaît dans la communication SEM-26-002 ni dans les DET1 et DET2 du Secrétariat, ce qui révèle la partialité et le caractère incomplet de l'analyse du Secrétariat.

II.B.2 [sic]. La PROFEPA a exercé ses pouvoirs d'inspection et de surveillance dans les limites établies par la législation mexicaine en vigueur

230. Le Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement est l'autorité compétente pour l'inspection et la surveillance du respect de la réglementation environnementale fédérale conformément à l'article 169 de la LGEEPA. Ses pouvoirs en matière de rejets d'eaux usées sont concurrents de ceux de la CONAGUA : tandis que la CONAGUA réglemente le rejet au moyen du système de permis, la PROFEPA inspecte la conformité environnementale au sens large, y compris la vérification que les rejets ne causent pas d'atteinte à l'environnement au sens de l'article 6 de la Loi fédérale sur la responsabilité environnementale.

231. Le dossier de la procédure SEM-26-002 établit que la PROFEPA a répondu à la demande de renseignements de l'auteur de la communication en confirmant [redacted] inspections effectuées pendant la période pertinente, ainsi qu'une plainte citoyenne en cours présentée en 2025 (DET2, § 18). De ces inspections, l'une concerne la [redacted]

[redacted], ce qui démontre que l'activité d'inspection de la PROFEPA ne se limite pas à un seul sujet réglementé. La communication SEM-26-002 omet ce fait et prétend que la PROFEPA n'a pas agi.

232. [redacted] ce qui démontre que la PROFEPA a répondu au manquement au moyen des instruments prévus par la LGEEPA.

[redacted] Quant à la commission possible d'infractions environnementales au sens de l'article 416 du Code pénal fédéral, la PROFEPA a agi conformément au principe de l'« *ultima ratio* » qui régit le droit pénal en général et le droit pénal de l'environnement en particulier. L'article 416 érige en infraction le rejet illégal de matières dangereuses ou de contaminants dans des corps d'eaux nationales, mais l'infraction exige que le rejet soit effectué « sans permis » [sic][xxiii]. La CESPT exerce ses activités sous un permis de rejet octroyé par la CONAGUA [redacted]

234. La communication SEM-26-002 prétend que le gouvernement du Mexique aurait dû engager des actions pénales contre les exploitants de l'infrastructure de traitement. Cette prétention révèle une profonde méconnaissance du droit pénal de l'environnement mexicain et international en la matière, ainsi que du principe de légalité qui régit l'exercice de l'action pénale. Le ministère public fédéral ne peut porter d'accusations pénales lorsque les éléments de l'infraction ne sont pas établis, et en l'espèce l'élément du « rejet sans permis » n'est pas établi parce que le rejet survient sous un régime d'autorisation en vigueur. Prétendre le contraire reviendrait à exiger que le gouvernement du Mexique viole le principe de légalité pénale — garantie constitutionnelle fondamentale de l'article 16 [sic] de la Constitution politique des États-Unis mexicains — au nom d'une interprétation extensive du droit de l'environnement qu'aucun système juridique formel ne peut soutenir.

III.B.3. La coopération bilatérale avec les États-Unis démontre l'engagement du Mexique envers une solution intégrale du problème transfrontalier

235. La gestion des eaux usées transfrontalières dans la région Tijuana–San Diego est, par définition, un problème qui requiert une coopération bilatérale. Les causes du problème — le rejet d'eaux usées vers l'océan Pacifique et les corps d'eau frontaliers — ont des composantes des deux côtés de la frontière : la capacité insuffisante de l'infrastructure mexicaine de traitement, la capacité insuffisante du côté nord-américain (la *South Bay International Wastewater Treatment Plant* a constamment fonctionné en deçà de sa

[xxiii] [L'article 416 du Code pénal fédéral ne contient pas la formulation citée. Son texte dit « quiconque, illicitement, rejette, dépose ou infiltre ».]

capacité maximale), et l'hydraulique complexe du bassin transfrontalier, qui fait que les écoulements d'eaux usées sont bidirectionnels selon les conditions climatiques et pluviométriques.

236. Le Mexique a participé activement aux mécanismes bilatéraux de coopération existants. La Commission internationale des limites et des eaux (CILA) est le forum institutionnel par excellence de la gestion bilatérale des ressources hydriques partagées, établi par le Traité de 1944 entre le Mexique et les États-Unis. Pendant la période pertinente pour la présente communication, le Mexique et les États-Unis ont négocié et adopté le procès-verbal 328 de la CILA (19 juillet 2022), qui établit un cadre bilatéral pour le traitement des rejets transfrontaliers d'eaux usées et comporte un engagement financier du Mexique d'environ 144 millions de dollars pour l'investissement en infrastructure. Cet engagement n'est pas rhétorique : il est appuyé par un budget fédéral affecté et par des avancées physiques vérifiables.

237. Le procès-verbal 333 de la CILA, adopté le 15 décembre 2025, a approfondi le cadre de coopération établi par le procès-verbal 328 au moyen de 13 résolutions précises et de la création d'un Groupe de travail bilatéral permanent chargé du suivi des engagements. L'adoption de ce procès-verbal, quelques mois à peine avant la clôture de la période de réception des commentaires dans la présente procédure SEM, démontre que la coopération bilatérale est dynamique, continue et orientée vers des résultats concrets — elle n'est pas une posture déclaratoire mais un mécanisme opérationnel actif.

238. Le protocole d'entente signé le 24 juillet 2025 par la secrétaire à l'Environnement et aux Ressources naturelles, Alicia Bárcena Ibarra, et l'administrateur de l'EPA des États-Unis, Lee Zeldin, élève la coopération bilatérale au plus haut niveau politique et institutionnel. Ce protocole n'est pas un simple accord bureaucratique : il est l'expression de la volonté politique, aux plus hauts niveaux des deux gouvernements, de traiter le problème des eaux usées transfrontalières de manière coordonnée et avec les ressources nécessaires. **La communication SEM-26-002 ne mentionne pas ce protocole**, ce qui met de nouveau en évidence la partialité de la thèse présentée au Secrétariat.

239. Quant à l'investissement dans l'infrastructure de traitement, la station d'épuration des eaux usées de San Antonio de los Buenos (PTAR SAB) [redacted] Cet ouvrage, achevé en 2024, augmente de façon appréciable la capacité de traitement du réseau de Tijuana et réduit directement la quantité d'eaux usées non traitées susceptibles d'atteindre les corps d'eau frontaliers. L'existence et l'achèvement de cet investissement — documentés dans le budget des dépenses de la Fédération et dans les registres de travaux publics de la CONAGUA — sont incompatibles avec la thèse de la communication selon laquelle le Mexique « encouragerait le non-respect » de sa législation environnementale.

III.B.4. Le paragraphe 24.4(4) de l'ACEUM délimite la portée de l'obligation du Mexique et exclut toute obligation de gérer l'infrastructure du côté nord-américain

240. Le paragraphe 24.4(4) de l'ACEUM établit expressément qu'« aucune disposition du présent chapitre ne sera interprétée comme habilitant les autorités d'une Partie à mener

des activités visant l'application de la législation environnementale sur le territoire d'une autre Partie » [sic][xxiv]. Cette disposition a une implication directe en l'espèce : le Mexique ne peut être apprécié au regard de l'article 24.27 que pour l'application de sa propre législation environnementale sur son propre territoire.

241. La communication SEM-26-002 prétend toutefois que le Mexique est responsable des rejets d'eaux usées qui surviennent par l'effet de l'interaction des infrastructures hydrauliques des deux côtés de la frontière. Une partie des rejets qui affectent les plages de San Diego et les corps d'eau frontaliers provient d'écoulements qui prennent leur origine dans le système hydrologique nord-américain ou qui y transitent — plus précisément par le fleuve Tijuana, dont le bassin comporte des composantes dans les deux pays — et qui résultent de la capacité inadéquate de la station South Bay IWTP du côté nord-américain. Le Mexique ne peut être tenu responsable, au regard de l'article 24.27 de l'ACEUM, de la gestion de l'infrastructure du côté nord-américain.

242. L'exploitation de la *South Bay International Wastewater Treatment Plant* relève de la Commission internationale des limites et des eaux nord-américaine (IBWC, selon son sigle anglais) et de Veolia — l'entreprise privée qui exploitait la station sous contrat avec l'IBWC et qui a été partie au litige ayant abouti au *Settlement Agreement* de Coastkeeper.

243. Le *Settlement Agreement* a démontré qu'il existe des déficiences d'exploitation du côté nord-américain; que l'exploitant privé de la station nord-américaine est parvenu à un accord avec Coastkeeper en payant des honoraires d'avocats et en s'engageant à certaines actions de communication; et que Coastkeeper, satisfait de ce résultat du côté nord-américain, **a dirigé son action juridique suivante vers le Mexique**.

244. Cette séquence, appuyée par les affirmations et les reproches formulés au cours du procès contre l'IBWC et Veolia devant les tribunaux états-uniens — affaire que, comme il a déjà été exposé, l'auteur de la communication a portée à la connaissance générale — , est un problème qui met en cause la responsabilité de divers acteurs de son propre pays, et l'hypothèse supposée que retient Coastkeeper de tenir le Mexique responsable de ce qui n'a pas été fait du côté états-unien rend la communication factuellement incorrecte et juridiquement insoutenable.

III.B.5. La Loi fédérale sur la responsabilité environnementale comme élément déterminant du seuil de dommage exigible

245. L'analyse de l'obligation du Mexique d'appliquer de manière effective sa législation environnementale ne peut se faire sans considérer la Loi fédérale sur la responsabilité environnementale. Cette loi établit le régime de responsabilité environnementale au Mexique et, de façon cruciale, subordonne le « dommage à l'environnement » à ce que le responsable ne soit pas titulaire des permis requis pour exercer les activités, ou qu'il ait agi de façon intentionnelle et que son action provoque un dommage à l'environnement; cette condition délimite le seuil qui existe en matière de responsabilité

[xxiv] [Le texte français authentique du paragraphe 24.4(4) se lit : « Aucune disposition du présent chapitre n'est interprétée de manière à conférer aux autorités d'une Partie le pouvoir d'entreprendre des activités de mise en application d'une loi environnementale sur le territoire d'une autre Partie. »]

de type pénal, situation qui n'existe pas en l'espèce, dès lors qu'il existe des instruments juridiques signés par les deux pays qui déterminent des actions conjointes pour traiter cette problématique et qui sont actuellement en application.

246. En outre, l'article 6 de la LFRA est particulièrement pertinent en l'espèce. Cette disposition établit qu'il n'y a pas dommage à l'environnement lorsque les émissions, rejets, déversements ou autres formes de pollution ne dépassent pas les limites maximales permissibles établies par les normes officielles mexicaines applicables. Dans le cas des rejets d'eaux usées, ces limites sont établies par la NOM-001-SEMARNAT-2021.

247. [redacted]
Et s'il n'existe pas de dommage à l'environnement au sens légal, il n'existe ni obligation de remédiation, ni obligation de poursuite administrative aggravée, ni — *a fortiori* — obligation de poursuite pénale au titre de l'article 416 du Code pénal fédéral.

248. La communication SEM-26-002 et les déterminations du Secrétariat ne citent pas l'article 6 de la LFRA. Cette omission est révélatrice : si l'auteur de la communication ou le Secrétariat avait analysé le cadre normatif mexicain dans son intégralité — y compris l'article 6 de la LFRA —, il serait parvenu à la conclusion que la norme de « dommage à l'environnement » qui déclenche les obligations les plus lourdes de la législation environnementale mexicaine n'est pas atteinte en l'espèce, [redacted]

249. Cela ne signifie pas que le gouvernement du Mexique soit indifférent à la qualité de l'eau des corps récepteurs frontaliers. [redacted] les engagements du procès-verbal 328 de la CILA et le [redacted] démontrent que le Mexique investit activement dans l'amélioration de la qualité de l'effluent traité.

250. Mais l'argument juridique est clair : [redacted] **conformément à la législation applicable ne constituent pas un « dommage à l'environnement » au sens de l'article 6 de la LFRA**, et ne font donc pas naître les obligations les plus lourdes de la législation environnementale que l'auteur de la communication prétend que le Mexique n'a pas respectées.

III.B.5.1. L'article 6 de la LFRA et son interaction avec le système des Programmes de mise en conformité

251. L'interaction entre l'article 6 de la LFRA et le système des Programmes de mise en conformité de la Loi sur les eaux nationales crée un cadre normatif cohérent qui protège les exploitants d'infrastructures de traitement des eaux usées qui agissent de bonne foi en vue d'atteindre le plein respect des normes. Ce cadre reconnaît la réalité selon laquelle la construction d'infrastructures de traitement exige du temps et des ressources, et que

pendant cette période de transition l'exploitant ne peut être traité comme s'il agissait de manière illégale.

[redacted]

254. C'est également la réponse la plus compatible avec le principe de développement durable qui informe le chapitre 24 de l'ACEUM : plutôt que de sanctionner sévèrement un exploitant d'infrastructure publique qui ne peut respecter la norme parce que l'infrastructure n'a pas encore été construite, le système mexicain offre un cheminement ordonné vers le plein respect qui maximise la probabilité que ce respect soit durable à long terme.

III.B.6. Analyse de la Loi sur les eaux nationales et portée des compétences de la CONAGUA

255. La Loi sur les eaux nationales (LAN) est l'instrument normatif central du droit de l'eau au Mexique. La LAN établit le régime juridique applicable aux eaux nationales, y compris les eaux usées rejetées dans des corps récepteurs ayant le caractère d'eaux nationales. Pour comprendre la portée des obligations du Mexique au titre de l'article 24.27 de l'ACEUM en matière d'eaux usées, il faut comprendre avec précision le système de compétences et d'obligations qu'établit la LAN.

256. La LAN confère à la CONAGUA la qualité d'organe supérieur à caractère technique, normatif et consultatif du gouvernement fédéral en matière de gestion des eaux nationales. Dans le champ précis des rejets d'eaux usées, l'article 88 de la LAN établit que les personnes physiques ou morales qui produisent des rejets d'eaux usées dans des corps récepteurs qui sont des eaux nationales ou des biens nationaux doivent être titulaires d'un permis de rejet délivré par la CONAGUA. Ce permis doit établir, entre autres éléments, les conditions particulières du rejet, les paramètres et leurs valeurs maximales permissibles, le débit maximal de rejet ainsi que les obligations de suivi et de déclaration.

257. Le système de permis de la LAN est le mécanisme central de réglementation des rejets d'eaux usées au Mexique. Il ne s'agit pas d'un système d'autorisation générique : c'est un système de conditionnement individualisé qui établit, pour chaque auteur de rejet, les paramètres précis de qualité et de quantité à observer, adaptés aux caractéristiques du

corps récepteur, à la capacité technique de l'auteur du rejet et aux objectifs de qualité de l'eau établis pour la zone hydrologique correspondante. La personnalisation des conditions de rejet est une caractéristique du système mexicain qui traduit une sophistication réglementaire plus grande que l'approche fondée sur des normes uniformes.

[redacted]

259. [redacted] **est exactement l'exercice d'« application effective de la législation environnementale » qu'exige l'article 24.1 de l'ACEUM** [sic][xxv]. Le Secrétariat de la CCE ne peut ignorer cet exercice de pouvoirs et conclure que le Mexique n'a pas appliqué effectivement la LAN.

III.B.6.1. L'article 115 de la Constitution et la répartition des compétences en matière d'assainissement

260. Le paragraphe III de l'article 115 de la Constitution politique des États-Unis mexicains attribue aux municipalités le pouvoir et la responsabilité de fournir les services publics d'eau potable, d'égout, d'assainissement, de traitement et d'élimination de leurs eaux usées. Cette attribution constitutionnelle fait partie de l'architecture fédérale du Mexique, qui répartit les compétences entre la fédération, les États et les municipalités en fonction du principe de subsidiarité : les fonctions qui peuvent être assurées efficacement au niveau le plus proche des citoyens doivent relever de ce niveau de gouvernement.

261. L'attribution constitutionnelle des compétences d'assainissement au niveau municipal ne crée pas un vide de responsabilité fédérale : elle crée une répartition des responsabilités dans laquelle la fédération — par l'entremise de la CONAGUA et du SEMARNAT — établit les normes de qualité applicables et réglemente le système des permis de rejet, tandis que les municipalités — directement ou par l'entremise d'organismes tels que la CESPT — fournissent le service d'assainissement dans le cadre normatif fédéral. La CONAGUA réglemente et supervise; la CESPT exploite et se conforme dans ce cadre réglementaire. Cette répartition des compétences est cohérente avec l'architecture constitutionnelle et ne peut être qualifiée d'« inadéquate » par le Secrétariat de la CCE, **qui n'a pas le pouvoir de déprécier le système politique d'un**

[xxv] [L'article 24.1 de l'ACEUM est la disposition de définitions du chapitre 24.]

pays, d'autant que, aux États-Unis, un système semblable opère entre les ordres de gouvernement fédéral et étatique.

262. Le Secrétariat n'a pas compétence pour se prononcer sur l'architecture constitutionnelle de la répartition des compétences en matière d'assainissement au Mexique. Il s'agit d'une décision souveraine des Parties, consacrée dans leurs textes constitutionnels, que le paragraphe 24.4(4) de l'ACEUM protège explicitement. Aucune disposition du chapitre 24 ne peut être interprétée comme mettant en cause les décisions souveraines du Mexique sur la manière dont il organise son système fédéral de gouvernance environnementale.

III.B.7. Les engagements bilatéraux dans le cadre de l'Accord de La Paz comme preuve additionnelle d'application effective

263. L'Accord de coopération entre les États-Unis mexicains et les États-Unis d'Amérique sur la protection et l'amélioration de l'environnement dans la zone frontalière, connu sous le nom d'Accord de La Paz, a été signé le 14 août 1983 et constitue le cadre fondamental de la coopération environnementale bilatérale dans la zone frontalière. Cet accord établit des mécanismes de coopération dans de multiples domaines environnementaux, y compris la qualité de l'eau, et a été mis en œuvre au moyen d'une série d'annexes techniques traitant de problèmes précis de gestion environnementale transfrontalière.

264. Le Programme Frontière 2025, mis en œuvre conjointement par l'EPA des États-Unis et le SEMARNAT du Mexique dans le cadre de l'Accord de La Paz, en est l'instrument de mise en œuvre le plus récent. Ce programme établit des cibles précises pour la coopération environnementale dans la zone frontalière, y compris des cibles de qualité de l'eau directement pertinentes pour le problème des eaux usées transfrontalières. La participation active du Mexique au Programme Frontière 2025 — par l'entremise du SEMARNAT, de la CONAGUA et des autorités étatiques et municipales correspondantes — est la preuve que le Mexique respecte ses engagements environnementaux bilatéraux, et non seulement les engagements unilatéraux établis par sa législation interne.

265. Les rapports d'avancement du Programme Frontière 2025 présentés par le Mexique documentent de manière systématique les mesures réalisées, les ressources investies et les résultats atteints en matière de qualité de l'eau dans la zone frontalière. Ces rapports, qui sont des documents publics accessibles sur les sites Web de l'EPA et du SEMARNAT, offrent une vision intégrale de l'effort mexicain d'amélioration environnementale à la frontière, qui contraste nettement avec la thèse d'une « inaction » que promeut la communication SEM-26-002. **Le Secrétariat de la CCE a l'obligation de prendre en considération cette preuve publique avant de rendre des déterminations affirmant que le Mexique n'applique pas effectivement sa législation environnementale.**

266. La participation du Mexique au Programme Frontière 2025 démontre également que la coopération environnementale bilatérale produit des résultats concrets. Les rapports binationaux sur la qualité de l'eau font état d'améliorations de certains paramètres de qualité dans les corps d'eau frontaliers pendant la période de mise en œuvre du

Programme. Ces améliorations ne résultent pas de la communication SEM-26-002 — présentée bien après que ces améliorations eurent commencé à être enregistrées : elles résultent des investissements réalisés par le Mexique dans l'infrastructure de traitement et de la coopération bilatérale dans le cadre de l'Accord de La Paz. **Le mérite de ces améliorations revient aux mécanismes bilatéraux institutionnels qui fonctionnent effectivement, et non à un plaideur qui cherche à s'attribuer le crédit de résultats produits par d'autres acteurs.**

III.C. Le dessein de la communication est économique et stratégique, et non environnemental — *Principium Cardinale* de l'auteur de la communication

267. Le troisième argument du Mexique complète les deux précédents et a pour objet de révéler la nature instrumentale de la présente procédure. Le Mexique démontre ci-après que la communication SEM-26-002 n'est pas une expression véritable de participation citoyenne au processus de supervision du respect des engagements environnementaux de l'ACEUM, mais **l'itération la plus récente d'une stratégie de litige environnemental que Coastkeeper déploie depuis des années à des fins principalement économiques**.

III.C.1. Le *Settlement Agreement* établit que le dessein de Coastkeeper est l'obtention d'honoraires de litige, et non le traitement de la problématique du fleuve Tijuana

268. En 2021, Coastkeeper a introduit une demande civile devant les tribunaux fédéraux du district sud de la Californie contre la Commission internationale des limites et des eaux des États-Unis (IBWC) et contre Veolia, entreprise privée qui exploitait la *South Bay International Wastewater Treatment Plant* sous contrat avec l'IBWC. La demande alléguait que les rejets de la station violaient le *Clean Water Act* nord-américain et causaient des dommages aux corps d'eau frontaliers ainsi qu'aux plages de San Diego et de Tijuana.

269. Le résultat de ce litige est révélateur. Après des années de procédure judiciaire, Coastkeeper est parvenu à un *Settlement Agreement* avec les défendeurs. Les termes du *Settlement Agreement*, tels qu'ils ont été rapportés publiquement et dans les écritures du litige lui-même, **ne comportent aucune obligation substantielle d'assainissement du fleuve Tijuana** : ils n'ordonnent pas la construction d'infrastructures nouvelles, n'établissent pas de délais pour améliorer la qualité de l'effluent, ne créent pas de fonds de remédiation, n'exigent ni le nettoyage des sédiments pollués ni la restauration des habitats dégradés. En revanche, le *Settlement Agreement* prévoit le paiement d'honoraires d'avocats aux représentants de Coastkeeper et l'engagement des défendeurs de publier certains contenus dans les médias sociaux à ce sujet.

270. Ce résultat — **des honoraires d'avocats et des gazouillis au lieu de l'assainissement du fleuve Tijuana** — est l'empreinte du modèle de litige environnemental stratégique que Coastkeeper a perfectionné. Si le dessein véritable de Coastkeeper avait été la remédiation du problème environnemental, il aurait négocié un règlement comportant des engagements d'investissement en infrastructure, des calendriers d'amélioration de la qualité de l'effluent et des mécanismes de supervision indépendante du respect de ces engagements. Il a en revanche négocié un accord qui procure des revenus immédiats à

ses représentants juridiques et de la visibilité médiatique à l'organisation, sans aucune incidence environnementale vérifiable.

271. L'implication juridique de ce fait est importante pour la présente procédure. L'alinéa 24.27(3)(e) [sic][xxvi] de l'ACEUM exige que le Secrétariat apprécie si la communication « semble viser à promouvoir l'application de la législation environnementale plutôt qu'à harceler l'industrie ».

272. Le *Settlement Agreement* est la preuve directe que le dessein premier de Coastkeeper n'est pas l'amélioration de la qualité environnementale des corps d'eau frontaliers, mais l'obtention d'avantages économiques et institutionnels tirés du litige. Cela ne signifie pas nécessairement un « harcèlement de l'industrie » au sens strict, mais on peut en déduire que le dessein de la communication n'est pas véritablement environnemental au sens où le mécanisme SEM l'exige.

III.C.2. La recherche d'une instance de complaisance établit que la communication SEM est la continuation du litige stratégique nord-américain

273. La recherche d'une instance de complaisance consiste dans la sélection stratégique de la juridiction ou du forum le plus favorable aux intérêts du plaideur, indépendamment du forum naturellement compétent pour connaître de l'affaire. Dans le contexte du droit de l'environnement transfrontalier, elle acquiert une dimension additionnelle lorsqu'elle sert à exercer une pression sur des acteurs ou des gouvernements qui n'étaient pas parties au litige initial, en tirant parti des mécanismes de coopération internationale pour poursuivre un différend qui a été réglé de manière insatisfaisante pour le plaideur devant les forums internes.

274. **La chronologie des démarches de Coastkeeper révèle un schéma clair de recherche d'une instance de complaisance.**

275. **Premièrement**, Coastkeeper a plaidé contre l'IBWC et Veolia devant les tribunaux fédéraux nord-américains. Ce litige a été « réglé » par un *Settlement Agreement* qui n'a établi, dans aucun de ses termes, le traitement de la problématique du fleuve Tijuana par les autorités états-uniennes.

276. **Deuxièmement**, et non pas parce qu'il aurait été débouté devant les tribunaux nord-américains, mais parce que — après avoir volontairement choisi, en coordination avec l'IBWC et Veolia, un *Settlement Agreement* privilégiant les honoraires sur le traitement de la problématique environnementale du fleuve Tijuana par les États-Unis d'Amérique — [sic] qui a démontré que les acteurs nord-américains peuvent avoir une responsabilité présumée mais que cette responsabilité pouvait être soldée par des honoraires d'avocats et des publications dans les médias sociaux —, Coastkeeper a présenté la communication SEM-26-002 contre le Mexique, orientant désormais le foyer de la pression vers l'acteur qui n'avait pas été dûment atteint par le litige nord-américain.

[xxvi] [Le paragraphe 24.27(3) ne comporte pas d'alinéa e). La formulation citée figure à l'alinéa 24.27(2)d) : « semblent viser à promouvoir l'application de la loi plutôt qu'à harceler l'industrie ».]

277. Cette séquence révèle que la communication SEM ne procède pas d'une appréciation indépendante et de bonne foi du respect par le Mexique de ses obligations en matière d'eaux usées, mais de la frustration devant le résultat du litige nord-américain et de la recherche d'un nouveau forum où poursuivre la pression. Le mécanisme SEM n'a pas été conçu pour offrir ce type de continuation de litiges : il a été conçu pour canaliser les préoccupations véritables de citoyens quant au respect environnemental par les gouvernements de leurs propres pays, et non pour offrir un forum de révision informelle de résultats judiciaires aux États-Unis.

278. L'utilisation du mécanisme SEM comme instrument de recherche d'une instance de complaisance emporte des conséquences systémiques qui dépassent la présente affaire. Si le Secrétariat de la CCE permet qu'une communication telle que SEM-26-002 prospère — une communication présentée par une organisation qui a déjà obtenu un *Settlement Agreement* du côté nord-américain et qui cherche maintenant à exercer une pression sur le gouvernement du Mexique avec le même ensemble de faits —, il établira un précédent qui transformera le mécanisme SEM en un instrument de litige stratégique à la disposition de toute organisation désireuse d'utiliser la pression politique internationale pour obtenir ce qu'elle n'a pu obtenir par le litige interne.

279. **Cela dénaturerait complètement le mécanisme et minerait la confiance des gouvernements des Parties dans l'intégrité du système de coopération environnementale de l'ACEUM.**

III.C.3. L'incohérence entre la thèse soutenue devant le SEM et celle soutenue dans le litige nord-américain expose le caractère instrumental de la communication

280. La comparaison entre les arguments que Coastkeeper a présentés devant les tribunaux nord-américains dans sa demande contre l'IBWC et Veolia et ceux qu'il présente au Secrétariat de la CCE dans la communication SEM-26-002 révèle des incohérences fondamentales qui exposent la nature instrumentale de la communication.

281. Dans le litige nord-américain, Coastkeeper a soutenu que les rejets d'eaux usées qui affectent les plages de San Diego résultent principalement des déficiences d'exploitation de la South Bay IWTP — la station nord-américaine — et de la capacité de traitement insuffisante du système international des eaux usées. Cet argument a été suffisamment persuasif pour que l'IBWC et Veolia parviennent à un *Settlement Agreement*, ce qui implique que les défendeurs ont implicitement reconnu que les affirmations de Coastkeeper sur leurs responsabilités étaient fondées.

282. Dans la communication SEM-26-002, en revanche, Coastkeeper soutient que les rejets qui affectent les plages de San Diego résultent principalement de l'incapacité du réseau mexicain de traitement des eaux usées et de l'inaction des autorités mexicaines. **Cette thèse est radicalement différente de celle présentée dans le litige nord-américain : elle déplace l'origine du problème de la station nord-américaine vers le réseau mexicain, et déplace la responsabilité des exploitants nord-américains vers le gouvernement du Mexique.**

283. Cette incohérence ne s'explique pas par l'apparition d'une preuve nouvelle ni par une compréhension plus fine du problème : le problème hydrologique transfrontalier n'a pas

substantiellement changé entre le litige nord-américain et la présentation de la communication SEM. L'explication la plus plausible — et la seule compatible avec l'ensemble de la preuve — est que **Coastkeeper adapte sa thèse au forum devant lequel il plaide, en insistant sur la responsabilité de l'acteur qui se trouve au banc des accusés dans chaque procédure.** Devant les tribunaux états-uniens, la responsabilité était principalement nord-américaine; devant le Secrétariat de la CCE, elle est principalement mexicaine. Cette adaptation narrative est la marque distinctive du litige stratégique et est incompatible avec l'exercice de bonne foi du mécanisme SEM.

284. Le Secrétariat de la CCE ne devrait pas se faire le complice de cette stratégie. L'intégrité du mécanisme SEM — et la confiance des gouvernements des Parties à son égard — dépend de ce que le Secrétariat apprécie les communications avec **la rigueur analytique nécessaire pour distinguer l'exercice véritable de la participation citoyenne en matière environnementale de l'utilisation instrumentale du mécanisme à des fins qui lui sont étrangères**. En l'espèce, cette distinction est claire : la communication SEM-26-002 est la manifestation la plus récente d'une stratégie de litige environnemental stratégique qui ne mérite pas l'appui institutionnel de la CCE.

285. Pour tout ce qui précède, **il doit être mis fin à la communication SEM-26-002.** La clôture est le résultat juridiquement correct tant au regard de l'argument principal d'irrecevabilité qu'au regard de l'analyse subsidiaire du fond, et c'est aussi le résultat qui préserve l'intégrité du mécanisme SEM comme instrument véritable de coopération environnementale dans l'ACEUM.

III.C.4. La doctrine de la recherche d'une instance de complaisance en droit international de l'environnement et son application au mécanisme SEM

286. La recherche d'une instance de complaisance — la sélection stratégique du forum le plus favorable aux intérêts du plaideur — est une pratique reconnue et étudiée en droit processuel international. Dans le contexte du droit de l'environnement transfrontalier, elle acquiert une dimension particulière parce que les problèmes environnementaux transfrontaliers mettent typiquement en cause plusieurs juridictions et plusieurs acteurs susceptibles de faire l'objet de types de procédures différents devant des forums différents.

287. La doctrine juridique internationale a élaboré des principes permettant d'identifier et de limiter la recherche abusive d'une instance de complaisance. Parmi ces principes figurent : la litispendance internationale, qui empêche l'instruction simultanée de la même affaire devant plusieurs forums internationaux; la doctrine de l'abus de procédure, qui permet aux forums internationaux de rejeter des procédures utilisées à des fins incompatibles avec leur mandat; et le principe de la chose jugée au sens large, qui empêche la révision dans un forum de décisions rendues par un autre forum à l'égard des mêmes faits et des mêmes parties.

288. Aucun de ces principes n'est directement applicable dans sa formulation la plus stricte en l'espèce, parce que le *Settlement Agreement* nord-américain et la communication SEM-26-002 mettent en cause des parties différentes — l'IBWC et Veolia dans le premier, le gouvernement du Mexique dans la seconde — et des forums de nature

différente — un tribunal civil nord-américain et le mécanisme SEM de l'ACEUM. Toutefois, l'esprit de ces principes — un plaideur ne peut indéfiniment chercher des forums où soumettre le même ensemble de faits jusqu'à en trouver un qui lui donne la raison qu'il n'a pas trouvée devant les précédents — est pleinement applicable en l'espèce.

289. Le Secrétariat de la CCE ne peut demeurer indifférent à la succession de forums utilisés par Coastkeeper. L'intégrité du mécanisme SEM exige que le Secrétariat se demande si la communication dont il est saisi est l'exercice véritable de participation citoyenne qu'envisage l'article 24.27, ou s'il s'agit de la continuation d'une stratégie contentieuse qui a déjà obtenu ce qu'elle pouvait obtenir devant les forums où elle était directement applicable. En l'espèce, la réponse à cette question est claire : Coastkeeper a obtenu un *Settlement Agreement* du côté nord-américain qui lui a procuré des honoraires d'avocats et de la publicité; il cherche maintenant à exercer une pression sur le gouvernement du Mexique avec les mêmes faits parce que celui-ci est l'acteur qui demeure hors de la portée directe du litige états-unien. **C'est là la définition même de la recherche abusive d'une instance de complaisance dans le contexte du droit de l'environnement transfrontalier.**

290. L'implication pour la présente procédure est que le Secrétariat doit examiner le dessein de la communication avec davantage de rigueur qu'il ne l'a fait jusqu'ici. Un plaideur qui est parvenu à un règlement devant un forum et qui transporte immédiatement son activité devant un nouveau forum sur le fondement des mêmes faits a la charge supplémentaire de démontrer que le nouveau forum est celui qui convient au type de remède qu'il recherche, et que ce remède n'aurait pas pu être obtenu devant le forum précédent.

291. Coastkeeper ne s'est pas acquitté de cette charge dans la communication SEM-26-002 : il n'explique pas pourquoi le mécanisme SEM serait le forum approprié pour rechercher la remédiation du problème des eaux usées transfrontalières après être parvenu à un accord avec les exploitants nord-américains, ni pourquoi ce remède n'aurait pas pu être inscrit dans les termes du *Settlement Agreement* nord-américain, alors qu'il existe un système politique et juridique d'instruments nationaux et internationaux de coopération entre les deux pays pour traiter ce problème et que ce système fonctionne actuellement.

IV. RÉFUTATION PRÉCISE DES REPROCHES DU SECRÉTARIAT DANS LES DOCUMENTS DET1 ET DET2

292. La présente section réfute de manière directe, précise et motivée chacun des reproches que le Secrétariat de la CCE a formulés dans ses déterminations d'admissibilité et de poursuite du processus (DET1 et DET2). Le Mexique rejette la méthode du Secrétariat, qui a adopté sans esprit critique la thèse de l'auteur de la communication sans examiner la preuve documentaire disponible, sans appliquer correctement les normes juridiques de l'article 24.27 de l'ACEUM et sans prendre en considération le cadre normatif et institutionnel mexicain applicable dans toute sa complexité.

293. Chaque réfutation s'articule à deux niveaux : d'abord, la négation directe du reproche « Il est faux que… ») avec la preuve qui établit la fausseté de l'affirmation du Secrétariat; ensuite, l'argument subsidiaire « À supposer, sans l'admettre… ») qui démontre que, même dans l'hypothèse où le reproche serait partiellement exact, il ne pourrait fonder la poursuite de la procédure aux termes de l'article 24.27 de l'ACEUM. Cette structure traduit la rigueur analytique qu'exige la défense de l'État mexicain et que le Secrétariat a omise dans son analyse.

IV.A. Réfutation de l'affirmation selon laquelle le Mexique n'a pas appliqué effectivement la Loi sur les eaux nationales en matière de permis de rejet

IL EST FAUX QUE LE MEXIQUE N'AIT PAS APPLIQUÉ EFFECTIVEMENT LA LOI SUR LES EAUX NATIONALES EN MATIÈRE DE PERMIS DE REJET D'EAUX USÉES DANS LA RÉGION FRONTALIÈRE

Il est faux que le Mexique n'ait pas appliqué effectivement la Loi sur les eaux nationales :

294. L'affirmation du Secrétariat selon laquelle le Mexique n'aurait pas appliqué effectivement la Loi sur les eaux nationales (LAN) en matière de permis de rejet d'eaux usées est dépourvue de fondement factuel et juridique. L'article 88 de la LAN établit que tout rejet d'eaux usées dans des corps récepteurs qui sont des eaux nationales requiert le permis préalable de la CONAGUA, et que ce permis établit les paramètres et les conditions du rejet. La CONAGUA a exercé ce pouvoir de manière pleine et documentée à l'égard du rejet d'eaux usées exploité par la Commission des services publics de l'État à Tijuana (CESPT).

295. Les permis de rejet octroyés par la CONAGUA à la CESPT sont en vigueur, ont été actualisés à la suite de l'entrée en vigueur de la NOM-001-SEMARNAT-2021, et établissent avec précision les paramètres de qualité exigibles de l'effluent traité, les débits maximaux autorisés, les points de rejet autorisés ainsi que les obligations de suivi et de déclaration. La documentation de ces permis, y compris leurs conditions et les mises à jour effectuées, est détenue par la CONAGUA et a été mise à la disposition du Secrétariat dans la mesure où ses demandes de renseignements l'exigeaient.

296. L'application effective de la législation environnementale par la CONAGUA est établie dès lors que celle-ci a exercé ses pouvoirs de réglementation, d'autorisation et de surveillance de manière véritable et soutenue, ce qui traduit son engagement envers la mise en œuvre du cadre légal applicable en la matière.



[redacted]

À supposer, sans l'admettre, qu'il existât des déficiences dans la supervision exercée par la CONAGUA :

300. Même dans l'hypothèse supposée, que le Mexique ne concède pas, où il existerait une quelconque déficience dans la supervision par la CONAGUA des permis de rejet de la CESPT, cela ne pourrait fonder l'affirmation du Secrétariat selon laquelle le Mexique « manquerait à son obligation d'application effective de la législation environnementale » au sens de l'article 24.27 de l'ACEUM.

301. La norme de l'article 24.1 de l'ACEUM [sic] exige un schéma systématique et soutenu de non-application visant à obtenir des avantages commerciaux — et non des déficiences ponctuelles de supervision dans un contexte d'infrastructure en cours d'agrandissement. Les déficiences de supervision, à les supposer existantes, relèveraient de questions de gestion administrative interne qui n'atteignent pas le seuil de l'article 24.27.

302. De plus, le paragraphe 24.4(2) de l'ACEUM protège explicitement le droit du Mexique d'« exercer une discrétion à l'égard des actions de réglementation et de mise en conformité, et de prendre des décisions quant à l'affectation des ressources » [sic][xxvii]. [redacted] Le Secrétariat ne peut substituer son appréciation des priorités de conformité au jugement technique et juridique de la CONAGUA, excédant ainsi ses pouvoirs de manière irresponsable et se posant en autorité supranationale.

[xxvii] [Le texte français authentique du paragraphe 24.4(2) se lit : « Les Parties reconnaissent que chacune des Parties conserve le droit d'exercer une discrétion et de prendre des décisions concernant : a) les questions relatives aux enquêtes, aux poursuites judiciaires, à la réglementation et au respect des lois; et b) l'affectation des ressources de mise en application de la loi en matière d'environnement en ce qui a trait à d'autres lois environnementales jugées plus prioritaires. »]

IV.B. Réfutation de l'affirmation selon laquelle la PROFEPA n'a pas exercé ses pouvoirs d'inspection et de sanction

IL EST FAUX QUE LA PROFEPA AIT OMIS D'EXERCER SES POUVOIRS D'INSPECTION ET DE SURVEILLANCE EN MATIÈRE DE GESTION DES EAUX USÉES DANS LA RÉGION FRONTALIÈRE

Il est faux que la PROFEPA ait omis d'exercer ses pouvoirs d'inspection :

303. L'affirmation du Secrétariat selon laquelle le Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement (PROFEPA) n'aurait pas exercé ses pouvoirs d'inspection et de surveillance en matière de gestion des eaux usées dans la région de Tijuana est factuellement incorrecte. [redacted]

304. Ces procédures ne sont pas des démarches symboliques ou de papier : ce sont des procédures formelles d'inspection qui ont exigé l'affectation de personnel technique spécialisé, la réalisation de visites sur les lieux, le prélèvement d'échantillons d'eau, l'analyse de paramètres de qualité en laboratoire accrédité, la rédaction de procès-verbaux d'inspection et l'ouverture des procédures administratives correspondantes lorsque les résultats de l'inspection le justifiaient.

305. [redacted]

IV.C. Réfutation de l'affirmation selon laquelle le Mexique n'a pas pris de mesures pour remédier à la pollution transfrontalière

IL EST FAUX QUE LE MEXIQUE N'AIT PAS ADOPTÉ DE MESURES CONCRÈTES ET SUBSTANTIELLES POUR TRAITER LE PROBLÈME DES REJETS TRANSFRONTALIERS D'EAUX USÉES

Il est faux que le Mexique n'ait pas pris de mesures concrètes :

306. L'affirmation selon laquelle le Mexique n'aurait pas adopté de mesures concrètes pour traiter le problème des rejets transfrontaliers d'eaux usées ignore un ensemble robuste d'actions documentées que le gouvernement du Mexique a mises en œuvre ces dernières années. Cette affirmation révèle soit une analyse incomplète de l'information disponible, soit la conséquence de la décision délibérée du Secrétariat d'adopter la thèse unilatérale de l'auteur de la communication sans la confronter à la réalité factuelle.

307. Les mesures adoptées par le Mexique sont de plusieurs types et couvrent les domaines de l'investissement en infrastructure, de la réglementation et de la supervision, de la coopération bilatérale et de la coordination interinstitutionnelle. Dans le domaine de l'investissement en infrastructure, l'ouvrage le plus significatif est l'agrandissement de la station d'épuration des eaux usées de San Antonio de los Buenos (PTAR SAB), dont

la phase 1 [redacted] a été exécutée et achevée en 2024. Cet investissement n'est pas une promesse d'avenir : c'est un ouvrage déjà réalisé qui a augmenté la capacité de traitement du réseau de Tijuana de manière appréciable et vérifiable.

308. La PTAR SAB a une histoire d'investissement continu qui traduit l'engagement soutenu du gouvernement du Mexique envers l'amélioration de l'infrastructure de traitement des eaux usées à la frontière. La phase 1 de l'agrandissement récent s'ajoute à des investissements antérieurs dans la modernisation des équipements, l'amélioration des procédés de traitement et l'accroissement de la capacité hydraulique des conduites. L'ensemble de ces investissements représente des milliers de millions de pesos du budget fédéral mexicain consacrés précisément au traitement du problème que la communication SEM-26-002 prétend que le Mexique ignore.

309. Dans le domaine de la coopération bilatérale, les procès-verbaux 328 (2022) et 333 (2025) de la CILA représentent des engagements formels et vérifiables du gouvernement du Mexique de continuer d'investir dans l'infrastructure et de coordonner son action avec les autorités nord-américaines afin de traiter de manière intégrale le problème transfrontalier. L'engagement d'environ 144 millions de dollars documenté dans le procès-verbal 328 n'est pas un chiffre arbitraire : il découle d'une analyse technique binationale des besoins d'investissement pour traiter le problème des rejets transfrontaliers et a été négocié avec la partie nord-américaine dans un processus de bonne foi.

310. Le protocole d'entente Bárcena-Zeldin (juillet 2025) élève ces engagements au plus haut niveau politique, démontrant que le gouvernement du Mexique considère le problème des eaux usées transfrontalières comme une priorité de politique étrangère et non comme une question mineure de gestion administrative locale. Ce niveau d'attention politique — la secrétaire à l'Environnement et aux Ressources naturelles du Mexique et l'administrateur de l'EPA des États-Unis — est incompatible avec la thèse de la communication selon laquelle le Mexique ignorerait le problème.

À supposer, sans l'admettre, que les mesures adoptées fussent insuffisantes :

311. Dans l'hypothèse supposée, que le Mexique ne concède pas, où les mesures adoptées seraient insuffisantes pour résoudre complètement le problème des rejets transfrontaliers, **l'insuffisance des mesures n'équivaut pas à une « non-application effective de la législation environnementale » au sens de l'article 24.27 de l'ACEUM**. La norme de l'ACEUM n'exige pas que le Mexique résolve complètement le problème dans un délai déterminé : elle exige que le Mexique applique de manière effective sa législation environnementale, ce que le Mexique fait.

312. Le problème des rejets transfrontaliers d'eaux usées relève — comme l'auteur de la communication l'a lui-même porté à la connaissance du public et devant les autorités judiciaires de son pays — de la responsabilité des États-Unis d'Amérique en ce qui concerne le plein respect des engagements pris pour le traitement réel de la problématique du fleuve Tijuana à San Diego.

IV.D. Réfutation de l'affirmation selon laquelle la NOM-001-SEMARNAT-2021 ne serait pas appliquée

IL EST FAUX QUE LA NOM-001-SEMARNAT-2021 NE SOIT PAS APPLIQUÉE EN L'ESPÈCE

Il est faux que la NOM-001-SEMARNAT-2021 ne soit pas appliquée :

313. La NOM-001-SEMARNAT-2021 est la norme officielle mexicaine qui établit les limites maximales permissibles de contaminants dans les rejets d'eaux usées dans les eaux et biens nationaux. Cette norme est entrée en vigueur le 11 janvier 2022 [sic] et a remplacé la NOM-001-ECOL-1996 antérieure, en établissant des paramètres de qualité plus stricts pour plusieurs postes. L'affirmation du Secrétariat selon laquelle cette norme ne serait pas « appliquée » dans le contexte des rejets de la CESPT appelle une analyse plus soignée que celle qu'offre le Secrétariat dans ses déterminations.

[redacted] La NOM-001-SEMARNAT-2021 s'applique par l'entremise du système de permis de rejet de la CONAGUA. Lorsque la CONAGUA octroie un permis de rejet, les conditions du permis reflètent les limites établies par la NOM applicable. [redacted]

315. La distinction entre « la norme n'est pas appliquée » et « la norme n'est pas intégralement respectée parce que l'infrastructure est en cours d'agrandissement » est fondamentale. Si une norme n'est pas appliquée, cela signifie qu'elle n'est pas invoquée par les autorités compétentes, qu'elle ne conditionne pas les permis octroyés et qu'elle ne détermine pas les obligations des sujets réglementés. Si une norme n'est pas intégralement respectée, cela signifie que les sujets réglementés y sont assujettis mais n'ont pas encore atteint les paramètres qu'elle établit, et que les autorités gèrent le processus permettant d'y parvenir au moyen des instruments disponibles. En l'espèce, la NOM-001-SEMARNAT-2021 est pleinement appliquée au premier de ces sens : la CONAGUA l'invoque, la CESPT y est assujettie, [redacted]

316. De plus, il est pertinent que l'article 6 de la Loi fédérale sur la responsabilité environnementale établisse qu'il n'y a pas dommage à l'environnement lorsque les émissions ou les rejets ne dépassent pas les limites établies par les normes officielles mexicaines applicables. [redacted] Le Secrétariat ne peut apprécier le respect par le Mexique de ses obligations d'application effective sans tenir compte de cette disposition fondamentale du droit de l'environnement mexicain.

À supposer, sans l'admettre, qu'il existât des manquements à la NOM :

317. Même à concéder — ce que le Mexique nie — qu'il existe des rejets dépassant les limites de la NOM-001-SEMARNAT-2021 d'une manière que l'article 6 de la LFRA ne couvre pas, cela ne constitue pas automatiquement un manquement du Mexique à son obligation d'application effective au titre de l'article 24.1 de l'ACEUM. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait démontrer que le Mexique n'a pas exercé ses pouvoirs de réglementation, d'inspection et de sanction à l'égard de ces rejets — ce que les sections III.B, IV.A et IV.B de la présente Réponse démontrent précisément être faux.

318. L'existence de manquements à une norme environnementale sur le territoire d'un État n'équivaut, dans aucun système juridique international, à une violation par cet État de son obligation d'application effective de cette norme. Si telle était la norme, aucun État ne serait en mesure de respecter ses engagements environnementaux internationaux, car sur le territoire de tout État il existe à quelque degré des manquements aux normes environnementales. La norme correcte est celle qu'établit l'article 24.1 de l'ACEUM [sic] : un schéma soutenu de non-application ayant pour objet ou pour effet de favoriser le commerce ou l'investissement par la réduction des niveaux de protection de l'environnement.

IV.E. Réfutation de l'affirmation selon laquelle le Mexique n'a pas poursuivi pénalement les infractions environnementales liées aux rejets

IL EST FAUX QUE LE MEXIQUE AIT MANQUÉ À SON OBLIGATION DE POURSUIVRE PÉNALEMENT LES REJETS ILLÉGAUX D'EAUX USÉES LORSQUE L'INFRACTION EST ÉTABLIE

Il est faux que le Mexique ait omis de poursuivre pénalement les infractions environnementales :

319. L'article 416 du Code pénal fédéral érige en infraction le rejet illégal de substances polluantes dans des corps d'eaux nationales. Cette infraction exige pour sa constitution que le rejet soit effectué « sans être titulaire des permis ou autorisations correspondants délivrés par l'autorité fédérale compétente » [sic] [xxviii] ou qu'il soit effectué « en contravention des dispositions légales ou réglementaires applicables » [sic], ou encore que son auteur agisse de façon intentionnelle [sic]. L'élément constitutif du « rejet sans permis » ou « en contravention de dispositions légales » est essentiel : sans lui, il n'y a pas d'infraction au sens de l'article 416 du CPF.

320. En l'espèce, les rejets de la CESPT ne constituent pas l'infraction de l'article 416 du CPF pour une raison juridiquement claire : la CESPT exerce ses activités sous un permis de rejet en vigueur, octroyé par la CONAGUA conformément à l'article 88 et aux dispositions corrélatives de la Loi sur les eaux nationales, [redacted] qui établit les conditions transitoires du rejet pendant la période d'agrandissement de l'infrastructure de traitement. Le rejet qui survient dans

[xxviii] [L'article 416 du Code pénal fédéral ne contient pas les formulations citées dans ce paragraphe. Son texte dit « quiconque, illicitement, rejette, dépose ou infiltre ».]

les termes d'un permis en vigueur [redacted] n'est pas un rejet « sans permis » : c'est un rejet autorisé, assorti de conditions, dont le respect est supervisé par la CONAGUA.

321. La PROFEPA et le Bureau du procureur général de la République ont correctement appliqué le principe de légalité — garantie constitutionnelle de l'article 16 [sic] de la CPEUM — en s'abstenant d'engager des actions pénales lorsque les éléments de l'infraction ne sont pas établis. Ce principe interdit la poursuite pénale lorsque les faits n'entrent pas dans l'infraction prévue par la loi. Prétendre que le Mexique devrait engager des actions pénales contre la CESPT — [redacted] — reviendrait à exiger que les autorités mexicaines violent le principe de légalité pénale pour satisfaire les attentes d'une organisation états-unienne.

322. Le principe de l'« *ultima ratio* » du droit pénal — selon lequel la réponse pénale doit être réservée aux cas où les autres réponses juridiques sont insuffisantes — renforce cette conclusion. Lorsque le droit administratif de l'environnement fournit des instruments adéquats pour gérer la conformité — [redacted] —, l'activation du droit pénal est inutile, disproportionnée et contraire à la technique juridique correcte. Le Secrétariat ne peut prétendre que le droit pénal serait le seul instrument admissible d'application de la législation environnementale.

323. La Convention de coordination entre la PROFEPA et la FGR, publiée au *Diario Oficial de la Federación* le 13 octobre 2004, et [redacted] établissent les mécanismes institutionnels de coordination entre les autorités d'inspection environnementale et les autorités de poursuite pénale.

324. Ces instruments existent précisément pour garantir que, lorsque les résultats des inspections de la PROFEPA ou de la CONAGUA révèlent des faits susceptibles de constituer des infractions environnementales, l'information soit acheminée aux autorités pénales compétentes. L'existence de ces mécanismes de coordination — et leur application en pratique — est la preuve que le système mexicain d'application du droit de l'environnement est conçu pour articuler la réponse administrative et la réponse pénale de manière coordonnée, et non isolée.

À supposer, sans l'admettre, qu'il y eût matière à poursuite pénale :

325. Dans l'hypothèse supposée, que le Mexique ne concède pas, où il existerait des faits susceptibles de constituer l'infraction de l'article 416 du CPF, la décision d'engager ou non une enquête pénale est un pouvoir discrétionnaire du ministère public fédéral, protégé par le paragraphe 24.4(2) de l'ACEUM et par le principe d'autonomie de la fonction ministérielle.

326. Le Mexique signale que le Secrétariat de la CCE excède ses pouvoirs et n'a donc **pas autorité pour documenter, enquêter ou enjoindre au Mexique d'engager des enquêtes pénales déterminées** : ce serait une intervention dans l'exercice de

prérogatives souveraines qui dépasse le mandat de l'article 24.27 de l'ACEUM et viole le paragraphe 24.4(4), lequel interdit que les dispositions du chapitre 24 soient interprétées comme autorisant les autorités d'une Partie à appliquer la législation environnementale sur le territoire d'une autre Partie.

IV.F. Réfutation de l'affirmation selon laquelle la structure institutionnelle mexicaine serait inadéquate pour traiter le problème

IL EST FAUX QUE LE CADRE INSTITUTIONNEL MEXICAIN SOIT INADÉQUAT POUR TRAITER LE PROBLÈME DES EAUX USÉES TRANSFRONTALIÈRES

Il est faux que le cadre institutionnel mexicain soit inadéquat :

327. Le Secrétariat de la CCE laisse entendre dans ses déterminations que la structure institutionnelle mexicaine de traitement des rejets d'eaux usées est inadéquate, qu'il existe entre la CONAGUA, le SEMARNAT et la PROFEPA une duplication de fonctions qui engendre des vides de responsabilité, et que l'architecture constitutionnelle des compétences en matière d'eau et d'assainissement — qui confie aux municipalités la responsabilité des services publics d'eau potable, d'égout et d'assainissement conformément à l'article 115 de la Constitution politique — crée un vide institutionnel qui empêche l'application effective de la législation environnementale fédérale; ce faisant, le Secrétariat excède ses pouvoirs et critique, de manière irresponsable et sans fondement, un système politique et juridique souverain qui fonctionne depuis plus de 160 ans[1] et qui a évolué de façon symétrique au système fédéral états-unien.

328. Ces affirmations sont incorrectes. Le cadre institutionnel mexicain de gestion de l'eau et des eaux usées est un système fédéralisé complexe mais cohérent, conçu pour respecter le principe constitutionnel de répartition des compétences entre la fédération, les États et les municipalités. Le fait que le système soit complexe ne signifie pas qu'il soit inadéquat : il traduit la réalité politique et constitutionnelle d'un État fédéral où les compétences sont réparties entre différents ordres de gouvernement, chacun avec ses responsabilités et ses ressources propres, tout comme aux États-Unis.

329. Quant à l'article 115 de la Constitution politique des États-Unis mexicains, qui confère aux municipalités le pouvoir et la responsabilité de fournir les services publics d'eau potable, d'égout, d'assainissement, de traitement et d'élimination de leurs eaux usées, cette disposition constitutionnelle ne crée pas un vide de responsabilité : elle crée une attribution claire de responsabilité au niveau municipal, assortie des mécanismes de coordination verticale nécessaires pour garantir que le respect des normes fédérales soit exigible des entités municipales ou paramunicipales qui fournissent le service. La CESPT — la Commission des services publics de l'État à Tijuana — fonctionne conformément à cette répartition constitutionnelle des compétences et est assujettie tant

[1] *Constitución Política de la República Mexicana* de 1857.

à la réglementation fédérale de la CONAGUA en matière de permis de rejet qu'à la supervision étatique et municipale de la qualité du service.

330. La concurrence de la CONAGUA, du SEMARNAT et de la PROFEPA dans la réglementation et la supervision des rejets d'eaux usées n'engendre pas davantage de vide : elle engendre un système de supervision par couches qui est caractéristique des cadres réglementaires matures en matière environnementale. La CONAGUA réglemente le rejet par le système des permis et le programme de mise en conformité; le SEMARNAT établit les normes officielles mexicaines (NOM) applicables; et la PROFEPA inspecte la conformité environnementale au sens large. Chaque institution a des compétences définies, et les instruments de coordination interinstitutionnelle — [redacted] — garantissent que les interventions soient cohérentes et non redondantes.

331. Dans le cas particulier de la région frontalière de Tijuana-Tecate-Ensenada, la Commission internationale des limites et des eaux (CILA) ajoute une couche supplémentaire de coordination bilatérale qui est essentielle à la gestion d'un problème qui, par sa nature transfrontalière, ne peut être résolu unilatéralement par aucun des deux pays. La participation active de la CILA — par les procès-verbaux 328 et 333 et par le Groupe de travail bilatéral — démontre que le cadre institutionnel mexicain est effectivement intégré au système bilatéral de gestion du problème.

À supposer, sans l'admettre, qu'il existât des déficiences institutionnelles :

332. Même à admettre — ce que le Mexique nie — que le cadre institutionnel mexicain présente des déficiences de coordination ou de capacité, cela ne constitue pas le type de conduite qui intéresse l'article 24.27 de l'ACEUM. Les déficiences institutionnelles sont un problème de développement que les mécanismes de coopération de la CCE sont conçus pour traiter au moyen de l'assistance technique, de l'échange de pratiques exemplaires et de projets de renforcement institutionnel. **Elles ne sont pas l'objet du mécanisme du dossier factuel, qui est réservé aux cas de politique délibérée de non-application de la législation environnementale à des fins commerciales.** La confusion entre ces deux types de situations est une erreur méthodologique grave du Secrétariat dans ses déterminations DET1 et DET2.

IV.G. Réfutation de l'affirmation selon laquelle le Mexique n'a pas démontré de mesures concrètes d'amélioration de la qualité de l'eau

IL EST FAUX QUE LE MEXIQUE NE PUISSE ÉTABLIR DES MESURES CONCRÈTES ET VÉRIFIABLES D'AMÉLIORATION DE L'INFRASTRUCTURE DE TRAITEMENT ET DE LA QUALITÉ DE L'EAU FRONTALIÈRE

Il est faux que le Mexique n'ait pas établi de mesures concrètes d'amélioration :

333. L'affirmation selon laquelle le Mexique n'aurait pas démontré de mesures concrètes d'amélioration de la qualité de l'eau frontalière méconnaît un ensemble d'investissements, d'ouvrages et d'engagements bilatéraux vérifiables qui démontrent exactement le contraire. Le fait que la communication SEM-26-002 ne cite pas ces

mesures — et que le Secrétariat les ait ignorées dans ses déterminations — ne signifie pas qu'elles n'existent pas; cela signifie que l'analyse du Secrétariat est incomplète et partiale.

334. [redacted]

335. La capacité additionnelle de traitement produite par la phase 1 de l'agrandissement de la PTAR SAB n'accroît pas seulement le volume d'eaux usées pouvant être traitées avant leur rejet : elle améliore aussi la résilience du réseau face aux épisodes de précipitations intenses qui, historiquement, ont surchargé la capacité de traitement et provoqué des rejets d'urgence vers le fleuve Tijuana et la côte. L'amélioration de la résilience est une composante essentielle du traitement du problème, parce qu'une part importante des épisodes de rejet qui affectent les plages de San Diego ne résulte pas d'une exploitation normale déficiente mais du dépassement de la capacité de traitement pendant les épisodes de tempête — situations dans lesquelles aucun réseau d'égout au monde ne peut traiter 100 % du débit reçu.

336. Dans le domaine du suivi de la qualité de l'eau, le Mexique a accru la fréquence et la couverture de ses programmes de suivi de la qualité de l'eau dans les corps récepteurs frontaliers. Les données produites par ces programmes — accessibles dans les registres de la CONAGUA et de la CILA — font état de l'évolution des paramètres de qualité de l'eau aux points de mesure établis, permettent d'apprécier l'incidence des investissements réalisés et fournissent la base technique de la prise de décisions sur les investissements futurs. L'existence et le fonctionnement de ces programmes de suivi sont la preuve que le Mexique suit l'évolution du problème et oriente ses actions en fonction des résultats.

337. Le Programme Frontière 2025, mis en œuvre conjointement par l'EPA des États-Unis et le SEMARNAT dans le cadre de l'Accord de La Paz, comporte des engagements précis d'amélioration de la qualité de l'eau dans la région frontalière ainsi que des mécanismes de suivi binational des progrès. La participation active du Mexique à ce programme — et les rapports d'avancement que le Mexique présente périodiquement dans le cadre de l'Accord de La Paz — constituent une preuve additionnelle que le Mexique adopte une approche proactive et fondée sur la preuve pour traiter le problème des eaux usées transfrontalières.

338. La conclusion est sans équivoque : **le Mexique a adopté des mesures concrètes, vérifiables et documentées** d'amélioration **de l'infrastructure de traitement et de la qualité de l'eau frontalière.** L'affirmation de San Diego Coastkeeper selon laquelle le Mexique n'aurait pas démontré de telles mesures est factuellement incorrecte et traduit une analyse incomplète de la preuve disponible. Cette erreur suffit, à elle seule, à mettre

en doute la solidité des fondements factuels sur lesquels le Secrétariat a appuyé sa recommandation de poursuivre la procédure.

À supposer, sans l'admettre, que les améliorations fussent insuffisantes :

339. Même à admettre — ce que le Mexique nie expressément — que les améliorations obtenues sont insuffisantes pour résoudre complètement le problème des rejets transfrontaliers, l'insuffisance des améliorations n'équivaut pas à une « non-application effective de la législation environnementale » au sens de l'article 24.27 de l'ACEUM. L'ACEUM ne garantit pas des résultats parfaits : il garantit que les Parties appliqueront effectivement leur législation environnementale par l'exercice véritable et de bonne foi de leurs pouvoirs de réglementation, d'inspection, de supervision et de sanction. Le Mexique a fait exactement cela, avec des résultats positifs quoique encore insuffisants pour résoudre complètement un problème qui est, par son ampleur et son histoire, l'un des défis environnementaux les plus complexes de la région frontalière nord-américaine.

340. La complexité du problème et l'historique d'investissement insuffisant qui l'a créé ne peuvent être imputés au gouvernement actuel du Mexique comme s'ils résultaient d'une politique délibérée de non-application de la législation environnementale, alors que l'auteur de la communication a lui-même publiquement documenté que les États-Unis n'ont pas respecté l'application effective de leur propre législation environnementale.

IV.H. Réfutation de la position du Secrétariat quant à la portée de son propre mandat au titre de l'article 24.27

IL EST FAUX QUE LE SECRÉTARIAT DE LA CCE AIT LE POUVOIR D'APPRÉCIER LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE DU MEXIQUE AU-DELÀ DES PARAMÈTRES ÉTABLIS AU PARAGRAPHE 24.27(3) DE L'ACEUM

Il est faux que le Secrétariat ait le mandat large que ses déterminations présupposent :

341. Les déterminations DET1 et DET2 du Secrétariat présupposent un mandat d'appréciation plus large que celui que confère l'article 24.27 de l'ACEUM. Le Secrétariat agit comme s'il avait le pouvoir d'apprécier de manière globale la politique environnementale du Mexique en matière d'eaux usées, de se prononcer sur la suffisance des investissements réalisés dans l'infrastructure, de qualifier l'adéquation des instruments juridiques utilisés par la CONAGUA et la PROFEPA et de déterminer si les priorités de conformité retenues par les autorités mexicaines sont les bonnes. **Aucun de ces pouvoirs n'est prévu à l'article 24.27 de l'ACEUM.**

342. Le mandat du Secrétariat au titre de l'article 24.27 est précis et limité : apprécier si la communication présentée satisfait aux facteurs d'admissibilité établis au paragraphe (3) et, dans l'affirmative, recommander au Conseil s'il y a lieu de constituer un dossier factuel. Le Secrétariat n'est pas un organe de révision de la politique environnementale des pays membres de l'ACEUM; il n'est pas un tribunal environnemental doté du pouvoir d'ordonner des mesures correctives; il n'est pas un organe d'audit de la gestion institutionnelle des agences environnementales des Parties. Dans les faits, le Secrétariat se conduit comme un organe technique quasi judiciaire d'appréciation de l'admissibilité

des communications citoyennes, avec le mandat précis et limité qu'établissent les articles 24.27 et 24.28.

343. Lorsque le Secrétariat va au-delà de ce mandat — comme il le fait dans ses déterminations DET1 et DET2 en demandant une Réponse de Partie qui ne satisfait pas au seuil minimal requis par l'article 24.27 de l'ACEUM, afin d'apprécier au moyen de cette Réponse de Partie la suffisance des mesures de la CONAGUA et de la PROFEPA, au-delà de ce que la preuve présentée par l'auteur de la communication permet d'étayer —, **il viole le principe de compétence d'attribution qui régit l'action des organes internationaux**. Les organes internationaux n'ont que les compétences que les Parties leur ont octroyées par l'instrument constitutif pertinent; toute action excédant ces compétences est *ultra vires* et ne peut fonder de décisions contraignantes.

344. Cet excès de pouvoir emporte des conséquences pratiques. Si le Secrétariat peut apprécier discrétionnairement l'adéquation des politiques environnementales des Parties au-delà des facteurs du paragraphe 24.27(3), le mécanisme SEM devient un instrument de supervision générale des politiques environnementales nationales qu'aucune des Parties n'a autorisé en négociant l'ACEUM. Les Parties ont négocié un mécanisme précis d'admissibilité de communications citoyennes, et non un mécanisme d'appréciation générale des politiques. Le Secrétariat doit agir dans les limites du mandat qui lui a été octroyé.

À supposer, sans l'admettre, que le Secrétariat eût un mandat plus large :

345. Même à admettre — ce que le Mexique nie expressément — que le Secrétariat a un mandat plus large que celui établi à l'article 24.27, ce mandat devrait être exercé avec la rigueur analytique nécessaire pour garantir l'équité de la procédure. En particulier, le Secrétariat devrait : (a) tenir compte de toute la preuve pertinente, y compris la preuve des mesures des autorités mexicaines que le Mexique a documentées; (b) appliquer la norme juridique correcte de l'article 24.1 de l'ACEUM, et non une norme de son cru construite à partir de la thèse de l'auteur de la communication; et (c) garantir le droit de défense du Mexique en lui offrant des occasions réelles et significatives de répondre aux appréciations du Secrétariat avant que celles-ci ne se consolident en déterminations.

346. Aucune de ces conditions n'a été satisfaite dans la présente procédure. Le Secrétariat a rendu DET1 et DET2 sans prendre adéquatement en considération ce qu'exige le chapitre 24 lui-même, notamment en appliquant de manière incorrecte la norme de l'article 24.1. **Ces déficits procéduraux sont, en eux-mêmes, des raisons additionnelles de mettre fin à la procédure.** La réponse du Secrétariat est déjà connue du Mexique : une interprétation sur mesure du texte de l'ACEUM. Le Secrétariat interprète ce qui n'appelle aucune interprétation.

IV.I. Analyse de la NOM-001-SEMARNAT-2021 et de sa correcte application aux faits de l'espèce

347. La NOM-001-SEMARNAT-2021, publiée au *Diario Oficial de la Federación* le 11 janvier 2022 [sic], a établi de nouvelles limites maximales permissibles pour les contaminants dans les rejets d'eaux usées dans les eaux et biens nationaux, remplaçant la NOM-001-ECOL-1996 antérieure. Cette norme est le paramètre technique central

applicable aux rejets de la CESPT et, en conséquence, le principal point de référence pour apprécier si les rejets se situent à l'intérieur ou à l'extérieur des limites qu'établit la législation mexicaine.

348. La NOM-001-SEMARNAT-2021 établit deux [sic] types de limites : les limites maximales permissibles (LMP) pour l'usage en irrigation agricole et les LMP pour l'usage public urbain. Les limites applicables aux rejets de la CESPT dépendent des caractéristiques du corps récepteur du rejet. Dans le cas des rejets qui aboutissent au fleuve Tijuana et, à terme, à l'océan Pacifique dans la zone côtière frontalière, les limites applicables sont celles que la norme établit pour l'usage en irrigation agricole ou pour le déversement dans des corps d'eau de surface, selon la classification du corps récepteur au regard de l'Inventaire national des corps d'eau de la CONAGUA.

349. La NOM-001-SEMARNAT-2021 comporte des dispositions transitoires qui reconnaissent que le respect immédiat des nouvelles limites peut ne pas être réalisable pour tous les auteurs de rejets, en particulier pour ceux qui exploitent une infrastructure existante conçue pour satisfaire aux normes antérieures. [redacted] et confirment que le législateur et les autorités normatives mexicaines ont reconnu la nécessité d'accorder des délais raisonnables pour le respect de normes plus exigeantes.

350. L'application de la NOM-001-SEMARNAT-2021 au cas de la CESPT doit se faire en considérant : (a) les limites précises que la norme établit pour le type de rejet et le type de corps récepteur correspondant; (b) les paramètres précis pour lesquels le rejet de la CESPT peut ne pas atteindre ces limites; (c) les paramètres pour lesquels le rejet de la CESPT atteint bel et bien les limites; et (d) [redacted]

IV.I.1. Les paramètres pour lesquels la CESPT atteint les limites de la NOM sont omis par la communication

351. La communication SEM-26-002 se concentre pour l'essentiel sur l'hypothèse supposée que les paramètres des rejets de la CESPT dépassent les limites de la NOM-001-SEMARNAT-2021, en omettant de mentionner les paramètres pour lesquels la CESPT atteint bel et bien ces limites. Cette omission produit une image déformée de la situation réelle : au lieu de présenter une analyse équilibrée des paramètres respectés et non respectés, et dans quelle mesure, la communication retient uniquement l'information qui appuie sa thèse d'un manquement généralisé.

352. L'analyse des données de suivi disponibles dans les registres de la CONAGUA révèle que l'effluent traité par la PTAR SAB atteint ou dépasse les limites de la NOM-001-SEMARNAT-2021 pour une série de paramètres importants, notamment certains indicateurs de solides en suspension et de traitement secondaire. [redacted]

[redacted]

353. Cette distinction entre les paramètres de traitement primaire et secondaire — pour lesquels la CESPT obtient de meilleurs résultats — et les paramètres de traitement tertiaire — pour lesquels les résultats sont moindres — est pertinente parce qu'elle montre que le manquement n'est pas généralisé mais propre aux paramètres exigeant une technologie qui n'a pas encore été installée. [redacted] Le manquement partiel est la preuve de l'écart entre la capacité de l'infrastructure existante et les normes plus exigeantes de la nouvelle norme; il n'est pas la preuve que le Mexique n'applique pas effectivement sa législation environnementale.

IV.I.2. La NOM-001-SEMARNAT-2021 comme exigence raisonnablement atteignable dans le délai du [redacted]

354. Une considération additionnelle que l'analyse du Secrétariat omet est l'appréciation [redacted] compte tenu des investissements programmés. La réponse technique est affirmative : l'agrandissement de la PTAR SAB prévoit l'installation d'une technologie de traitement tertiaire qui permettra à la station d'atteindre les limites de la NOM pour les paramètres actuellement déficients.

IV.J. Analyse de la Convention PROFEPA-FGR et [redacted] comme preuve de la coordination institutionnelle

355. L'un des arguments de la communication SEM-26-002 est que les institutions mexicaines ne seraient pas adéquatement coordonnées entre elles pour traiter le problème des eaux usées, et que ce défaut de coordination se traduirait par des vides dans l'application de la loi. Cette affirmation est incorrecte et méconnaît les instruments de coordination interinstitutionnelle existants.

356. La Convention de collaboration entre la PROFEPA et le Bureau du procureur général de la République, publiée au *Diario Oficial de la Federación* le 13 octobre 2004, établit les mécanismes formels de coordination entre l'autorité d'inspection environnementale et l'autorité de poursuite pénale. Cette convention définit les procédures de renvoi d'affaires de la PROFEPA à la FGR lorsque les résultats d'une inspection environnementale révèlent d'éventuels comportements délictueux, les exigences de documentation devant accompagner ce renvoi, les délais de réponse de la FGR et les mécanismes de suivi conjoint des affaires renvoyées.

357. L'existence de cette convention et son application pratique dans les cas où sont relevées d'éventuelles infractions environnementales est la preuve directe que le système institutionnel mexicain est conçu pour articuler la réponse administrative et la réponse pénale de manière coordonnée.

[redacted]

359. [redacted]

IV.K. Analyse de la responsabilité partagée dans le contexte du bassin hydrologique transfrontalier du fleuve Tijuana

360. Un élément central que la communication SEM-26-002 ignore systématiquement est **la responsabilité partagée** du problème des rejets d'eaux usées qui affectent la zone côtière frontalière. Le bassin hydrologique du fleuve Tijuana est un bassin transfrontalier qui comprend des territoires du Mexique et des États-Unis, et les écoulements d'eaux usées qui aboutissent à l'océan Pacifique dans la zone frontalière résultent de l'interaction des infrastructures hydrauliques des deux pays, des conditions pluviométriques du bassin et de la capacité des réseaux de traitement des deux côtés de la frontière.

361. Du côté états-unien, la *South Bay International Wastewater Treatment Plant* (SBIWTP) reçoit et traite des eaux usées provenant du Mexique par le raccordement installé conformément aux procès-verbaux de la CILA. La capacité de traitement secondaire de cette station n'a pas été suffisante pour gérer les débits produits lors de précipitations intenses. Pendant ces épisodes, la SBIWTP fonctionne en surcharge, ce qui se traduit par des rejets d'eaux usées non traitées ou partiellement traitées vers l'océan Pacifique. **Ces rejets du côté nord-américain contribuent de façon appréciable à la pollution des plages de San Diego que la communication SEM-26-002 attribue exclusivement au Mexique.**

362. Le litige de Coastkeeper contre l'IBWC et Veolia — l'exploitant privé de la SBIWTP — est la preuve que l'auteur de la communication reconnaît la responsabilité du côté états-unien dans le problème. Lorsque Coastkeeper a poursuivi l'IBWC et Veolia, il a soutenu que les déficiences d'exploitation de la SBIWTP étaient une cause importante de la pollution des plages de San Diego. Cet argument a été suffisamment convaincant pour que l'IBWC et Veolia parviennent à un *Settlement Agreement*. La thèse que

Coastkeeper a construite dans le litige nord-américain — responsabilité du côté nord-américain — est incompatible avec celle qu'il construit dans la communication SEM-26-002 — responsabilité exclusive du côté mexicain.

363. Le paragraphe 24.4(4) de l'ACEUM est direct sur ce point : aucune disposition du chapitre 24 n'autorise les autorités d'une Partie à appliquer la législation environnementale sur le territoire d'une autre Partie. Le Mexique ne peut être tenu responsable des rejets qui prennent leur origine dans le réseau d'égout de la ville de San Diego, des déficiences d'exploitation de la SBIWTP ou des écoulements d'eaux usées qui entrent dans le fleuve Tijuana depuis le territoire nord-américain pendant les épisodes de précipitations intenses.

364. La communication SEM-26-002 ne circonscrit pas son analyse à la responsabilité du Mexique pour les rejets qui prennent leur origine dans le réseau d'égout mexicain; elle présente au contraire le problème de manière holistique et attribue au Mexique la responsabilité de l'ensemble du problème transfrontalier, y compris de ses composantes du côté nord-américain. **Cette attribution de responsabilité est juridiquement incorrecte et ne peut être acceptée par le Secrétariat.**

365. La coopération bilatérale par l'entremise de la CILA et de l'Accord de La Paz existe précisément parce que le gouvernement du Mexique et le gouvernement des États-Unis reconnaissent que le problème des eaux usées transfrontalières est un problème partagé qui appelle des solutions partagées. La solution ne saurait être que le Mexique soit déclaré en manquement à ses obligations au titre de l'ACEUM pendant que le volet nord-américain du problème fait l'objet d'un *Settlement Agreement* privé dont les termes ne comportent aucun engagement d'assainissement du fleuve Tijuana ni des côtes d'Imperial Beach que l'auteur de la communication a signalées. La solution correcte est de poursuivre et d'approfondir la coopération bilatérale qui produit déjà des résultats positifs, et non d'aggraver le problème par une procédure quasi contentieuse qui nuit aux relations de coopération.

IV.L. L'investissement du Mexique comme preuve d'une bonne foi environnementale incompatible avec l'affirmation de « non-application effective »

366. Une dernière considération que l'analyse du Secrétariat ignore complètement est la dimension financière de l'engagement du Mexique envers l'amélioration de l'infrastructure de traitement des eaux usées. L'investissement dans l'infrastructure environnementale est la façon la plus coûteuse et la plus concrète de démontrer l'engagement d'un gouvernement envers l'amélioration de la qualité de l'environnement : il exige l'affectation de ressources budgétaires rares, des processus d'appel d'offres et de passation de marchés, un temps de construction et de mise en service, et un soutien opérationnel à long terme. **Ce n'est ni une déclaration de principes ni un engagement abstrait : c'est de l'argent investi dans des ouvrages physiques aux résultats vérifiables.**

367. Le Mexique a investi et continue d'investir des ressources budgétaires importantes dans l'amélioration de l'infrastructure de traitement des eaux usées dans la région frontalière

de Tijuana. L'agrandissement de la PTAR SAB — [redacted] — est l'ouvrage physique le plus significatif dans ce contexte, mais il n'est pas le seul. Les investissements dans le réseau d'égout de Tijuana, dans les collecteurs qui acheminent les eaux usées vers la PTAR SAB, dans les dispositifs de maîtrise des débordements pendant les épisodes de tempête et dans les équipements de suivi de la qualité de l'effluent représentent un engagement financier du gouvernement du Mexique sans commune mesure avec quelque action que l'auteur de la communication puisse s'attribuer.

368. L'ampleur de cet investissement est incompatible avec la thèse de la communication SEM-26-002 selon laquelle le Mexique « encouragerait » le non-respect de sa législation environnementale en matière de rejet d'eaux usées. Un gouvernement qui consacre des centaines de millions de pesos à l'amélioration de l'infrastructure de traitement, [redacted] et qui a souscrit des engagements bilatéraux de 144 millions de dollars pour des investissements additionnels en infrastructure **n'« encourage » pas le non-respect : il gère de bonne foi le cheminement vers le plein respect de ses normes environnementales. C'est exactement ce qu'exige l'article 24.1 de l'ACEUM** [sic].

369. La bonne foi du Mexique est également démontrée par la transparence de ses engagements : [redacted] les procès-verbaux de la CILA sont des instruments internationaux publics qui documentent les engagements bilatéraux; le protocole d'entente Bárcena-Zeldin est un accord conclu au plus haut niveau politique qui exprime la volonté du gouvernement du Mexique de résoudre le problème en coopération avec les États-Unis. Aucun de ces instruments n'est confidentiel ou réservé : ce sont des preuves publiques de la bonne foi du Mexique, accessibles à tout observateur qui se donne la peine de les consulter.

370. Le Secrétariat de la CCE a l'obligation de prendre en considération cette preuve de bonne foi avant de conclure que le Mexique manque à ses obligations d'application effective de la législation environnementale. L'omission de cette preuve dans les déterminations DET1 et DET2 n'est pas une erreur mineure : **c'est l'erreur fondamentale qui vicie l'ensemble de l'analyse du Secrétariat et qui rend ses déterminations incapables de fonder la poursuite de la procédure.**

V. DEMANDES

371. Sur le fondement des arguments de fait et de droit exposés dans les sections précédentes de la présente Réponse, ainsi que de l'ensemble du cadre normatif de l'article 24.27 de l'ACEUM, le gouvernement des États-Unis mexicains formule devant le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale les demandes suivantes, dans l'ordre de préséance qui correspond à leur nature juridique :

V.A. Demande principale : clôture immédiate de la communication SEM-26-002

372. Le Mexique demande la clôture immédiate de la procédure SEM-26-002 pour les motifs suivants, dont chacun suffit à lui seul à donner lieu à la clôture :

Premièrement : La communication SEM-26-002 ne satisfait à aucune des conditions d'admissibilité établies au paragraphe 24.27(3) de l'ACEUM. La communication ne démontre pas que le Mexique favorise de manière persistante le commerce ou l'investissement par la réduction de ses niveaux de protection de l'environnement; elle n'identifie pas avec précision la législation environnementale dont elle allègue que l'application effective est omise; elle n'établit pas l'épuisement des recours internes mexicains disponibles; et elle ne démontre pas que son avancement contribuerait aux objectifs du chapitre 24 de l'ACEUM. À défaut de satisfaction des conditions du paragraphe 24.27(3), le Secrétariat n'a pas le pouvoir de recommander la constitution d'un dossier factuel.

Deuxièmement : Le Secrétariat de la CCE a excédé son mandat en rendant les déterminations d'admissibilité DET1 et DET2, adoptant sans esprit critique la thèse de l'auteur de la communication sans appliquer correctement les normes juridiques de l'article 24.27 de l'ACEUM, sans prendre en considération le cadre normatif et institutionnel mexicain dans toute sa complexité et sans tenir compte de la preuve documentaire des mesures prises par la CONAGUA, le SEMARNAT, la PROFEPA et la CILA. Les déterminations du Secrétariat sont viciées par une erreur de droit et de fait, et elles ne peuvent fonder la poursuite de la procédure.

Troisièmement : La communication SEM-26-002 est l'expression d'une stratégie de litige stratégique qui utilise le mécanisme SEM comme prolongement du litige nord-américain opposant Coastkeeper à l'IBWC et à Veolia — un litige qui a abouti à un Settlement Agreement sans que la problématique environnementale ait été prise en charge. Cette utilisation du mécanisme SEM est incompatible avec les fins de l'article 24.27 de l'ACEUM et constitue un abus de procédure que le Secrétariat a l'obligation de relever et de rejeter.

V.B. Première demande subsidiaire : détermination portant que le Mexique s'est acquitté de ses obligations d'application effective

373. Dans l'hypothèse subsidiaire — que le Mexique n'admet pas — où le Secrétariat estimerait que la communication satisfait aux conditions d'admissibilité du paragraphe 24.27(3), le Mexique demande que le Secrétariat rende une détermination portant que le Mexique s'est pleinement acquitté de ses obligations d'application effective de la législation environnementale aux termes de l'article 24.1 de l'ACEUM.

374. Cette détermination serait fondée sur l'ensemble de la preuve documentaire présentée à la section III.B de la présente Réponse : le régime de permis de rejet de la CONAGUA et [redacted] PTAR SAB achevé en 2024; les engagements bilatéraux du procès-verbal 328 (2022) et du procès-verbal 333 (2025) de la CILA; et le protocole d'entente Bárcena-Zeldin (juillet 2025), qui porte la coopération bilatérale au plus haut niveau politique.

375. La conclusion que cette preuve étaye est sans équivoque : le Mexique a appliqué de manière effective sa législation environnementale en matière de gestion des eaux usées, en recourant aux instruments juridiques prévus par cette législation — permis de rejet, [redacted], inspection, coordination bilatérale — de façon véritable, soutenue et orientée vers les résultats. C'est là ce qu'exige l'obligation d'« application effective » de l'article 24.1 de l'ACEUM. Le Mexique s'est acquitté de ses obligations.

V.C. Deuxième demande subsidiaire : rejet de la recommandation de constitution d'un dossier factuel

376. Dans l'hypothèse subsidiaire additionnelle où le Secrétariat ne rendrait pas de détermination définitive dans les termes des demandes précédentes, le Mexique demande que le Secrétariat ne recommande pas au Conseil la constitution d'un dossier factuel et qu'il classe plutôt la procédure, sans préjudice du droit du Mexique de continuer à gérer le problème des eaux usées transfrontalières au moyen des mécanismes bilatéraux institutionnels existants — en particulier les procès-verbaux de la CILA et les mécanismes de l'Accord de La Paz —, qui sont les instances appropriées pour la coopération bilatérale en cette matière.

377. La constitution d'un dossier factuel en l'espèce ne contribuerait ni aux buts de la CCE ni aux objectifs du chapitre 24 de l'ACEUM. Elle détournerait au contraire des ressources institutionnelles considérables vers une procédure quasi contentieuse qui porterait atteinte à la relation bilatérale de coopération environnementale au moment même où cette coopération produit des résultats positifs — le procès-verbal 333 de la CILA (décembre 2025) et le protocole d'entente Bárcena-Zeldin (juillet 2025) sont des exemples récents de cette coopération effective. Le Secrétariat devrait contribuer à renforcer cette coopération et non à l'affaiblir.

V.D. Troisième demande subsidiaire : sauvegarde du droit du Mexique d'exercer une discrétion en matière de réglementation et de respect des lois

378. Indépendamment de l'issue de la présente procédure, le Mexique demande que le Secrétariat reconnaisse expressément, dans toute détermination ou recommandation qu'il pourrait rendre, que le paragraphe 24.4(2) de l'ACEUM protège le droit du Mexique d'exercer une discrétion à l'égard de ses mesures de réglementation et de respect des lois, [redacted] la priorisation des ressources d'inspection et l'appréciation des circonstances justifiant l'exercice de l'action pénale environnementale.

379. Cette reconnaissance est essentielle à la préservation de l'intégrité du système de coopération environnementale de l'ACEUM. Si le mécanisme SEM devient un instrument permettant de mettre en cause l'exercice raisonnable de la discrétion réglementaire des gouvernements des Parties — discrétion expressément protégée par le paragraphe 24.4(2) —, il perdra sa légitimité et son utilité comme mécanisme de coopération, et les gouvernements des Parties seront incités à s'éloigner des engagements de transparence et de participation que promeut le chapitre 24 de l'ACEUM.

V.E. Réserve de droits

380. Le Mexique réserve expressément tous ses droits au titre du chapitre 24 de l'ACEUM, de l'Accord de coopération environnementale (ACE) et du droit international applicable, y compris le droit :

(i) de mettre en cause la validité juridique de toute recommandation que le Secrétariat pourrait formuler au Conseil dans la présente procédure, si cette recommandation n'est pas fondée sur l'application correcte de l'article 24.27 de l'ACEUM;

(ii) de présenter des renseignements additionnels à toute étape de la procédure afin d'établir le respect par le Mexique de ses obligations environnementales;

(iii) de s'opposer à toute détermination du Conseil qui ne tiendrait pas dûment compte du cadre normatif et institutionnel mexicain ni de la preuve des mesures adoptées par le gouvernement du Mexique; et

(iv) d'actualiser les renseignements et la preuve présentés dans la présente Réponse dans la mesure où de nouveaux ouvrages, engagements bilatéraux ou actes des autorités compétentes seraient achevés ou formalisés pendant le déroulement de la procédure.

VI. CONCLUSION

381. Le gouvernement des États-Unis mexicains a démontré dans la présente Réponse, par des arguments juridiques fondés sur le texte de l'ACEUM et sur le cadre normatif et institutionnel mexicain, ainsi que par une preuve documentaire vérifiable, trois vérités fondamentales qui déterminent l'issue correcte de la présente procédure :

Première vérité : la communication SEM-26-002 est irrecevable.

382. La communication SEM-26-002 ne satisfait à aucune des conditions établies au paragraphe 24.27(3) de l'ACEUM pour que le Secrétariat de la CCE puisse recommander au Conseil la constitution d'un dossier factuel. Il ne s'agit pas d'une lacune mineure ni susceptible d'être corrigée : il s'agit d'une lacune structurelle qui traduit le fait que la communication n'est pas orientée vers la finalité pour laquelle le mécanisme SEM a été conçu — renforcer l'application interne du droit de l'environnement par une participation citoyenne véritable —, mais qu'elle est orientée vers la poursuite d'une stratégie de litige stratégique dont la finalité première est économique et institutionnelle.

383. Le Secrétariat de la CCE a commis une erreur de droit grave en rendant les déterminations DET1 et DET2 sans appliquer rigoureusement les normes du paragraphe 24.27(3). Cette erreur doit être corrigée par la clôture de la procédure. La correction de cette erreur n'est pas une victoire du Mexique sur l'auteur de la communication : c'est l'application correcte du droit de l'ACEUM, ce que tous les acteurs du système de coopération environnementale — y compris les citoyens qui se préoccupent véritablement de la qualité environnementale des plans d'eau frontaliers — ont intérêt à voir garantie.

Deuxième vérité : le Mexique s'acquitte de ses obligations d'application effective de la législation environnementale.

384. Le dossier documentaire des mesures prises par la CONAGUA, le SEMARNAT, la PROFEPA et la CILA démontre que le Mexique a exercé ses pouvoirs de réglementation, d'autorisation, d'inspection, de surveillance et de coopération bilatérale en matière de gestion des eaux usées de façon véritable, soutenue et orientée vers les résultats. Les instruments utilisés — permis de rejet, [redacted], inspections périodiques, investissement dans les infrastructures, coordination bilatérale par l'intermédiaire de la CILA et de l'Accord de La Paz — sont exactement les instruments que le droit de l'environnement mexicain met à la disposition des autorités pour s'acquitter de l'obligation d'application effective qu'établit l'article 24.1 de l'ACEUM.

385. Les États-Unis ne sont pas parvenus à la solution complète du problème des rejets transfrontaliers d'eaux usées. Le Mexique a fait ce qu'il avait à faire pour prendre en charge la problématique du fleuve Tijuana — et ce qu'exige l'ACEUM —, à savoir appliquer sa législation environnementale de manière effective pour gérer le problème pendant que les ouvrages d'infrastructure se réalisent. Cela, le Mexique l'a démontré.

Troisième vérité : San Diego Coastkeeper ne poursuit pas des intérêts environnementaux, mais son propre bénéfice économique.

386. Le mécanisme de communications sur l'application effective de la législation environnementale établi à l'article 24.27 de l'ACEUM est un instrument de coopération environnementale qui a pour objet de renforcer l'application interne du droit de l'environnement par la participation citoyenne et le regard du public.

387. Il n'est pas une instance d'appel des issues judiciaires internes, il n'est pas un instrument de pression politique contre des gouvernements souverains et il n'est pas un mécanisme destiné à offrir de nouvelles occasions de litige stratégique à des organisations qui ont épuisé — et même réglé favorablement sur le plan économique — leurs prétentions devant les instances internes.

388. L'utilisation de ce mécanisme comme instrument de litige stratégique — comme le fait Coastkeeper dans la communication SEM-26-002 — n'est pas seulement incompatible avec les fins de l'article 24.27 : elle est corrosive pour l'intégrité du système de coopération environnementale de l'ACEUM.

389. Si le mécanisme SEM peut être mis en branle par toute organisation qui a volontairement choisi — au moyen d'un **Settlement Agreement coordonné avec l'autorité fédérale américaine elle-même (l'IBWC) et avec l'exploitant privé (Veolia)** — de privilégier l'indemnisation économique au détriment d'une prise en charge substantielle par le gouvernement des États-Unis dans son litige interne, puis qui utilise le mécanisme SEM pour exercer une pression sur le gouvernement du Mexique à partir de ces mêmes faits devant une instance internationale, le mécanisme perdra sa légitimité et les gouvernements des Parties seront incités à s'éloigner des engagements de coopération environnementale que promeut le chapitre 24. Cela nuirait, en dernière analyse, à toute

personne des trois pays membres de l'ACEUM qui se préoccupe véritablement de la qualité environnementale des territoires partagés.

390. Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, le gouvernement des États-Unis mexicains demande respectueusement au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de prendre acte du dépôt de la présente Réponse, de l'analyser dans son intégralité et de procéder à la clôture de la communication SEM-26-002 conformément aux articles 24.27 et 24.28 de l'ACEUM.

391. Le Mexique conclut la présente Réponse avec la certitude institutionnelle de celui qui agit en pleine conformité avec ses engagements environnementaux internationaux et internes; elle est l'expression d'un gouvernement qui comprend l'environnement comme un bien public et non comme un instrument de litige. Le chapitre 24 de l'ACEUM a été négocié dans cette même compréhension. Le Mexique demande au Secrétariat de l'appliquer avec cette même fidélité au texte et à sa finalité : en mettant fin à la procédure SEM-26-002 et en préservant l'intégrité d'un mécanisme qui ne sert ses objectifs que lorsqu'il est appliqué avec rigueur, impartialité et dans le strict respect du texte du Traité.

Respectueusement,

L'Unité coordonnatrice des affaires juridiques du

Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles

— LE MEXIQUE A FIDÈLEMENT RESPECTÉ LES ENGAGEMENTS QU'IL A PRIS POUR L'ASSAINISSEMENT DU FLEUVE TIJUANA; IL RESTE AUX ÉTATS-UNIS À RESPECTER LES LEURS, EUX DOIVENT DES ACTIONS —