

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

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

Auteurs de la communication :	En vertu de l'alinéa 16(1)a) de l'ACE, l'identité des auteurs de la communication est gardée confidentielle
Partie :	États-Unis du Mexique
Communication originale :	15 mai 2023
Date de la notification :	13 octobre 2023
N° de la communication :	SEM-23-005 (<i>Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco</i>)

Résumé

Le 15 mai 2023, deux organismes (ci-après « les auteurs ») ayant demandé que leur identité soit gardée confidentielle en vertu de l'alinéa 16(1)a) de l'Accord de coopération environnementale (ACE), ont présenté une communication au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) conformément au paragraphe 24.27(1) de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM). Dans la communication*, les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales en ce qui concerne la protection des forêts, de la biodiversité et des ressources en eau contre la dégradation, l'érosion des sols et la pollution, ainsi que les répercussions du changement d'affectation des terres forestières en faveur de projets immobiliers et de la construction d'infrastructures urbaines dans le sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco, situé dans la municipalité de Valle de Bravo, dans l'État de Mexico. Deux coalitions, soit l'*Observatorio Ciudadano de la Subcuenca de Valle de Bravo-Amanalco* (Observatoire citoyen du sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco) et *Sé la Voz de la Naturaleza* (Sois la voix de la nature), se sont jointes aux auteurs et ont rendu publique la communication. De même, le 7 juin 2023, l'organisme *Consultoría 5 Elementos* (Groupe consultatif 5 Éléments), le *Centro de Investigación y Aprendizaje del Medio Ambiente* (Centre de recherche et d'apprentissage sur l'environnement) ainsi que trois autres personnes, qui ont-elles aussi demandé la confidentialité de leurs renseignements personnels, ont adressé au Secrétariat une lettre l'avisant qu'ils se joignaient eux aussi aux auteurs†.

Le 14 juin 2023, le Secrétariat a déterminé qu'avec les informations supplémentaires reçues, la communication SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*) répondait à l'ensemble des exigences et des critères de recevabilité établis aux paragraphes 24.27(1) et (2), et qu'une réponse du gouvernement du Mexique était justifiée en vertu du paragraphe 24.27(3)‡.

* SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*), communication en vertu du paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM (15 mai 2023), à l'adresse : <<https://bit.ly/45taDA3>>.

† SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*), lettre d'appui à la communication en vertu du paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM (7 juin 2023).

‡ SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*), décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) (14 juin 2023), à l'adresse : <<https://bit.ly/45q5SaI>>.

Le 14 août 2023, le Secrétariat a reçu la réponse du Mexique[§], dans laquelle ce dernier rend compte des actions menées pour l'application efficace des lois environnementales en ce qui a trait à l'utilisation et à l'exploitation de l'*Área de Protección de Recursos Naturales Cuencas de los ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec* (APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, Aire de protection des ressources naturelles des bassins des rivières Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc et Temascaltepec). En plus de fournir des informations sur les actions à mener à court, moyen et long termes dans l'aire protégée conformément au programme de gestion de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, la Partie notifiée dans sa réponse l'existence de procédures administratives en instance devant le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) et le *Fiscalía General de la República* (FGR, Bureau du procureur général de la République).

Il faut préciser que les procédures notifiées par la Partie ne mettent pas nécessairement fin au processus de communication, puisqu'elles ne permettent pas de résoudre la question de fond soulevée par les auteurs. Le fait que les procédures mentionnées par la Partie semblent se limiter au respect de formalités procédurales, sans aborder les questions de fond, vient étayer cette considération. En outre, dans aucun des cas les procédures n'ont-elles été engagées d'office par l'autorité; il s'agit plutôt de réponses aux plaintes et aux éléments de preuve fournis par les plaignants.

Après analyse de la réponse de la Partie, le Secrétariat considère que des questions centrales concernant le problème soulevé dans la communication SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*) restent ouvertes et qu'il y a lieu de constituer un dossier factuel afin d'examiner les omissions alléguées d'application efficace des lois environnementales en lien avec la réglementation sur l'utilisation et l'exploitation de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, et l'établissement de densités résidentielles dans des zones non urbanisables à l'écart des centres de population dans cette aire protégée; avec les procédures de plainte de citoyens et le système de responsabilité environnementale; et avec la qualité et la quantité de l'eau du barrage de Valle de Bravo et de ses affluents. Un dossier factuel pourrait fournir des informations sur les mesures que prend le Mexique pour réglementer l'utilisation et l'exploitation de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, s'attaquer à l'enjeu du développement de projets immobiliers dans l'aire protégée en évaluant les répercussions environnementales, établir les limites d'un changement acceptable d'affectation des terres et mener des actions coordonnées dans le domaine de l'aménagement écologique. En outre, un dossier factuel pourrait fournir des éclaircissements sur la mise en œuvre efficace du processus de plainte de citoyens ainsi que des mesures d'inspection et de surveillance des activités et travaux réalisés dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT; sur la coordination entre les autorités fédérales en ce qui concerne les eaux nationales; et sur les critères pour la mise en œuvre du système de responsabilité environnementale dans l'aire protégée visée.

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

[§] SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*), réponse du Mexique en vertu du paragraphe 24.27(4) de l'ACEUM (14 août 2023), à l'adresse : <<https://bit.ly/3tmcDNh>>.

I. INTRODUCTION

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

NB. Les numéros de page dans les documents officiels du CEC font référence à la version originale en espagnol.

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

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

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

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

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

⁶ SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*), communication en vertu du paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM (15 mai 2023) [communication], à l'adresse : <<https://bit.ly/45taDA3>>.

l'*Observatorio Ciudadano de la Subcuenca de Valle de Bravo-Amanalco* (Observatoire citoyen du sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco) et *Sé la Voz de la Naturaleza* (Sois la voix de la nature), se sont jointes aux auteurs et ont rendu publique la communication de référence⁷. De même, le 7 juin 2023, l'organisme *Consultoría 5 Elementos* (Groupe consultatif 5 Éléments), le *Centro de Investigación y Aprendizaje del Medio Ambiente* (Centre de recherche et d'apprentissage sur l'environnement) ainsi que trois autres personnes, qui ont également demandé la confidentialité de leurs renseignements personnels, ont adressé au Secrétariat une lettre l'avisant qu'ils se joignaient eux aussi aux auteurs⁸.

4. Dans la communication, les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales en ce qui concerne la protection des forêts, de la biodiversité et des ressources en eau contre la dégradation, l'érosion des sols et la pollution, ainsi que les répercussions du changement d'affectation des terres forestières en faveur des projets immobiliers et de la construction d'infrastructures urbaines dans le sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco, situé dans la municipalité de Valle de Bravo, dans l'État de Mexico. Selon les auteurs, plusieurs dispositions légales et instruments normatifs en vigueur au Mexique ne sont pas appliqués de manière efficace, à savoir :
- i) l'article 4 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (**CPEUM**, Constitution politique des États-Unis du Mexique);
 - ii) les paragraphes 20 *bis* 4(II) et 20 *bis* 5(V), et les articles 46, 161, 170, 182, 192 et 193 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (**LGEEPA**, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement);
 - iii) les paragraphes 9(II), (XXVI) et (XXXVI), l'article 15, les paragraphes 86(IV), (V), (VII), (VIII), (XI) et (XII), et l'article 95 de la *Ley de Aguas Nacionales* (**LAN**, Loi sur les eaux nationales);
 - iv) les articles 74 et 80 du *Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas* (**RANP**, Règlement de la LGEEPA en matière d'aires naturelles protégées);
 - v) le paragraphe 4(II) et l'article 9 du *Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental* (**REIA**, Règlement de la LGEEPA en matière d'évaluation des répercussions environnementales);
 - vi) les articles 45, 46 et 47 du *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (**RI-Semarnat**, Règlement interne du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles);

⁷ Il convient de noter que, lors de l'examen de la communication, le Secrétariat a déterminé que l'*Observatorio Ciudadano de la Subcuenca de Valle de Bravo-Amanalco* et *Sé la Voz de la Naturaleza* « sont des collectifs qui coordonnent le travail de divers organismes dans la localité de Valle de Bravo, mais ils ne constituent pas des "entités constituées ou organisées conformément au droit applicable"; par conséquent, ils ne peuvent pas être considérés comme des auteurs » [traduction]. Cf. SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*), décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) (14 juin 2023), § 34.

⁸ SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*), lettre d'appui à la communication en vertu du paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM (7 juin 2023).

- vii) l'article 222 du *Código Nacional de Procedimientos Penales* (CNPP, Code national de procédure pénale).
5. Le 26 mai 2023, le Secrétariat a demandé aux auteurs de corriger quelques erreurs de forme mineures, ce qu'ils ont fait trois jours plus tard, le 29 mai.
6. Le 14 juin 2023, le Secrétariat a déterminé que la communication répondait à l'ensemble des exigences et des critères de recevabilité établis aux paragraphes 24.27(1) et (2) de l'ACEUM, et qu'elle méritait une réponse du gouvernement du Mexique en vertu du paragraphe 24.27(3)⁹ relativement à l'application efficace des dispositions légales suivantes¹⁰ :
- i) Le cinquième paragraphe de l'article 4 de la CPEUM;
 - ii) Les paragraphes 20 *bis* 4(II), 20 *bis* 5(V) et 46(VI), et les articles 161, 170, 182, 192 et 193 de la LGEEPA;
 - iii) Les paragraphes 9(I), (II), (XXVI) et (XXXVI), l'article 15, les paragraphes 86(IV), (V), (VII), (VIII), (XI) et (XII), et l'article 95 de la LAN;
 - iv) Les articles 74 et 80 du RANP;
 - v) Le paragraphe 4(II) et l'article 9 du REIA;
 - vi) L'article 46 et les paragraphes 47(I), (II), (III), (IX), (XIV), (XVIII), (XX), (XXI), (XXII) et (XXIV) du RI-Semarnat.
7. Le 14 août 2023, le Secrétariat a reçu la réponse du gouvernement du Mexique (ci-après « la Partie¹¹ »). Elle détaille les mesures prises pour assurer l'application efficace des lois environnementales en ce qui touche l'utilisation et l'exploitation de l'*Área de Protección de Recursos Naturales Cuencas de los ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec* (APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, Aire de protection des ressources naturelles des bassins des rivières Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc et Temascaltepec); aux procédures de plainte de citoyens, de surveillance et d'inspection, et d'évaluation des répercussions environnementales mises en œuvre; et à la qualité et la quantité de l'eau du barrage Miguel Alemán (mieux connu sous le nom de barrage ou lac de Valle de Bravo) et de ses affluents. La Partie signale que le Secrétariat, dans son analyse, n'aurait pas dû prendre en compte plusieurs des dispositions citées par les auteurs, car elles ne s'appliquent pas aux questions soulevées dans la communication¹². En outre, elle fait état de l'existence de procédures administratives en instance¹³ et, par conséquent, demande au Secrétariat de clore le processus de communication en application de l'alinéa 24.27(4)a) de l'ACEUM¹⁴.
8. Conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat a examiné si, compte tenu de la réponse de la Partie, la communication SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*) justifiait la constitution d'un dossier factuel.

⁹ SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*), décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) (14 juin 2023) [décision], à l'adresse : <<https://bit.ly/45q5SaI>>.

¹⁰ *Ibid.*, § 91.

¹¹ SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*), réponse du Mexique en vertu du paragraphe 24.27(4) de l'ACEUM (14 août 2023) [réponse], à l'adresse : <<https://bit.ly/3tmcDNh>>.

¹² *Ibid.*, § 4-8.

¹³ *Ibid.*, § 87, 94 et 95.

¹⁴ *Ibid.*, § 88 et 97.

9. Après examen, le Secrétariat a constaté qu'aucune des procédures administratives en instance notifiées par la Partie n'a été engagée ou n'est poursuivie par la Partie. En outre, il n'est pas évident que ces procédures en instance aient le potentiel de mener à la résolution des questions de fond soulevées par les auteurs; il n'est donc pas justifié de mettre fin au processus de communication.
10. En résumé, après avoir examiné la communication SEM-23-005 à la lumière de la réponse de la Partie, le Secrétariat conclut que la réponse laisse ouvertes des questions centrales qui **justifient la constitution d'un dossier factuel** concernant l'application efficace des dispositions législatives environnementales suivantes :
- i. Le cinquième paragraphe de l'article 4 de la **CPEUM**;
 - ii. Les paragraphes 20 *bis* 4(II), 20 *bis* 5(V) et 46(VI) et paragraphes suivants, et les articles 161, 170, 182 et 192 de la **LGEEPA**;
 - iii. Les paragraphes 9(I), (II), (XXVI) et (XXXVI), l'article 15, les paragraphes 86(IV), (V), (VII), (VIII), (XI) et (XII), et l'article 95 de la **LAN**;
 - iv. Les articles 74 et 80 du **RANP**;
 - v. L'article 9 du **REIA**.

II. ANALYSE

a. Questions préliminaires

Inapplicabilité des dispositions citées dans la communication

11. La Partie soutient que les articles 182, 192 et 193 de la LGEEPA ainsi que l'article 46 et les paragraphes 47(I), (II), (III), (IX), (XIV), (XVIII), (XX), (XXI), (XXII) et (XXIV) du RI-Semarnat, dispositions relatives au processus de plainte de citoyens et aux pouvoirs du Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) en matière d'inspection, de surveillance et de coordination, ne s'appliquent pas aux questions soulevées dans la communication¹⁵.
12. En ce qui concerne l'article 182 de la LGEEPA, qui confère au Profepa le pouvoir de déposer des plaintes auprès du *Ministerio Público Federal* (ministère public fédéral) pour des actes ou des omissions susceptibles de constituer des infractions aux lois applicables, la Partie affirme que cette disposition « n'est pas directement liée aux allégations faites par les auteurs » [*traduction*], bien que le Mexique rende compte, dans sa réponse, des mesures prises par le Profepa à cet égard¹⁶. La Partie rapporte que « si des actes, des faits ou des omissions susceptibles de constituer des infractions ont été observés, les plaintes pénales correspondantes ont été déposées devant le *Fiscalía General de la República* [FGR, Bureau du procureur général de la République], conformément à l'article 182¹⁷ » [*traduction*]. À cet égard, les auteurs allèguent que « le Profepa ne respecte ni son obligation légale d'appliquer le système de responsabilité environnementale établi dans la *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* [LFRA, Loi fédérale sur la responsabilité environnementale], qui doit prioriser les mesures de restauration par rapport à

¹⁵ *Ibid.*, § 5-8.

¹⁶ *Ibid.*, § 5.

¹⁷ *Ibid.*, § 85.

celles de compensation, ni la présentation et le suivi des plaintes pénales en matière d'environnement pour des dommages causés à l'environnement, conformément au deuxième paragraphe de l'article 222 du [CNPP] et à l'article 182 de la LGEEPA¹⁸ » [traduction]. Le Secrétariat estime donc que la disposition en question est effectivement liée directement aux allégations soulevées dans la communication.

13. En ce qui concerne les articles 192 et 193 de la LGEEPA, qui traitent tous deux du processus de plainte de citoyens, la Partie fait valoir que ce mécanisme s'exécute entre le plaignant et l'autorité, et que dans le cas de la communication SEM-23-005, bien qu'il y soit allégué que l'autorité environnementale n'a pas respecté son « obligation légale de reconnaître la qualité d'intervenant des plaignants » (article 193) [traduction], les auteurs ne mentionnent aucun processus de plainte de citoyens précis pour lequel le Profepa n'a pas respecté ces dispositions¹⁹. En effet, les auteurs allèguent que l'autorité environnementale omet de corroborer « chacun des faits dénoncés » et qu'elle ne respecte donc pas son obligation de permettre la coopération du plaignant à titre d'intervenant²⁰. Bien que les auteurs présentent des cas où, après le dépôt d'une plainte de citoyens, « la réponse de l'autorité environnementale est très limitée » [traduction] (p. ex., l'autorité n'effectue qu'une seule visite d'inspection, n'effectue aucune vérification ponctuelle des mesures de sécurité imposées et se contente d'appuyer ses conclusions sur la bonne foi des personnes qui enfreignent la loi²¹), en vérité ils ne précisent pas pour quel(s) dossier(s) de plaintes de citoyens le Profepa a refusé de reconnaître la qualité d'intervenant des plaignants. Par conséquent, le Secrétariat décide de ne pas poursuivre son analyse de l'article 193 de la LGEEPA.
14. En ce qui concerne l'article 46 du RI-Semarnat, la Partie signale dans sa réponse que bien que cette disposition soit mentionnée dans la section de la communication portant sur les lois environnementales applicables, les faits exposés ne font pas allusion au non-respect de cette disposition; la Partie considère donc cette dernière comme non applicable²². Pour ce qui est de l'article 47 du même règlement, la Partie fait remarquer que les auteurs le citent de façon globale. En outre, en examinant les paragraphes I, II, III, IX, XIV, XVIII, XX, XXI, XXII et XXIV dans le cadre de son analyse, le Secrétariat a constaté qu'ils traitent des pouvoirs généraux des sous-bureaux du Profepa, et qu'ils n'ont aucun rapport avec les allégations faites par les auteurs²³. Le Secrétariat prend note des déclarations de la Partie : il est vrai que la communication ne fournit aucun compte rendu précis de l'omission d'appliquer ces deux dispositions; le Secrétariat n'en tiendra donc pas compte dans son analyse.

¹⁸ Communication, § 42(f).

¹⁹ Réponse, § 6.

²⁰ Communication, § 42(g) et (e).

²¹ *Ibid.*, § 32 et annexe II : *Análisis de tres proyectos con características distintas que reflejan la problemática ambiental y de desarrollo urbano en Valle de Bravo*, p. 1.

²² Réponse, § 7.

²³ *Ibid.*, § 8.

b. Notification des procédures judiciaires en instance

15. Dans sa réponse, la Partie fait état de l'existence de procédures en instance et demande au Secrétariat de mettre un terme au processus de communication en application de l'alinéa 24.27(4)a) de l'ACEUM²⁴.
16. La transparence et la crédibilité du processus SEM exigent un examen rigoureux de la notification de la Partie concernant l'existence de procédures en instance aux termes du paragraphe 24.27(4) de l'ACEUM. Il en est ainsi, car l'ACEUM n'autorise pas la clôture d'une communication sur simple notification de la Partie²⁵. Cela se confirme dans la mise en œuvre du processus SEM par la CCE depuis 1994 pour une majorité de communications ayant reçu du Conseil un vote favorable à la constitution d'un dossier factuel²⁶.
17. Le Secrétariat a souvent rappelé qu'il n'est pas un tribunal, que ses décisions « ne sont pas obligatoires pour les Parties ou les auteurs, et que les dossiers factuels ne sont pas des jugements ou des opinions judiciaires sur l'omission alléguée d'appliquer efficacement les lois environnementales » [traduction]. Pour cette raison, il n'est pas évident qu'un dossier factuel puisse interférer de quelque manière que ce soit avec des procédures internes en cours comme le pourrait une décision judiciaire²⁷.
18. Le seuil pour déterminer l'existence d'une procédure judiciaire ou administrative en cours doit être relevé afin de donner pleinement effet à l'objet et au but du processus SEM²⁸. Ainsi, « le Secrétariat doit chercher à assurer un minimum de prévisibilité et, partant, d'équité dans [la mise en œuvre du processus de communication²⁹] » [traduction]. Le pouvoir du Secrétariat de déterminer si les procédures en instance notifiées par la Partie entraînent la clôture du processus de communication découle du principe qu'un traité inefficace ne peut contribuer à la réalisation de

²⁴ *Ibid.*, § 87, 88, 94, 95 et 97.

²⁵ Cf. SEM-01-001 (*Cytrar II*), décision en vertu du paragraphe 14(3) (13 juin 2001), p. 5, à l'adresse : <https://bit.ly/DET_14_3-01-001_es> : « [...] c'est seulement dans le cas concret où l'objet d'une communication est également l'objet d'une procédure en instance que le Secrétariat est autorisé à mettre fin à l'examen de la communication [...] »

²⁶ SEM-96-003 (*Oldman River I*); SEM-97-001 (*BC Hydro*); SEM-98-004 (*BC Mining*); SEM-00-004 (*BC Logging*); SEM-00-006 (*Tarahumara*); SEM-01-001 (*Cytrar II*); SEM-02-003 (*Pâtes et papiers*); SEM-03-003 (*Lac de Chapala II*); SEM-04-002 (*Pollution environnementale à Hermosillo*); SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*); SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*); SEM-06-003 et SEM-06-004, regroupées (*Ex Hacienda El Hospital II et III*); SEM-06-005 (*Espèces en péril*); SEM-06-006 (*Parc national Los Remedios*); SEM-07-005 (*Résidus de forage à Cunduacán*); SEM-07-001 (*Minera San Xavier*); SEM-09-003 (*Parc national Los Remedios II*); SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*); SEM-11-002 (*Canyon du Sumidero II*), SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*); SEM-12-001 (*BC Salmon Farms*); SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*); SEM-19-002 (*Projet City Park*); SEM-22-001 (*Pollution à Playa Hermosa*); et SEM-21-003 (*Baleine noire de l'Atlantique Nord*).

²⁷ SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), décision en vertu du paragraphe 15(1) (15 juillet 2009) [décision 15(1) *Minera San Xavier*], § 44, à l'adresse : <https://bit.ly/DET_07-007>. Voir aussi l'analyse sur la litispendance, § 40-44.

²⁸ *Ibid.*, § 35.

²⁹ *Ibid.*, § 33.

son objet et de son but exprès³⁰. À cette fin, il s'avère nécessaire de mettre en œuvre le processus SEM en tenant compte de l'efficacité institutionnelle et en interprétant les dispositions de l'ACEUM de manière constructive³¹.

19. Ainsi, le Secrétariat n'est autorisé à recourir à cette forme exceptionnelle de clôture d'une communication qu'après avoir examiné si la constitution d'un dossier factuel pourrait *faire double emploi ou causer des interférences* avec certaines des procédures judiciaires ou administratives notifiées par la Partie, et dans cet esprit, il doit considérer : i) si la procédure en question est engagée par la Partie; ii) si son traitement est opportun et conforme à la loi; iii) si la procédure est en lien avec le sujet de la communication et les lois environnementales citées; iv) si la procédure est susceptible de résoudre la question soulevée dans la communication. Dans un souci de transparence, l'analyse de chacun de ces facteurs est présentée ci-dessous.

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

20. Le Secrétariat examine d'abord si des procédures administratives en instance notifiées par la Partie ont été engagées par cette dernière³², et ensuite les trois autres facteurs nécessaires pour déterminer l'existence de recours en instance³³.
21. En réponse aux faits soulevés dans la communication, la réponse de la Partie fait allusion à la mise en œuvre des procédures administratives suivantes visant à résoudre les problèmes environnementaux dans le sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco³⁴ :
- i) Quinze plaintes de citoyens³⁵;

³⁰ Voir, par exemple : Slaughter, A. M., et A. Wiersema, « L'étendue des pouvoirs du Secrétariat dans le cadre du processus de communications des citoyens créé par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, selon les principes généraux du droit international », § 6, tiré de : CCE, *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord : communications sur les questions d'application*, série DPEAN, vol. 27, Commission de coopération environnementale, Montréal, 2010, p. 1-33, à l'adresse : <http://goo.gl/BnFqYe>.

³¹ « [...] le droit international l'autorise, ou même l'appelle, si nécessaire, afin qu'elle [l'organisation] puisse s'acquitter de ses fonctions avec efficacité, à interpréter ses procédures de manière constructive en vue de parvenir à l'objectif que se seraient fixé les Parties. » Voir : Nations Unies, Conseil de sécurité, *Rapport spécial du Secrétaire général sur l'Éthiopie et l'Érythrée*, doc. n° S/2006/992, 15 décembre 2006, § 17, à l'adresse : <https://bit.ly/486xLXJ>.

³² Décision 15(1) *Minera San Xavier*, § 36 : « Les procédures notifiées par le Mexique en cette matière ont été engagées par l'auteur et non par le Mexique [accentuation dans l'original]. Elles échappent donc – en partie – à la définition de procédures de l'alinéa 45(3)a. » [traduction]

³³ Cf. SEM-96-003 (*Oldman River I*), décision en vertu du paragraphe 15(1) (2 avril 1997) [décision 15(1) *Oldman River I*], à l'adresse : <https://bit.ly/3ZG7sTu>. En particulier p. 3-4 :

[Traduction]

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

³⁴ Réponse, § 84 et 86 (en particulier les tableaux [p. 26-31 et 31-32] présentant une liste des plaintes de citoyens déposées et traitées entre 2021 et 2023).

³⁵ Plaintes de citoyens n°s PFPA/17.7/2C.28.2/00253-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00193-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00256-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00244-21, PFPA/17.1/2C.28.2/00162-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00199-21, PFPA/2C.28.2/00341-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00081-22,

- ii) Quatre recours en *amparo*³⁶;
- iii) Trois plaintes pénales³⁷.

22. En ce qui concerne les quinze plaintes de citoyens notifiées par la Partie, dans trois cas, la plainte a été classée sans suite en raison du manque d'intérêt du plaignant ou d'éléments insuffisants pour mener à bien une procédure administrative et aboutir à une résolution³⁸. Dans quatre cas, les décisions administratives correspondantes ont été rendues (des mesures correctives techniques et de sécurité pertinentes ont été ordonnées, y compris la fermeture totale temporaire et l'imposition de sanctions économiques ou d'amendes, selon le cas³⁹); et dans les autres cas (huit plaintes au total), la plainte est toujours active⁴⁰. Il convient de noter que deux plaintes de citoyens (déposées en juin 2021) se sont vu attribuer le même numéro de dossier administratif et ont été cumulées par la suite (l'une d'entre elles a été classée en raison de ce cumul⁴¹), et que, dans la réponse de la Partie, la plus récente des plaintes actives (déposée en 2023) a reçu le même numéro de dossier que la plainte de 2021 cumulée et classée⁴². Il faut également tenir compte du

PFPA/17.7/2C.28.3/00082-22, PFPA/17.7/2C.28.2/00083-22, PFPA/17.7/2C.28.2/00011-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00327-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00281-22 et PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21, ainsi qu'une autre plainte de citoyens qui aurait été soumise en 2023, pour laquelle le traitement a commencé en février 2023 et à laquelle on a attribué le numéro de dossier administratif PFPA/17.3/2C.27.5/0016-23, mais qui, dans la réponse du Mexique, est présentée sous le même numéro que la plainte n° PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21. Cf. Réponse, § 84 et 86 (tableaux, p. 26-31 et 31-32) et annexe MX-020, p. 3. Il convient de préciser que la plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00199-21, incluse dans le tableau au paragraphe 84 (p. 27), figure également dans le deuxième tableau présenté dans la réponse (cf. § 86), car elle a fait l'objet d'une décision de jonction ultérieure (31 janvier 2023). De même, la plainte n° PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21 est citée deux fois dans le deuxième tableau (p. 32), apparemment en raison d'une erreur dans la réponse de la Partie, car la deuxième mention fait plutôt référence à une nouvelle plainte de citoyens datant de 2023. Cf. Réponse, annexe MX-020, p. 3.

³⁶ Recours en amparo nos 406/2021-III, 667/2021-VI et 540/2021-VI (tous trois issus de la plainte de citoyens no PFPA/17.7/2C.28.2/00011-21), et recours en amparo no 784/2022 (issu de la plainte de citoyens no PFPA/17.7/2C.28.2/00327-21). Cf. Réponse, § 84, (tableau, p. 29-30).

³⁷ Plainte pénale sans numéro (issue de la plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00081-22); plainte pénale n° FED/FEMDO/UEITMPO-MEX/0000291/2022 (issue de la plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00011-21); et plainte pénale n° FED/MEX/TEJ/0001394/2023 (issue de la plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21 [sic]). Cf. Réponse, § 84 et 86 (tableaux, p. 28, 29 et 32).

³⁸ Plaintes de citoyens nos PFPA/17.7/2C.28.2/00256-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00081-22 et PFPA/17.7/2C.28.2/00082-22. Cf. Réponse, § 84, (tableau, p. 26 et 28).

³⁹ Plaintes de citoyens nos PFPA/17.7/2C.28.2/00341-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00011-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00281-22 et PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21. Cf. Réponse, § 84 et 86 (tableaux, p. 27-29, 30-31 et 32).

⁴⁰ Plaintes de citoyens nos PFPA/17.7/2C.28.2/00253-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00193-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00244-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00162-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00199-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00083-22, PFPA/17.7/2C.28.2/00327-21 et PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21 [sic]. Cf. Réponse, § 84 et 86 (tableaux, p. 26-28, 30 et 32).

⁴¹ Il s'agit des plaintes de citoyens nos PFPA/17.7/2C.28.2/00199-21 et PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21, la seconde ayant été cumulée avec la première et classée en vertu de la décision de cumul rendue le 7 octobre 2022, les deux plaintes s'étant vu attribuer le même numéro de dossier, soit le PFPA/17.3/2C.27.5/0027-21. Cf. Réponse, § 84 et 86, (tableaux, p. 27 et 32) et annexe MX-020, p. 3.

⁴² Plainte de citoyens déposée en 2023, dont le traitement a commencé le 24 février 2023 avec l'ouverture du dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0016-23, mais présentée dans la réponse du Mexique sous le n° PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21 (correspondant à une plainte de 2021).

fait que dans deux cas, la même plainte de citoyens a donné lieu à plus d'un dossier administratif⁴³.

23. En ce qui a trait aux quatre recours en *amparo*, la Partie signale que trois d'entre eux ont été rejetés, et sont donc clos : dans un cas, parce que l'atteinte aux intérêts juridiques n'a pas été reconnue⁴⁴, et dans les deux autres, parce qu'il a été établi que les actes dénoncés n'existaient pas⁴⁵. Par conséquent, le Secrétariat fera référence qu'au seul recours en *amparo* en instance.
24. En ce qui concerne les trois plaintes pénales, elles sont toutes en instance, même si deux d'entre elles n'ont pas été ratifiées. La Partie signale que celles-ci découlent des plaintes de citoyens déposées⁴⁶.
25. Le tableau 1 ci-dessous présente des informations sur l'état d'avancement de tous les recours mentionnés dans la réponse de la Partie.

Tableau 1 – Procédures notifiées par la Partie⁴⁷

	Plainte de citoyens	Procédure administrative	État
1	PFPA/17.7/2C.28.2/00253-21	Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0033-21, créé en vertu de la décision d'assignation n° PFPA/17.1/2C.27.5/005090/202; procédure en cours de traitement .	Active
2	PFPA/17.7/2C.28.2/00193-21	Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/00025-20, créé en vertu de la décision d'assignation n° PFPA/17.1/2C.27.5/005089/2021; procédure en cours de traitement .	Active
3	PFPA/17.7/2C.28.2/00256-21	Le numéro de dossier administratif est inconnu. La décision de clôture n° PFPA/17.1/2C.28/005673/2021 a été rendue en raison du présumé « manque d'intérêt de la part du plaignant ». Le plaignant a demandé la vérification des mesures d'application. En rendant la décision n° PFPA/17.1/2C.28/006210/2021, l'autorité a déterminé qu'il lui était impossible de « mener à bien une procédure administrative » [traduction] parce que le plaignant n'avait pas fourni les noms des responsables présumés .	Classée
4	PFPA/17.7/2C.28.2/00244-21	Quatre dossiers administratifs, dont deux sont en cours : a. Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0018-20. La décision administrative n° PFPA/17.1/2C.27.5/001882/2021 a été rendue; une amende a été imposée. b. Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0001-21; en voie d'assignation . c. Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0036-21. Une fermeture totale temporaire a été imposée, la partie inspectée a reçu une assignation, et la procédure a été engagée en vertu de la	Active

⁴³ Plaintes de citoyens n°s PFPA/17.7/2C.28.2/00244-21 et PFPA/17.7/2C.28.2/00327-21.

⁴⁴ Cf. Réponse, § 84, (tableau, p. 29), en ce qui concerne le recours en *amparo* n° 406/2021-III.

⁴⁵ *Idem.*, en ce qui concerne les recours en *amparo* n°s 667/2021-VI et 540/2021-VI.

⁴⁶ *Ibid.*, § 84 et 86 (tableaux, p. 28, 29 et 32).

⁴⁷ *Ibid.*, § 84 et 86 (tableaux, p. 26-31 et 31-32) et annexes MX-019 et MX-020.

		décision n° PFPA/17.1/2C.27.5/006099/2022; procédure en cours d'instruction. d. Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0034-21. La décision administrative n° PFPA/17.1/2C.27.5/004449/2022 a été rendue; une amende a été imposée.	
5	PFPA/17.7/2C.28.2/00162-21	Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0024-21; en cours de traitement.	Active
6	PFPA/17.7/2C.28.2/00199-21	Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0027-21. L'assignation n'a toujours pas été délivrée. Le dossier découle de la décision de cumul n° PFPA/17.1/2C.28/001036/2023 et est en cours de traitement.	Active
7	PFPA/17.7/2C.28.2/00341-21	Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0007-22. Une décision administrative ayant pour effet l'imposition d'une amende a été rendue.	Classée
8	PFPA/17.7/2C.28.2/00081-22	Le numéro de dossier administratif est inconnu. Le dossier de la plainte de citoyens a été clos en raison du présumé manque d'intérêt de la part du plaignant. Une plainte pénale a été déposée en raison des observations faites lors de la visite d'inspection; elle est toujours en attente de ratification. Plainte pénale active.	Classée
9	PFPA/17.7/2C.28.2/00082-22	Le numéro de dossier administratif est inconnu. En raison du présumé « manque d'intérêt de la part des plaignants », le dossier a été clos par l'entremise de la décision de clôture n° PFPA/17.1/2C.28/003254/2022.	Classée
10	PFPA/17.7/2C.28.2/00083-22	Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0024-22. La décision d'assignation n° PFPA/17.1/2C.27.5/000789/2022 a été rendue. Le dossier est en attente de décision administrative.	Active
11	PFPA/17.7/2C.28.2/00011-21	Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.2/00001-21. Une décision administrative donnant lieu à la prise de mesures correctives et l'imposition d'une amende a été rendue. Le rapport d'inspection n° 17-114-001-PF-21 a permis de vérifier l'état d'application de la mesure de sécurité imposée; une fermeture totale temporaire a été imposée. Une plainte pénale a été déposée dans le dossier d'enquête n° FED/FEMDO/UEITMPOMEX/0000291/2022, qui est toujours en attente de ratification. Plainte pénale active. En outre, trois recours en amparo ont été déposés : Recours en <i>amparo</i> n° 406/2021-III; Recours en <i>amparo</i> n° 667/2021-VI; Recours en <i>amparo</i> n° 540/2021-VI. Les trois ont été rejetés en raison de l'inexistence des actes invoqués ou de l'absence d'atteinte aux intérêts juridiques. <i>Recours en amparo clos.</i>	Classée

12	PFPA/17.7/2C.28.2/00327-21	Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/00049-21. Un <i>acuerdo de atracción</i> [accord permettant à une instance de s'approprier une affaire d'une autre instance] a été délivré pour le dossier administratif.	Active
		La partie inspectée a intenté le recours en amparo n° 748/2022. <i>Recours en amparo actif.</i>	
		Dossier administratif n° PFPA/4.2/2C.27.2/0086/22 concernant les forêts; décision d'assignation subordonnée à la résolution du recours en <i>amparo</i> n° 748/2022.	
13	PFPA/17.7/2C.28.2/00281-22	Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0003-23. Une décision administrative donnant lieu à l'imposition d'une amende a été rendue.	Classée
14	PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21	Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0027-21. Une visite d'inspection a eu lieu et une fermeture totale temporaire a été imposée par mesure de sécurité. Cumul de cette plainte avec la plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00199-21; close en vertu de la décision de cumul n° PFPA/17.1/2C.28/004254/2021.	Classée
15	PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21 ⁴⁸ [sic]	Dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0016-23. Une visite d'inspection a eu lieu et la clôture du site a été imposée par mesure de sécurité.	Active
		En raison des observations faites, une plainte pénale a été déposée au dossier d'enquête n° FED/MEX/TEJ/0001394/2023, qui est en cours d'instruction . <i>Plainte pénale active.</i>	

26. En ce qui concerne les procédures notifiées par le Mexique qui sont actives ou en cours (huit plaintes de citoyens, trois plaintes pénales et un recours en *amparo*⁴⁹), le Secrétariat examine, sur la base des informations fournies dans la réponse, si elles ont effectivement été engagées ou poursuivies par la Partie dans le but de faire respecter les lois environnementales visées par les questions de fond de la communication.

27. Les trois plaintes pénales sont les suivantes :

- i) *Denuncia penal del 14 de junio de 2022 por el presunto delito contra la biodiversidad relacionado con el derribo de árboles dentro del APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT* (Plainte pénale du 14 juin 2022 pour un crime présumé contre la biodiversité lié à l'abattage d'arbres dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT), découlant de la plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00081-22⁵⁰;
- ii) *Denuncia penal del 9 de agosto de 2021 por el presunto delito de violar una orden de clausura total* (Plainte pénale du 9 août 2021 pour la violation présumée d'une ordonnance de fermeture totale), découlant de la plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00011-21⁵¹;
- iii) *Denuncia penal del 12 de abril de 2023 por el presunto delito contra la biodiversidad* (Plainte pénale du 12 avril 2023 pour un crime

⁴⁸ Il est à noter que cette plainte de citoyens de 2023 a été présentée dans la réponse du Mexique sous le même numéro que l'une des plaintes classées de 2021 (apparemment par erreur).

⁴⁹ Cf. Réponse, § 84 et 86 (tableaux, p. 26-31 et 31-32).

⁵⁰ *Ibid.*, § 84 (tableau, p. 28), numéro de dossier inconnu.

⁵¹ *Ibid.*, § 84 (tableau, p. 29), plainte pénale n° FED/FEMDO/UEITMPO-MEX/0000291/2022.

présupposé contre la biodiversité), découlant de la plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21⁵² [*sic*].

La réponse ne précise pas si les plaintes pénales ont été déposées par l'autorité elle-même ou par une autre partie.

28. En ce qui concerne le recours en *amparo* actif⁵³, il convient de noter qu'il a été intenté par une personne physique contre la procédure administrative découlant de la plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00327-21. Autrement dit, le recours en *amparo* que la Partie signale comme étant en instance ne constitue pas un acte mis en œuvre par elle-même dans le but de faire respecter les lois environnementales en lien avec la question de fond soulevée dans la communication. Il s'agit plutôt d'un moyen de défense utilisé par une tierce partie (dans ce cas-ci, la partie inspectée elle-même).
29. Les plaintes de citoyens en question ne constituent pas non plus en elles-mêmes des actes de la Partie pour mettre en œuvre des mesures d'application relatives au changement d'affectation des terres forestières et aux répercussions environnementales. Dans tous les cas, par l'entremise de ces recours – qui sont présentés comme des procédures en cours dans la réponse de la Partie – les plaignants cherchent à activer l'appareil institutionnel pour remédier aux répercussions du changement d'affectation des terres forestières et de la réalisation de projets immobiliers et d'activités sans les autorisations requises. Dans le même ordre d'idées, les trois plaintes de citoyens qui ont été classées « pour manque d'intérêt de la part du plaignant⁵⁴ » confirment que l'autorité agit en réponse à l'action du plaignant et que devant un tel manque d'intérêt, la procédure est close. Il convient de noter, par exemple, que dans l'une des affaires, après qu'il a été décidé de clore le dossier en raison du manque d'intérêt de la part du plaignant, ce dernier a adressé une lettre au Profepa pour demander la vérification des mesures de prévention et de surveillance. À cette lettre, l'autorité a répondu qu'elle ne disposait pas « d'éléments suffisants pour mener à bien une procédure administrative et aboutir à une résolution » [*traduction*] parce que le nom des responsables présumés n'avait pas été fourni dans la lettre initiale de la plainte⁵⁵.
30. Le Secrétariat a déjà établi par le passé que le seuil permettant de déterminer l'existence d'une procédure en instance est le fait, pour un gouvernement, d'être activement engagé dans la mise en œuvre de mesures prévues par la loi en relation avec la question soulevée par les auteurs d'une communication. Dans un tel cas, le Secrétariat est en effet obligé de mettre fin à son examen et de clore le processus de communication⁵⁶.
31. Il est vrai que les plaintes de citoyens notifiées par la Partie ont donné lieu à des procédures administratives mises en œuvre par le Profepa, et que certaines sont encore en cours. Or les informations fournies dans la réponse confirment que l'autorité a agi et pris des mesures seulement en réponse aux plaintes elles-mêmes. Aucun des dossiers en question ne découle de

⁵² *Ibid.*, § 86 (tableau, p. 32), plainte pénale n° FED/MEX/TEJ/0001394/2023.

⁵³ *Ibid.*, § 84 (tableau, p. 30), recours en *amparo* n° 748/2022.

⁵⁴ *Ibid.*, § 84 (tableau, p. 26 et 28), en ce qui concerne les plaintes de citoyens n°s PFPA/17.7/2C.28.2/00256-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00081-22 et PFPA/17.7/2C.28.2/00082-22.

⁵⁵ *Ibid.*, § 84 (tableau, p. 26), en ce qui concerne la plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00256-21.

⁵⁶ Cf. Décision 15(1) *Oldman River I*, p. 3-4.

l'action directe du Profepa, et même dans les cas où il n'y a eu aucune intervention ultérieure du plaignant, le dossier a été clos.

32. En ce qui concerne les plaintes pénales, les trois sont issues de plaintes de citoyens, et les informations fournies dans la réponse ne montrent pas que l'autorité a agi d'office (plutôt qu'en réponse à une plainte de citoyens) par rapport au problème en question. Même en supposant que ces plaintes pénales aient été déposées par l'autorité et puissent constituer un acte activement poursuivi par la Partie pour faire respecter les lois environnementales, les informations disponibles indiquent que deux d'entre elles n'ont pas été ratifiées et qu'une autre est « en cours d'instruction ». Cependant, dans son analyse, le Secrétariat garde à l'esprit que les auteurs n'invoquent pas un manque d'application du droit pénal, mais plutôt l'obligation de l'autorité de déposer la plainte pénale correspondante conformément à l'article 182 de la LGEEPA.
33. Étant donné ce qui précède, le Secrétariat considère que la réponse de la Partie ne soutient pas que la Partie poursuit activement les procédures signalées comme étant en instance (huit plaintes de citoyens actives, trois plaintes pénales et un recours en *amparo* en cours), et par conséquent, il juge que l'existence de ces procédures n'est pas un motif suffisant pour clore la communication SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*).

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

34. Comme indiqué au paragraphe précédent, l'examen du Secrétariat a permis de déterminer que huit des plaintes de citoyens mentionnées par la Partie dans sa réponse sont actives, comme le montre le tableau 2 ci-dessous⁵⁷.

Tableau 2 – Plaintes de citoyens actives

Dossier de plainte de citoyens (date)	Mesures imposées et état	Commentaires du Secrétariat
PFPA/17.7/2C.28.2/00253-21 (17 août 2021)	Fermeture totale temporaire et mesures d'urgence imposées ⁵⁸ En cours de traitement	Les mesures d'urgence n'établissent pas comment les dommages environnementaux seront réparés ou compensés.
PFPA/17.7/2C.28.2/00193-21 (14 juin 2021)	Aucune mesure imposée ⁵⁹ En cours de traitement	Il n'existe aucune trace de mesures d'urgence prises au titre de la LGEEPA ni de référence aux <i>Criterios para la aplicación administrativa del régimen de responsabilidad ambiental</i> (Critères d'application administrative du système de responsabilité environnementale).
PFPA/17.7/2C.28.2/00244-21 (5 août 2021)	1. Décision administrative rendue et amende imposée ⁶⁰ 2. En voie d'assignation ⁶¹	1. La procédure de responsabilité environnementale n'a pas été suivie. Aucune étude sur les dommages environnementaux n'a été réalisée, et le ministère public n'a pas été consulté. Il n'est pas clair si une autorisation de

⁵⁷ Cf. Réponse, § 84 et 86 (tableaux, p. 26-31 et 31-32, présentant une liste des plaintes de citoyens déposées et traitées entre 2021 et 2023) et annexes MX-019 et MX-020.

⁵⁸ Profepa, dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0033-21.

⁵⁹ Profepa, dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/00025-20.

⁶⁰ Profepa, dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0018-20.

⁶¹ Profepa, dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0034-21.

	<p>3. En cours d'instruction (par voie d'assignation⁶²)</p> <p>4. Décision administrative rendue et amende imposée⁶³</p>	<p>changement d'affectation des terres forestières a été accordée.</p> <p>2. Malgré l'imposition d'une amende, aucune mesure corrective n'a été mise en œuvre.</p> <p>3. Une fermeture « totale temporaire » a été imposée; il n'y a aucune preuve de réparation des dommages.</p> <p>4. Une fermeture « totale temporaire » a été imposée; il n'y a aucune preuve de réparation des dommages.</p>
PFPA/17.7/2C.28.2/00162-21 (13 mai 2021)	<p>Aucune mesure de sécurité ou d'urgence imposée et aucune décision administrative rendue⁶⁴</p> <p>En cours de traitement</p>	<p>Seul un dossier administratif a été ouvert; aucune mesure d'urgence ni mesure de réparation des dommages causés à l'environnement n'a été prise.</p>
PFPA/17.7/2C.28.2/00199-21 (23 juin 2021)	<p>Fermeture totale temporaire imposée, mais aucune assignation délivrée pour la procédure administrative⁶⁵</p>	<p>Seul un dossier administratif a été ouvert; aucune mesure d'urgence ni aucune mesure de réparation des dommages causés à l'environnement n'a été prise, et aucune assignation n'a été délivrée.</p>
PFPA/17.7/2C.28.2/00083-22 (28 mars 2022)	<p>Décision d'assignation rendue⁶⁶</p> <p>En attente de décision administrative</p>	<p>Seule une décision d'assignation a été rendue.</p> <p>Rien n'indique que des mesures d'urgence ont été prises ou que les dommages causés à l'environnement ont été réparés.</p>
PFPA/17.7/2C.28.2/00327-21 (1 ^{er} octobre 2021)	<p>Dossier administratif ouvert⁶⁷; visite d'inspection effectuée; fermeture totale temporaire des travaux et activités découverts ordonnée par mesure de sécurité; décision d'assignation rendue; visites de vérification effectuées pour s'assurer du respect de la fermeture</p> <p>Deuxième dossier administratif ouvert auprès du <i>Subprocuraduría de Recursos Naturales</i> (Sous-bureau des ressources naturelles), <i>Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal</i> (Direction générale de l'inspection et de la surveillance des forêts⁶⁸)</p>	<p>Il est clair que les responsables des dommages environnementaux ont continué leurs activités de changement d'affectation des terres forestières jusqu'en juin 2022, et ce, sans avoir reçu les autorisations requises.</p>

⁶² Profepa, dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0036-21.

⁶³ Profepa, dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0034-21.

⁶⁴ Profepa, dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0024-21.

⁶⁵ Profepa, dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0027-21.

⁶⁶ Profepa, dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0024-22.

⁶⁷ Profepa, dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/00049-21.

⁶⁸ Profepa, dossier administratif n° PFPA/4.2/2C.27.2/0086/2022.

	Aucune décision rendue	
PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21 [sic] (24 février 2023)	Dossier administratif ouvert ⁶⁹ ; visite d'inspection effectuée; fermeture totale temporaire ordonnée Aucune décision rendue	À la date de la réponse, le responsable des présumés dommages environnementaux n'avait toujours pas été convoqué et la procédure administrative n'avait pas encore été engagée.

35. En ce qui concerne les plaintes pénales, l'analyse effectuée a permis de rassembler les informations suivantes fournies par la Partie⁷⁰ :

Tableau 3 – Plaintes pénales actives

Plainte de citoyens d'origine	Dossier d'enquête	Date de la plainte pénale	État
PFPA/17.7/2C.28.2/00081-22	Inconnu	28 avril 2022	Inconnu
PFPA/17.7/2C.28.2/00011-21	FED/FEMDO/UEITMPO-MEX/0000291/2022	Inconnu	Inconnu
PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21 [sic]	FED/MEX/TEJ/0001394/2023	12 avril 2023	Inconnu

36. Les auteurs soulignent que la mise en œuvre du droit d'accès à la justice est une obligation non seulement pour les tribunaux, mais aussi pour les organes administratifs⁷¹. Les garanties procédurales, ajoutent-ils, sont appliquées de façon stricte, car elles ont pour but de « permettre aux personnes de défendre leurs droits contre tout type d'acte ou d'omission⁷² » [traduction]. À cet égard, les auteurs signalent qu'après le dépôt des plaintes correspondantes, l'autorité se contente d'effectuer une visite d'inspection, mais ne procède à aucune vérification ponctuelle, et qu'elle appuie ses conclusions sur la bonne foi des contrevenants⁷³. De plus, les fermetures ou suspensions ne sont pas respectées, et ce, sans aucune conséquence⁷⁴. De même, les auteurs soutiennent que les autorités administratives ont tendance à mener des procédures isolées, sans participation des plaignants⁷⁵, et que dans le sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco, des particuliers ont commis de nombreux actes illégaux au su du Profepa et de la Conagua. Or, aucun suivi efficace n'a été effectué, et dans la plupart des cas, les réponses procédurales étaient inexistantes ou insuffisantes⁷⁶.
37. L'analyse montre qu'il y a eu ouverture de dossiers administratifs pour les plaintes de citoyens actives, mais dans plusieurs cas, les informations disponibles sont insuffisantes pour confirmer l'opportunité de la mise en œuvre : bien que l'objet de la plainte soit mentionné, l'état

⁶⁹ Profepa, dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0016-23.

⁷⁰ Cf. Réponse, § 84 et 86 (tableaux, p. 28, 29 et 32).

⁷¹ Communication, § 28.

⁷² *Idem.*

⁷³ Communication, annexe II, *Análisis de tres proyectos con características distintas que reflejan la problemática ambiental y de desarrollo urbano en Valle de Bravo*, p. 1.

⁷⁴ *Idem.* Voir également l'alinéa 42(g) de la communication.

⁷⁵ Communication, § 30.

⁷⁶ *Ibid.*, § 31.

d'avancement de la procédure indique seulement « en cours de traitement », « en cours d'instruction » ou « en voie d'assignation⁷⁷ », sans que d'autres détails permettant de confirmer l'opportunité et la rapidité des procédures mise en œuvre par la Partie. De plus, la réponse de la Partie ne mentionne aucune mesure de réparation des dommages, moyen tout particulièrement privilégié par le système de responsabilité environnementale établi par la *Ley Federal de Responsabilidad Ambiental* (LFRA, Loi fédérale sur la responsabilité environnementale), la jurisprudence et les critères d'application que la Partie a adoptés à cet égard. Outre le fait qu'elles ne suivent pas le système de responsabilité environnementale, les mesures correctives signalées par la Partie ne reflètent pas non plus le principe d'office, selon lequel l'autorité doit engager la procédure indépendamment de la plainte. L'autorité se contente plutôt de s'acquitter d'une formalité procédurale, sans toutefois aborder l'objet fondamental de la plainte.

38. À cet égard, lorsqu'on examine la question de l'opportunité, il convient de rappeler que le pouvoir judiciaire mexicain a établi que le système de responsabilité environnementale est d'ordre constitutionnel et qu'il a pour objectif la réparation des dommages causés à l'environnement⁷⁸. Il convient également de tenir compte des *Criterios para la aplicación administrativa del régimen de responsabilidad ambiental* (Critères d'application administrative du système de responsabilité environnementale), qui ont été adoptés par le Profepa pour faire appliquer le droit de l'environnement au Mexique, et qui sont présumés être en vigueur⁷⁹.
39. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat considère qu'il n'est pas possible de conclure, sur la base des informations présentées dans la réponse de la Partie, que les procédures signalées comme étant en instance sont opportunes.

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

40. Le Secrétariat a établi par le passé qu'au moment d'analyser la possibilité de double emploi ou d'interférences avec des litiges en cours, il est important de vérifier si des questions juridiques similaires sont traitées⁸⁰, c'est-à-dire d'établir si l'objet du litige coïncide avec le problème

⁷⁷ Cf. Réponse, § 84 et 86 (tableaux, p. 26-28 et 31), en ce qui concerne les plaintes de citoyens n^{os} PFPA/17.7/2C.28.2/00253-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00193-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00162-21, PFPA/17.7/2C.28.2/00199-21 et PFPA/17.7/2C.28.2/00083-22. Voir également § 87 et 95.

⁷⁸ RESPONSABILIDAD AMBIENTAL: ESTÁ SUJETA A UN RÉGIMEN DE ESPECIALIDAD REGULATORIA EN QUE CONFLUYEN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD AMBIENTAL Y OTROS ORDENAMIENTOS, LO QUE IMPLICA EL DEBER DE INTERPRETARLOS DE MODO QUE PREVALEZCA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN Y REPARACIÓN. Thèse isolée du Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Poder Judicial de la Federación, thèse n^o I.18o.A.71 A (10a.), publiée le 27 avril 2018 dans le *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, dixième cycle, livre 53, tome III, p. 2066, registre numérique n^o 2016752 [RESPONSABILIDAD AMBIENTAL], à l'adresse : <<https://bit.ly/48QddTB>>.

⁷⁹ Profepa, communication officielle n^o PFPA/5/07997 (1^{er} août 2016), *Criterios para la aplicación administrativa del régimen de responsabilidad ambiental previstos por el artículo 4: párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental*, Subprocuraduría Jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, p. 29 [Criterios de Aplicación], à l'adresse : <<https://bit.ly/3Qcs03E>>.

⁸⁰ Cf. Décision 15(1) *Oldman River I*, p. 4-5.

soulevé dans la communication⁸¹ en interprétant strictement la question à résoudre⁸². Ainsi, le Secrétariat a déterminé que les plaintes de citoyens constituent des procédures en instance aux fins du processus SEM uniquement lorsqu'elles aboutissent à la mise en œuvre de procédures administratives⁸³.

41. Comme indiqué ci-dessus, le Secrétariat analyse en tout douze procédures administratives actives notifiées par la Partie (huit plaintes de citoyens, trois plaintes pénales et un recours en *amparo*), qui concernent l'application du cinquième paragraphe de l'article 4 de la CPEUM; des paragraphes 20 *bis* 4(II), 20 *bis* 5(V) et 46(VI), et des articles 161, 170, 182, 192 et 193 de la LGEEPA; et des paragraphes 9(I), (II), (XXVI) et (XXXVI), de l'article 15, des paragraphes 86(IV), (V), (VII), (VIII), (XI) et (XII), et de l'article 95 de la LAN, toutes des dispositions citées dans la communication.

[traduction]

Dans ce cas, la Cour fédérale et le Secrétariat sont tous deux saisis de questions juridiques similaires [...] Ces deux considérations font pencher la balance en faveur de la poursuite de la procédure interne sans que l'étude de questions similaires en vertu de l'[ANACDE] pose de risque de double emploi ou d'interférences.

- ⁸¹ Cf. SEM-00-004 (*BC Logging*), notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (27 juillet 2001) [notification 15(1) *BC Logging*], p. 19, à l'adresse : <<https://bit.ly/15-463TiyM>> :

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

Voir aussi : SEM-97-001 (*BC Hydro*), notification au Conseil en vertu des articles 14 et 15 (27 avril 1998), p. 2, à l'adresse : <<https://bit.ly/45h0FBO>> : « [...] une telle procédure doit porter sur le même sujet que les allégations soulevées dans la communication »; SEM-98-004 (*BC Mining*), notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (11 mai 2001), p. 17, à l'adresse : <https://bit.ly/ADV15_1_98-004> : « [...] une telle procédure doit porter sur la même question que les allégations faites dans la communication »; et SEM-12-001 (*BC Salmon Farms*), Notification aux auteurs et au Conseil concernant des procédures notifiées par le Canada (7 mai 2014), à l'adresse : <<https://bit.ly/3sQBKYI>> : informations relatives à l'emplacement des fermes salmonicoles citées dans la communication et de celles qui font l'objet d'un recours judiciaire en instance (§ 18) et informations précisant que les procédures notifiées par la Partie concernent des permis d'aquaculture et non des règlements sur les rejets de substances dans l'eau (§ 42 à 44).

- ⁸² Cf. SEM-01-001 (*Cytrar II*), notification en vertu du paragraphe 15(1) (29 juillet 2002), p. 7 [notification 15(1) *Cytrar II*], à l'adresse : <<https://bit.ly/3JtL5ep>>.

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

- ⁸³ Cf. SEM-15-001 (*Forêt La Primavera*), notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (4 novembre 2016), § 25, à l'adresse : <<https://bit.ly/3l6ML4i>> :

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

Voir également la notification en vertu du paragraphe 15(1) *BC Logging*, p. 20-21.

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

42. Le sujet de chaque procédure active est détaillé dans le tableau suivant⁸⁴.

Tableau 4 – Objets des procédures actives

	Numéro et date du dossier	Sujet
Plaintes de citoyens	PFPA/17.7/2C.28.2/00253-21 (17 août 2021)	Changement d'affectation sans autorisation des terres et création de carrières (exploitations à ciel ouvert)
	PFPA/17.7/2C.28.2/00193-21 (14 juin 2021)	Élimination de la végétation sur des terres forestières à l'aide de machinerie lourde, abattage d'arbres et changement d'affectation des terres forestières en terres résidentielles dans le secteur appelé Casas Viejas
	PFPA/17.7/2C.28.2/00244-21 (5 août 2021)	Érection de grillages à mailles losangées et de clôtures périmétriques
	PFPA/17.7/2C.28.2/00162-21 (13 mai 2021)	Élimination de la végétation à l'aide de machinerie lourde, abattage d'arbres et construction d'une route pour relier l'autoroute de Tres Puentes au quartier Tres Puentes
	PFPA/17.7/2C.28.2/00199-21 (23 juin 2021)	Activités de défrichage, changement d'affectation des terres et travaux de terrassement au bord de la route à El Castellano, dans la localité d'Acatitlán, municipalité de Valle de Bravo
	PFPA/17.7/2C.28.2/00083-22 (28 mars 2022)	Plainte concernant le remblayage avec des pierres pour consolider un espace jardin dans la zone fédérale du barrage de Valle de Bravo
	PFPA/17.7/2C.28.2/00327-21 (1 ^{er} octobre 2021)	Plainte concernant divers dommages environnementaux liés à l'exécution d'un projet dans une zone à vocation forestière constituée d'une végétation classée comme forêt mésophile; altération du cours naturel de la rivière Tomatillos par l'utilisation de machinerie lourde et d'outils manuels pour abattre des arbres adultes, tant en périphérie de la propriété qu'à l'intérieur de celle-ci, pour construire un complexe résidentiel et un lac privé dans l' <i>éjido</i> [terre appartenant au gouvernement du Mexique] de Cerro Gordo
	PFPA/17.7/2C.28.2/00221-21 [sic] (24 février 2023)	Plainte contre une entreprise pour l'élimination de végétation forestière, la construction de routes et l'extraction de pierres, le tout sans autorisation, dans la zone forestière de Valle de Bravo, sur les routes d'El Castellano et La Gran Stupa, dans le quartier El Crustel ainsi que dans le village de San Mateo Acatitlán

⁸⁴ Cf. Réponse, § 84 et 86 (tableaux, p. 26-31 et 31-32) et annexes MX-019 et MX-20.

Plaintes pénales	Numéro de dossier pénal inconnu (28 avril 2022)	Crimes contre la biodiversité consistant à couper, à déraciner ou à abattre un ou plusieurs arbres dans une aire naturelle protégée de compétence fédérale
	Dossier pénal n° FED/FEMDO/UEITMPO-MEX/0000291/2022 (date inconnue)	Violation d'une mesure de sécurité et non-respect de mesures
	Dossier pénal n° FED/MEX/TEJ/0001394/2023 (12 avril 2023)	Actes susceptibles de constituer des crimes contre la biodiversité
Recours en <i>amparo</i>	Recours n° 748/2022	Recours contre les actions des autorités dans le cadre de la procédure administrative de la plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00327-21t

43. Les procédures actives notifiées par la Partie sont effectivement liées au sujet de la communication. Les auteurs allèguent que « les autorités administratives ont tendance à mener des procédures isolées, sans participation des citoyens, dans le cadre desquelles les droits procéduraux sont réduits [...], bloquant systématiquement l'accès aux procédures de sanction⁸⁵ » [traduction]. En outre, ils affirment qu'en dépit des plaintes déposées auprès du *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) et de la *Comisión Nacional del Agua* (Conagua, Commission nationale de l'eau), les réponses des deux autorités étaient, pour la plupart, nulles ou insuffisantes, ce qui a facilité la réalisation de projets immobiliers sans les permis nécessaires, même après l'imposition de mesures de sécurité et de sanctions⁸⁶.
44. Les informations fournies par la Partie confirment qu'il est bien question du même sujet que celui soulevé dans la communication. Toutefois, le Secrétariat considère dans sa décision que ce facteur ne justifie pas la clôture de la communication étant donné que, comme indiqué dans les deux sections précédentes, il ne s'agit pas de procédures menées activement par la Partie, et que la réponse ne fournit aucune information corroborant l'opportunité de ces procédures.
45. Par ailleurs, le risque de double emploi ou d'interférence induite avec les procédures administratives en cours (plaintes de citoyens) notifiées par la Partie, au cas où le processus de communication se poursuivrait, est minime. En effet, bien que la communication présente des exemples illustrant un vaste problème de manque de contrôle des établissements humains dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, un dossier factuel présenterait des données agrégées, c'est-à-dire qu'il comprendrait la compilation et l'analyse d'informations agrégées sans spécifier de propriétés ou de cas précis, et présenterait une vue d'ensemble du problème soulevé par les auteurs. Pour ces raisons, le Secrétariat décide de poursuivre son analyse.

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

46. Lorsqu'il examine la notification de procédures judiciaires ou administratives en cours, le Secrétariat vérifie si leur traitement et leur résolution pourraient effectivement résoudre la

⁸⁵ Communication, § 28-30.

⁸⁶ *Ibid.*, § 31-32.

question soulevée dans la communication⁸⁷. Dans une affaire récente, le Secrétariat a voulu savoir si la résolution des procédures judiciaires en cours, et en particulier la mise en œuvre d'autres mécanismes de résolution des conflits et l'adoption de mesures correctives (y compris l'élaboration et la mise en œuvre ultérieure d'études sur les dommages environnementaux) dans le cadre de procédures administratives sous la responsabilité du Profepa, pouvait répondre aux préoccupations soulevées dans une communication, et potentiellement contribuer à leur résolution⁸⁸. Or, la simple existence d'une plainte auprès de l'autorité compétente n'entraîne pas nécessairement une procédure administrative visant à imposer des sanctions ou des mesures correctives. Une telle plainte ne constitue donc pas un recours en instance⁸⁹.

47. Quant aux plaintes de citoyens notifiées par la Partie, celles-ci portent sur les effets des changements d'affectation des terres, de l'élimination de la végétation forestière et de la construction de routes, entre autres, dans divers endroits et dans des cas spécifiques⁹⁰. Cependant, le sujet principal de la communication comprend l'obligation de réglementer les utilisations et l'exploitation dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT; les établissements humains ou les densités résidentielles dans les zones non urbanisables de l'APRN; les omissions alléguées relatives à la mise en œuvre efficace du mécanisme de plainte de citoyens ainsi que la faible qualité et quantité d'eau de la rivière Valle de Bravo et de ses affluents. Il est peu probable que la prise en compte des plaintes de citoyens dont la Partie fait état dans sa réponse permette de répondre à l'ensemble des préoccupations centrales soulevées dans la communication.
48. En résumé, les plaintes de citoyens en instance citées dans la réponse ont donné lieu à la création de dossiers administratifs actifs, mais leur résolution ne permettrait pas de résoudre le problème systémique et les questions de fond soulevés dans la communication. Il est important de souligner que, dans la mesure où un dossier factuel présenterait des données agrégées, il ne pourrait pas interférer par inadvertance avec les procédures en instance notifiées par la Partie.
49. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat poursuit son analyse pour déterminer si la constitution d'un dossier factuel est justifiée.

c. Analyse des allégations présentées dans la communication SEM-23-005

50. Il convient d'examiner si, compte tenu de la réponse de la Partie, il y a lieu de constituer un dossier factuel sur les omissions alléguées d'application efficace de la loi en ce qui concerne :

⁸⁷ Cf. Notification 15(1) *Cytrar II*, p. 6.

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

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

⁸⁸ Cf. SEM-22-001 (*Pollution à Playa Hermosa*), décision en vertu du paragraphe 24.28(1) (4 novembre 2022), § 41-43, à l'adresse : <<https://bit.ly/3ZHtlfP>>. Voir aussi le paragraphe 32, où il a été considéré que la réalisation d'une étude sur les dommages environnementaux dans le cadre des mesures de sécurité mises en œuvre par le Profepa pourrait apporter une solution aux allégations des auteurs.

⁸⁹ *Ibid.*, § 45.

⁹⁰ Cf. Réponse, § 84 et 86 (tableaux, p. 26-31 et 31-32).

- i) la réglementation de l'utilisation et de l'exploitation de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT;
- ii) le lotissement immobilier dans les zones non urbanisables de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT;
- iii) les procédures de plainte de citoyens et le système de responsabilité environnementale;
- iv) la qualité et la quantité de l'eau du barrage de Valle de Bravo et de ses affluents.

i) Réglementation de l'utilisation et de l'exploitation de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT

51. Les auteurs de la communication allèguent que le *Programa de Manejo del Área de Protección de Recursos Naturales de las Cuencas de los Ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec* (programme de gestion de l'Aire de protection des ressources naturelles des bassins des rivières Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc et Temascaltepec, ci-après « le programme de gestion de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT » ou « le programme de gestion ») n'est pas conforme aux paramètres établis par la LGEEPA et le *Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales* (RLAN, Règlement de la Loi sur les eaux nationales), car il ne précise pas les densités, intensités, conditions et modalités des travaux ni les limites correspondantes en matière d'utilisation et d'exploitation selon des études des limites de changement acceptables et de capacités de charge⁹¹.
52. Ils soutiennent qu'une telle absence de paramètres dans le programme de gestion de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT a permis à la municipalité d'établir, au moyen du *Plan de Desarrollo Urbano Municipal de Valle de Bravo* (plan municipal de développement urbain de Valle de Bravo, ci-après « le PDUM-Valle de Bravo »), d'autres affectations des terres et densités résidentielles en dehors des centres de population, dans les zones désignées « non urbanisables ». Les auteurs affirment également que, bien que le programme de gestion et le PDUM-Valle de Bravo prévoient une utilisation urbaine uniquement et exclusivement pour les zones désignées comme « établissements humains », le PDUM-Valle de Bravo a lui-même établi d'autres affectations des terres dans des zones principalement forestières (non urbanisables) en dehors des zones d'établissements humains, en particulier dans les zones considérées comme des zones d'exploitation durable des écosystèmes et des ressources naturelles. Ils ajoutent que la municipalité de Valle de Bravo a ainsi outrepassé ses compétences en matière d'affectations des terres et « [permis] la réalisation de projets immobiliers dans le territoire de l'aire naturelle protégée, dont plusieurs ont été mis en œuvre sans [...] les autorisations correspondantes en matière de répercussions environnementales et de changement d'affectation des terres⁹² » [traduction].
53. Selon les auteurs de la communication, cette situation fait qu'un changement d'affectation des terres forestières en faveur d'une utilisation urbaine (légale et illégale) a eu lieu dans plusieurs zones de la municipalité, ainsi que de l'aire naturelle protégée fédérale, sans que les autorités administratives fédérales, étatiques et municipales, dans leurs domaines de compétences

⁹¹ Communication, § 21-22.

⁹² *Ibid.*, § 9-10.

respectifs, aient les capacités humaines, techniques et financières pour s'attaquer à ce problème et en assurer le suivi⁹³.

54. Les auteurs affirment que ce manque de restrictions relatives au développement immobilier et urbain sur le territoire de la municipalité de Valle de Bravo contraste avec ce que l'on observe dans d'autres sous-zones de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, ce qui laisse croire que la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (Conanp, Commission nationale des aires naturelles protégées) et la municipalité ont, ensemble et sans aucune raison valable, « négligé la perspective environnementale et fait passer les besoins urbains avant les besoins environnementaux⁹⁴ » [traduction].
55. Ils allèguent que c'est à la Conanp⁹⁵ que revient l'obligation de régler l'affectation des terres dans l'aire de protection des ressources naturelles (APRN) et que de toute manière, cela aurait dû être résolu par un programme local d'aménagement écologique, élaboré et publié conformément aux paragraphes 20 *bis* 4(II) et 20 *bis* 5(V) de la LGEEPA⁹⁶.
56. Dans sa réponse, la Partie note que le programme de gestion de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT a été élaboré conformément aux dispositions de l'article 66 de la LGEEPA, qui établit le contenu de base des programmes de gestion des aires naturelles protégées (ANP), et qu'il tient compte des caractéristiques physiques, biologiques, sociales et culturelles de l'ANP en question⁹⁷. En ce qui concerne le manque de précision du programme de gestion des utilisations et de l'exploitation autorisées avec des limites fixées par des taux et des proportions d'exploitation scientifiquement établis, la Partie souligne que le programme de gestion « a pour objectif général de servir d'instrument directeur de planification et de réglementation qui établit les activités, les mesures et les lignes directrices de base pour la gestion et l'administration de l'APRN » et que « les taux d'exploitation qui déterminent la quantité de spécimens, de parties ou de dérivés pouvant être retirés des limites d'une zone pendant une période déterminée » [traduction] se trouvent dans les plans d'aménagement forestier des projets en développement dans l'APRN, lesquels sont analysés et évalués de manière multidisciplinaire avec la participation de divers organismes compétents⁹⁸.
57. Quant à la réglementation en matière d'affectation des terres, la Partie rappelle que, conformément à l'article 20 *bis* 5 de la LGEEPA, celle-ci correspond aux programmes locaux d'aménagement écologique (en l'occurrence, le PDUM-Valle de Bravo) et que, lorsque les programmes locaux couvrent une ANP (compétence fédérale), ceux-ci doivent être approuvés conjointement par le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) et les administrations des entités fédérées, des municipalités et autres entités de compétence locale⁹⁹. C'est pourquoi, dans le cas du programme de gestion de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, l'affectation des terres n'est pas réglementée, mais, conformément aux dispositions de l'article 47 *bis* de la LGEEPA, on a seulement procédé à une division et à une subdivision l'APRN afin d'identifier et de délimiter

⁹³ *Ibid.*, § 10.

⁹⁴ *Ibid.*, § 23.

⁹⁵ *Ibid.*, § 24.

⁹⁶ *Ibid.*, § 26.

⁹⁷ Réponse, § 30.

⁹⁸ *Ibid.*, § 57.

⁹⁹ *Ibid.*, § 34.

les différentes portions du territoire en fonction de leurs caractéristiques (éléments biologiques, physiques et socioéconomiques) et de la catégorie de gestion correspondante¹⁰⁰. Les principaux facteurs utilisés pour la délimitation des sous-zones de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT sont indiqués dans la réponse¹⁰¹.

58. La Partie souligne que les aménagements écologiques régional et local ont des champs d'application différents¹⁰². Les informations fournies dans la réponse apportent également les précisions suivantes :

[traduction]

L'instrument de planification en question est en réalité un aménagement écologique selon la modalité régionale [...] élaboré selon [...] les articles 20 bis 1, 20 bis 2 et 20 bis 3 de la LGEEPA.

[...]

L'allégation faite à l'alinéa [42](c) de la communication n'est pas claire. Les auteurs mentionnent que « le Semarnat n'a ni élaboré ni approuvé, avec la municipalité et le gouvernement de l'État, le programme local d'aménagement écologique qui régleme les affectations des terres en dehors des centres de population [...] ». Toutefois, il est à noter que le [programme local d'aménagement écologique] n'existe pas encore, *car il s'agit d'une compétence de la municipalité*, et qu'il revient donc à la municipalité de promouvoir l'instrument de planification écologique selon sa modalité locale¹⁰³ [italique ajouté par nos soins].

59. Il convient toutefois de noter qu'un programme local d'aménagement écologique a pour objectif de déterminer les différentes zones écologiques d'une aire; on réalise un diagnostic des conditions environnementales du territoire afin de réglementer, en dehors des centres de population, l'affectation des terres dans le cadre d'activités productives et de l'implantation d'établissements humains¹⁰⁴. Les programmes locaux d'aménagement écologique peuvent couvrir une partie ou l'ensemble du territoire d'une municipalité¹⁰⁵. En ce qui concerne les programmes régionaux d'aménagement écologique, ils ne doivent pas obligatoirement inclure la réglementation relative à l'affectation des terres, mais ils comprennent « des critères de réglementation écologique pour la préservation, la protection, le rétablissement et l'exploitation durable [...] dans la région [...], ainsi que pour la réalisation d'activités productives et l'implantation d'établissements humains¹⁰⁶ » [traduction].

¹⁰⁰ *Ibid.*, § 35.

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² Réponse, annexe 006, communication officielle n° APRNVB/518/2023 (4 août 2023), Dirección del Área de Protección de Recursos Naturales Zona Protectora Forestal los Terrenos Constitutivos de las Cuencas de los Ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec.

¹⁰³ Réponse, annexe 013, communication officielle n° SPARN/DGGFSOE/418/2313/2023 (7 août 2023), Dirección General de Gestión Forestal, Suelos y Ordenamiento Ecológico de la Subsecretaría de Política Ambiental y Recursos Naturales.

¹⁰⁴ Cf. LGEEPA, paragraphes 20 bis 4(I) et (II).

¹⁰⁵ Cf. Semarnat (août 2016), « Ordenamiento ecológico », dans : *Compendio de estadísticas ambientales 2017*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial, à l'adresse : <<https://bit.ly/45joWqY>>.

¹⁰⁶ Cf. LGEEPA, paragraphe 20 bis 3(II).

60. S'il est vrai que la municipalité de Valle de Bravo ne dispose d'aucun programme local d'aménagement écologique, il est également vrai que, puisque le territoire municipal est situé dans une partie de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, si un tel programme devait être créé, il devrait être *élaboré et approuvé par le Semarnat, le gouvernement de l'État du Mexique et les municipalités correspondantes*¹⁰⁷, considérant également qu'une fois qu'une ANP a été établie, « son extension et, le cas échéant, les affectations des terres autorisées ou l'une de ses dispositions ne peuvent être modifiées que par l'autorité qui les a établies¹⁰⁸ » [traduction].
61. Il convient d'ajouter que, bien qu'il incombe aux programmes locaux d'aménagement écologique et aux plans municipaux de développement urbain, comme le PDUM-Valle de Bravo, d'établir l'affectation des terres, la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN, Cour Suprême de justice de la Nation) a précisé que les questions de développement urbain et d'établissements humains sont concurrentes et qu'elles nécessitent l'intervention des trois ordres de gouvernement si elles visent des zones de compétence fédérale¹⁰⁹. À cet égard, il a été établi que les autorités locales ne disposent pas de pouvoirs exclusifs et définitifs en matière d'aménagement et de réglementation des établissements humains, car il s'agit de domaines dans lesquels la Fédération, les États et les municipalités exercent des compétences concurrentes : « [I]es questions relatives aux établissements humains, à la protection de l'environnement, ainsi qu'à la préservation et au rétablissement de l'équilibre écologique sont *constitutionnellement concurrentes* et les dispositions correspondantes sont établies par des lois générales, c'est-à-dire que les trois ordres de gouvernement y interviennent¹¹⁰ » [traduction], et « les pouvoirs municipaux en matière d'établissements humains et d'environnement (zonage et plans de développement urbain, affectation des terres, octroi de licences et de permis de construction, et création de réserves écologiques) *ne sont ni absolus ni illimités*¹¹¹ » [traduction, italique ajouté par nos soins].
62. En résumé, étant donné que les APRN (et leur réglementation) relèvent de la compétence fédérale, les compétences municipales en matière de zonage, de développement urbain, d'affectation des terres et d'octroi de licences et de permis de construction sur le territoire situé dans l'aire protégée ne sont pas exercées de manière exclusive, mais plutôt de manière concurrente¹¹². En tout état de cause, les compétences correspondantes de la municipalité de Valle

¹⁰⁷ *Ibid.*, paragraphe 20 bis 5(V).

¹⁰⁸ *Ibid.*, article 62.

¹⁰⁹ Cf. ASENTAMIENTOS HUMANOS Y DESARROLLO URBANO: EJERCICIO DE ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS EN ESTAS MATERIAS CUANDO SE TRATE DE UNA ZONA FEDERAL. Thèse isolée de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, thèse no 1a. CXXXII/2014 (10a.), publiée le 4 avril 2014 dans le *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, dixième cycle, registre numérique n° 2006099, à l'adresse : <<https://bit.ly/45nyK3j>>.

¹¹⁰ FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS Y DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y DE PRESERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO. LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL DEBEN SER CONGRUENTES CON LOS DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO FEDERALES Y LOCALES. Thèse de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (controversia constitucional), Pleno, thèse no P./J. 38/2011 (9a.), publiée en octobre 2011 dans le *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, dixième cycle, livre 1, tome II, p. 288, registre numérique n° 160856, à l'adresse : <<https://bit.ly/46ppv3J>>.

¹¹¹ « Controversia constitucional 212/2018 », accord de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, séance du 29 septembre 2021, publié en avril 2022 dans le *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, onzième cycle, livre 12, tome II, p. 1296, <<https://bit.ly/3ZPutEn>>.

¹¹² *Ibid.*, p. 1181-1182 :

de Bravo seraient soumises au système de protection de l'environnement du programme de gestion de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT.

63. Il est à noter que dans sa réponse, la Partie ne mentionne aucune activité de coordination entre les autorités fédérales, étatiques et municipales pour traiter les demandes d'autorisation de développement de projets immobiliers dans l'APRN en question, afin que les projets disposent des autorisations requises en matière de répercussions environnementales et, le cas échéant, de changement d'affectation des terres. La Partie affirme que les utilisations et les exploitations sont établies au moyen de *plans d'aménagement forestier*¹¹³ prévus par la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* (LGDFS, Loi générale sur le développement forestier durable¹¹⁴), alors qu'en réalité, le problème auquel les auteurs font allusion concerne les taux et les proportions des utilisations et des exploitations, la capacité de charge des écosystèmes et les limites de changement acceptables pour toutes les utilisations au sein de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT. Autrement dit, la communication porte sur l'application efficace des dispositions relatives aux ANP, et si les plans d'aménagement forestier contribuent à la bonne gestion des ressources, ils n'établissent toutefois pas de critères ou de paramètres pour l'affectation des terres, la capacité de l'écosystème à faire face à des projets de développement, etc.
64. Or, il est important de préciser que le champ d'application du processus relatif aux communications sur les questions d'application (processus SEM) est limité aux lois fédérales et à leurs règlements, dont l'application relève des autorités fédérales. Il ne serait donc pas possible d'aborder dans un dossier factuel les questions liées aux mesures de conformité et d'application prises par les autorités municipales ou étatiques¹¹⁵.
65. Par conséquent, pour ce qui est des omissions présumées de l'autorité municipale de Valle de Bravo dans la mise en œuvre du PDUM-Valle de Bravo, le Secrétariat décide de ne pas en tenir compte dans un éventuel dossier factuel, étant donné qu'il s'agit de questions qui ne s'inscrivent pas dans le champ d'application des lois environnementales au sens de l'article 24.1 de l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique* (ACEUM).

[traduction]

XXXVIII. *Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam* (Aire de protection de la faune et de la flore Yum Balam). La réglementation des aspects liés au zonage, à l'affectation des terres et aux permis et licences de construction n'empiète pas sur les compétences municipales, car il ne s'agit pas d'une attribution exclusive, puisque c'est la Fédération qui a le pouvoir de réglementer et d'administrer les espaces naturels sous son autorité et que les compétences municipales citées sont soumises au système de protection de l'environnement applicable à l'aire de protection de la biodiversité (*Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el municipio de Lázaro Cárdenas, en el estado de Quintana Roo* [programme de gestion de l'Aire de protection de la faune et de la flore Yum Balam située dans la municipalité de Lázaro Cárdenas, dans l'État de Quintana Roo], publié le 5 octobre 2018 dans le *Diario Oficial de la Federación*).

¹¹³ Réponse, § 57.

¹¹⁴ LGDFS, articles 72 à 77.

¹¹⁵ En vertu de l'article 24.1 de l'ACEUM, qui définit le terme « loi environnementale », le Secrétariat ne peut prendre en compte que les lois environnementales fédérales dans le processus SEM :

[L]oi environnementale désigne une loi ou un règlement [...] dont l'objet premier est la protection de l'environnement [...]

[...] 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;
[...]

66. Quant aux présumées omissions de l'autorité fédérale dans l'exercice de ses compétences concurrentes en matière d'aménagement écologique et d'établissements humains dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, un dossier factuel pourrait fournir des informations sur les actions coordonnées des autorités fédérales pour établir des densités, des intensités, des conditions et des modalités concernant le développement urbain sur le territoire de l'APRN en question, ainsi que pour établir des limites d'utilisation et d'exploitation conformément aux études des limites acceptables de changement d'affectation et des capacités de charge dans la zone.

ii) Réalisation de projets immobiliers dans les zones non urbanisables de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT et évaluation des répercussions environnementales des projets immobiliers

67. Les auteurs de la communication allèguent que le Semarnat ne respecte pas son obligation d'empêcher l'établissement de centres de population dans une ANP de compétence fédérale, comme le prévoient la LGEEPA et le RANP, puisque des projets immobiliers ont été autorisés et qu'ils favorisent la construction d'infrastructures urbaines, d'accès, de routes et de réseaux d'égouts, entre autres, dans des aires forestières classées comme non urbanisables par le programme de gestion de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT¹¹⁶.

68. En ce qui concerne le processus de consolidation des établissements humains dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, les auteurs allèguent que les études des répercussions environnementales des projets immobiliers ne s'appuient pas sur les meilleures techniques, méthodologies, données scientifiques disponibles et mesures de prévention et d'atténuation¹¹⁷. Ils soutiennent que les lignes directrices et méthodologies de présentation des déclarations de répercussions environnementales (DRE) préparées par le Semarnat constituent des éléments de base d'une bonne évaluation des répercussions environnementales des projets, mais que, malgré leur existence, les études des répercussions environnementales ne tiennent compte ni de ces critères ni des risques des travaux ou projets immobiliers réalisés dans l'APRN. Ainsi, les promoteurs peuvent à leur convenance atténuer ou manipuler les informations contenues dans leurs études des répercussions environnementales et des risques afin d'obtenir une autorisation favorable¹¹⁸. Toujours selon les auteurs, cette situation tient à deux facteurs : le fait qu'à ce jour, les lignes directrices en question n'ont pas été publiées dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération) ni dans la *Gaceta Ecológica* (Gazette écologique) conformément au troisième paragraphe de l'article 9 du *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental* (REIA, Règlement de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement en matière d'évaluation des répercussions environnementales), bien qu'elles figurent sur le site Web du Semarnat; et le fait qu'elles n'ont pas été mises à jour depuis 2002¹¹⁹. Les auteurs ajoutent que, parce qu'elles ne sont publiées ni dans le DOF ni dans la *Gaceta Ecológica* du Semarnat, ces lignes directrices « ne sont pas contraignantes, et encore moins prises en compte par les promoteurs de projets¹²⁰ » [traduction].

¹¹⁶ Communication, § 41.

¹¹⁷ *Ibid.*, § 35.

¹¹⁸ *Ibid.*, § 36-40.

¹¹⁹ *Ibid.*, § 37.

¹²⁰ *Ibid.*, § 39.

69. En résumé, les auteurs sont d'avis que les autorités n'avaient pas les informations minimales nécessaires pour évaluer adéquatement les répercussions environnementales des travaux de construction et des projets immobiliers (en raison du non-respect, dans les études sur ces répercussions, des critères établis dans les lignes directrices à cet effet), ce qui a permis la construction irrégulière d'établissements et d'infrastructures sur les terres forestières de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT¹²¹.
70. La Partie maintient que la Conanp « n'a pas le pouvoir d'autoriser des projets immobiliers¹²² » et précise que « c'est le développement de nouveaux centres de population qui est interdit dans les aires naturelles protégées¹²³ » [*traduction*], et non pas le développement d'établissements humains. Elle ajoute que, dans la gestion et l'administration des ANP, « la politique écologique doit chercher à corriger les déséquilibres qui réduisent la qualité de vie de la population, tout en prévoyant les tendances de croissance de l'établissement humain¹²⁴ » [*traduction*], et qu'en ce sens, conformément aux dispositions de la LGEEPA :

[*traduction*]

[...] dans les ANP, la sous-zone d'établissements humains peut être établie dans la zone tampon *là où une modification substantielle ou une disparition des écosystèmes d'origine a eu lieu* en raison du développement d'établissements humains avant la déclaration de l'ANP, en vue d'assurer l'équilibre qui doit exister entre les établissements humains et leurs conditions environnementales¹²⁵ [...] [*italique ajouté par nos soins*].

71. Toujours en ce qui concerne les établissements humains dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, on comprend dans la réponse que d'après le *Marco Geoestadístico Nacional* (Cadre géostatistique national) le plus récent de l'*Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (Inegi, Institut national de la statistique et de la géographie), qui contient les données du *Censo de Población y Vivienda 2020* (recensement de la population et des logements de 2020) : en 2000, il y avait 263 localités dans l'APRN, alors qu'en 2020, ce nombre était passé à 279¹²⁶.
72. Quant à l'utilisation des meilleures techniques, méthodologies, données scientifiques disponibles et mesures de prévention et d'atténuation dans les études des répercussions environnementales visant les projets immobiliers proposés et réalisés dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, le Mexique souligne que la DRE est un instrument de politique environnementale ayant pour objectif de prévenir, d'atténuer et de réparer les dommages causés à l'environnement, et de réglementer les travaux ou les activités pour éviter ou réduire leurs effets négatifs sur l'environnement et sur la santé humaine¹²⁷. La Partie ajoute que pour l'autorisation de travaux ou d'activités réalisables sans DRE (projets ne nécessitant pas de déclaration de répercussions environnementales), il suffit de présenter un rapport préventif¹²⁸. À cet égard, le Semarnat, conformément au droit à l'information et au paragraphe 4(II) du REIA, a élaboré et publié des lignes directrices pour faciliter l'élaboration et la présentation des DRE selon leurs différentes

¹²¹ *Ibid.*, § 40.

¹²² Réponse, § 37.

¹²³ *Ibid.*, § 38.

¹²⁴ *Ibid.*, § 40.

¹²⁵ *Ibid.*, § 41.

¹²⁶ *Ibid.*, § 42.

¹²⁷ *Ibid.*, § 59.

¹²⁸ *Ibid.*, § 48 et 58.

modalités en fonction du type de travaux ou d'activités à réaliser. La Partie souligne que ces lignes directrices sont accessibles au grand public et peuvent être consultées sur la page « *Guías para apoyo y consulta en los tramites de Impacto Ambiental* » (Lignes directrices pour le soutien et la consultation dans le cadre du processus d'évaluation des répercussions environnementales), à l'adresse suivante : <www.gob.mx/semarnat/documentos/guias-de-impacto-ambiental¹²⁹>. La Partie fait également remarquer que les lignes directrices sont en cours de révision et qu'elles seront publiées dans le DOF dès que seront achevées les procédures administratives correspondantes (y compris la préparation de la *Manifestación de Impacto Regulatorio* [MIR, déclaration d'impact de la réglementation] appropriée¹³⁰).

73. Il convient de noter qu'à l'origine, l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT était une zone de protection forestière établie en vertu du décret du 15 novembre 1941 et qu'elle a été reclassée comme ANP dans la catégorie des aires de protection des ressources naturelles (APRN) le 23 juin 2005¹³¹. Selon l'article 47 *bis* 1 de la LGEEPA, outre la ou les zones centrales et zones tampons, les sous-zones prévues par le programme de gestion correspondant peuvent être établies dans les APRN. Les zones tampons, où sont permises des activités d'exploitation axées sur le développement durable dans des conditions de conservation des écosystèmes, peuvent comprendre (comme indiqué au paragraphe 70 ci-dessus) des sous-zones d'établissements humains « dans les zones où une modification substantielle ou une disparition des écosystèmes d'origine a eu lieu en raison du développement des établissements humains avant la déclaration de l'aire protégée¹³² » [traduction].
74. La *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (LGAH, Loi générale sur les établissements humains, l'aménagement du territoire et le développement urbain) définit un établissement humain comme « un conglomérat démographique, avec l'ensemble de ses systèmes de coexistence, au sein d'une zone physiquement située, y compris les éléments naturels et les ouvrages matériels qui en font partie », tandis que les centres de population sont « les zones constituées par les zones urbanisées et celles réservées à leur expansion¹³³ » [traduction]. Ainsi, on pourrait dire que dans chaque centre de population, il y a des établissements humains, mais tous les établissements humains ne peuvent être considérés comme des centres de population.
75. Bien que les dispositions environnementales citées dans la communication ne soient pas tout à fait claires quant aux caractéristiques qu'un *établissement humain* doit posséder pour qu'on le considère comme un *centre de population*, il faut toutefois prendre en considération ceci : en ce qui concerne le sous-zonage dans la catégorie des établissements humains dans les zones tampons d'une ANP, les changements écologiques dans les zones en question doivent être attribuables aux établissements humains *survenus avant la déclaration de la création de l'ANP*. Dans sa réponse, la Partie n'aborde pas cet élément important concernant la délimitation territoriale des travaux et des activités dans les sous-zones des établissements humains dans le cas de l'APRN-

¹²⁹ *Ibid.*, § 57.

¹³⁰ *Ibid.*, § 63.

¹³¹ Semarnat, « Acuerdo por el que se da a conocer el resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con la Categoría de Área de Protección de Recursos Naturales Cuencas de los Ríos Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc y Temascaltepec, Estado de México », publié le 27 novembre 2018 dans le *Diario Oficial de la Federación*, à l'adresse : <<https://bit.ly/3ttaQGo>>.

¹³² LGEEPA, alinéa 47 *bis*(II)g).

¹³³ LGAH, paragraphes 3(IV) et (VI).

Cuencas Valle de Bravo-MTT. De plus, sans spécifier d'autres enjeux relatifs à l'urbanisation, elle se contente de signaler que le nombre de localités est passé de 263 à 279 sur une période de 20 ans.

76. Les auteurs de la communication soulignent que, dans la municipalité de Valle de Bravo, on n'a ni réglementé ni contrôlé le développement d'établissements humains en dehors des zones urbaines, au moyen d'instruments de politique environnementale comme le processus d'évaluation des répercussions environnementales établi dans la LGEEPA.
77. Il est vrai que, comme le souligne la Partie, la création de nouveaux centres de population n'a pas été autorisée dans l'ANP (zone de protection forestière) formée des bassins des rivières Valle de Bravo, Malacatepec, Tilostoc et Temascaltepec après sa reclassification en tant qu'aire de protection des ressources naturelles (APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT), le 23 juin 2005. Or, il est clair que les mécanismes d'autorisation environnementale appliqués jusqu'à présent aux projets immobiliers ont permis la consolidation de l'infrastructure urbaine au sein de l'APRN, dans des zones principalement forestières (non urbanisables, selon le programme de gestion), en dehors des limites des centres de population et des établissements humains déjà existants. Autrement dit, dans la pratique, on a permis des travaux de construction et de développement d'établissements humains en dehors des zones urbaines, sans l'intervention de l'autorité fédérale.
78. Les établissements humains ne sont permis que dans les zones où le plan de développement urbain correspondant, relevant de la compétence municipale, le permet. Toutefois, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'aménagement et la réglementation des établissements humains sont des domaines dans lesquels la Fédération, les États et les municipalités exercent des compétences concurrentes en ce qui concerne les zones de compétence fédérale. Ainsi, dans le cas de la municipalité de Valle de Bravo, puisqu'elle est située dans une ANP, la réglementation des établissements humains aurait dû se faire avec le concours du gouvernement fédéral et en conformité avec le programme régional d'aménagement écologique. En ce sens, si certaines questions relatives aux domaines d'intervention du gouvernement municipal (comme le zonage local par la municipalité) ne peuvent faire l'objet d'un dossier factuel, peuvent toutefois en faire partie les actions menées par les autorités fédérales dans les domaines de concurrence en ce qui concerne la mise en œuvre des processus d'évaluation des répercussions environnementales relatifs aux développements au sein de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT.
79. D'autre part, pour ce qui est de la préoccupation des auteurs par rapport au manque de suivi et de respect des critères établis dans les lignes directrices relatives à la présentation de la DRE pour les projets immobiliers dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT – ainsi que son impact subséquent sur l'évaluation des répercussions environnementales et la définition des mesures de prévention et d'atténuation correspondantes¹³⁴ –, le Secrétariat constate que :
- i) l'existence de telles lignes directrices accessibles au public en ligne (même si elles n'ont pas été mises à jour¹³⁵) signifie que la Partie s'est conformée au paragraphe 4(II) du REIA¹³⁶; cette disposition ne sera donc pas prise en considération pour une analyse plus approfondie;

¹³⁴ Communication, § 35-40.

¹³⁵ Cf. Communication, § 37 et réponse, § 57 et 63.

¹³⁶ REIA, paragraphe 4(II) : « Le ministère est responsable : [...] d'élaborer, de publier et de mettre à la disposition du public les lignes directrices relatives à la présentation du rapport préventif, de la déclaration de répercussions environnementales selon ses différentes modalités et de l'évaluation des risques [...] »

- ii) si la réponse de la Partie confirme que les lignes directrices sont accessibles sur le site Web du Semarnat, la Partie n'explique pas pourquoi elles n'ont pas encore été publiées dans le DOF ni dans la *Gaceta Ecológica*, conformément à l'article 9¹³⁷ du même règlement, de sorte que la réponse ne répond pas à la préoccupation des auteurs concernant les omissions d'application efficace de cette disposition;
- iii) bien que la Partie affirme que les lignes directrices en question sont en cours de révision à des fins de publication dans le DOF¹³⁸ en temps voulu (après la soumission de la MIR à la *Comisión Nacional de Mejora Regulatoria* [Conamer, Commission nationale pour l'amélioration de la réglementation]), la réponse de la Partie ne fournit pas d'informations plus détaillées à cet égard et, à ce jour, le Secrétariat n'a noté aucun projet de nouvelles lignes directrices sur le site Web de la Conamer¹³⁹.

80. En résumé, le Secrétariat considère que la réponse de la Partie ne résout pas les préoccupations soulevées par les auteurs concernant l'application des lignes directrices pour l'élaboration et la présentation des DRE en relation avec les travaux et projets dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, et qu'elle laisse ouvertes des questions centrales que pourrait clarifier un dossier factuel, notamment : l'omission du Semarnat de publier les lignes directrices concernant la méthodologie relative aux répercussions environnementales dans le DOF; les potentielles incidences juridiques de ces lignes directrices pour les promoteurs de projets immobiliers; le processus de consolidation des établissements humains dans les zones principalement forestières (non urbanisables, selon le programme de gestion) de l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT en raison des présumées omissions dans l'évaluation des répercussions environnementales et l'autorisation environnementale des projets immobiliers proposés; et la nature contraignante des avis techniques délivrés par les domaines spécialisés du Semarnat lors de l'évaluation des projets immobiliers dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT.

iii) Procédures de plainte de citoyens et système de responsabilité environnementale

81. Les auteurs affirment que la Partie ne garantit pas le droit d'accès à l'information, à la participation et à la justice en matière d'environnement, et ne met pas en œuvre de manière efficace le mécanisme de plainte de citoyens prévu par la LGEEPA, car « les autorités administratives ont tendance à mener des procédures isolées, sans participation des citoyens, dans le cadre desquelles

¹³⁷ REIA, paragraphe 9(III) :

Le ministère fournit aux promoteurs des lignes directrices pour faciliter la présentation et la soumission de la déclaration de répercussions environnementales en fonction du type de travaux ou d'activités à réaliser. Le ministère publie ces lignes directrices dans le *Diario Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération) et dans la *Gaceta Ecológica* (Gazette écologique).

¹³⁸ Réponse, § 63.

¹³⁹ Cf. Conamer, *Búsqueda de regulaciones*, Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, à l'adresse : <www.cofemersimir.gob.mx/>. Recherche également effectuée sur le portail de recherche de procédures, d'informations et de participation citoyenne du gouvernement mexicain, à l'adresse : <<https://bit.ly/3RS4URg>>.

les droits procéduraux sont réduits [...], bloquant systématiquement l'accès aux procédures de sanction¹⁴⁰ » [traduction].

82. Selon les auteurs, dans le sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco, les particuliers et les autorités de l'État ont commis d'innombrables actes illégaux en manquant à se conformer aux aménagements territoriaux¹⁴¹. Les auteurs allèguent que, malgré les plaintes déposées auprès du Profepa et de la Conagua, les réponses des deux autorités étaient, pour la plupart, nulles ou insuffisantes, ce qui a facilité la réalisation de projets immobiliers sans les permis nécessaires, même après l'imposition de mesures de sécurité et de sanctions¹⁴². Selon les auteurs, cette situation crée un précédent permettant aux futurs promoteurs de contourner la loi, sachant que les développements seront régularisés par la suite¹⁴³. Ils ajoutent que l'ensemble des projets génère des répercussions cumulées qui causent de graves dommages à l'écosystème et aux services écosystémiques dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT¹⁴⁴.
83. En ce qui concerne le système de responsabilité environnementale applicable aux actes de l'autorité, les auteurs de la communication allèguent que « le Profepa ne respecte pas son obligation légale d'appliquer le système de responsabilité environnementale établi dans la [LFRA], qui prévoit de donner la priorité aux mesures de restauration par rapport aux mesures de compensation ainsi que la présentation et le suivi des plaintes pénales en matière d'environnement pour des dommages causés à l'environnement, conformément au deuxième paragraphe de l'article 222 du [CNPP] et à l'article 182 de la LGEEPA¹⁴⁵ » [traduction].
84. La Partie fournit des informations relatives à quinze plaintes de citoyens liées aux faits énoncés dans la communication, dont huit sont toujours actives¹⁴⁶. Ces informations montrent que pour plusieurs des dossiers de plainte, après que les activités d'inspection eurent été menées et qu'eut été établie l'existence des faits faisant l'objet de la plainte, diverses sanctions et mesures de sécurité ont été imposées, y compris des sanctions économiques, une fermeture totale temporaire, la présentation de l'autorisation environnementale requise. Sans oublier le dépôt des plaintes pénales correspondantes devant le *Fiscalía General de la República* (FGR, Bureau du procureur général de la République) lorsque des actes, faits ou omissions susceptibles de constituer des infractions ont été constatés¹⁴⁷.
85. L'examen des informations fournies par la Partie concernant les procédures administratives mises en œuvre a suscité un certain nombre de questions relatives à diverses plaintes de citoyens, qui sont énoncées ci-dessous.
- i) *Plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00253-21*, dans le dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0033-21, concernant la construction d'un lac artificiel et la réalisation d'activités de défrichage dans la région d'Acatitlán,

¹⁴⁰ Communication, § 28-30.

¹⁴¹ *Ibid.*, § 31.

¹⁴² *Ibid.*, § 31-32.

¹⁴³ *Ibid.*, § 32.

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ *Ibid.*, § 42(f).

¹⁴⁶ Cf. Réponse, § 84 et 86 (tableaux, p. 26-31 et 31-32, présentant une liste des plaintes de citoyens déposées et traitées entre 2021 et 2023).

¹⁴⁷ Cf. Réponse, § 83 et 85.

apparemment sans autorisation environnementale ni autorisation de changement d'affectation des terres forestières. Le Profepa a imposé une fermeture totale *temporaire*. Il est à noter que les modalités de réparation et de compensation des dommages causés à l'environnement n'ont pas été établies, comme l'exige la LFRA.

- ii) *Plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00193-21*, dans le dossier administratif no PFPA/17.3/2C.27.5/00025-20, concernant les activités d'abattage d'arbres et d'enlèvement de végétation et de sols forestiers à l'aide de machinerie lourde à Casas Viejas. Le Profepa a imposé une fermeture totale *temporaire*. Il est à noter qu'il n'existe aucune preuve quant à l'utilisation des critères applicables en matière de responsabilité environnementale et la consultation du ministère public.
- iii) *Plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00244-21*, dans quatre dossiers administratifs, concernant l'empiétement et la réalisation de projets immobiliers à Cerro el Cualtenco, apparemment sans autorisation environnementale ni autorisation de changement d'affectation des terres forestières.
Dossier n° PFPA/17.3/2C.27.5/0018-20 : après une visite d'inspection, le Profepa a imposé une amende et une fermeture totale *temporaire*. Rien n'indique que la procédure de responsabilité environnementale a été suivie; de plus, il n'y a d'information ni sur l'obtention d'autorisations – considérant que des travaux d'abattage et de déboisement auraient été effectués sur les lieux – ni sur l'adoption de mesures de réparation ou de compensation des dommages.
Dossier n° PFPA/17.3/2C.27.5/0034-21 : le Profepa a imposé une amende, des mesures correctives (non spécifiées) et une fermeture totale *temporaire*. Il est à noter qu'il n'y a pas d'informations sur la mise en œuvre des mécanismes de détermination de la responsabilité environnementale.
- iv) *Plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00341-21*, dans le dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0007-22, concernant les constructions immobilières dans la zone fédérale du barrage de Valle de Bravo et l'érosion des sols dans la zone de Velo de Novia. Le Profepa a imposé une amende et une fermeture totale *temporaire*. Il convient de noter qu'à titre de mesure corrective, l'autorité a ordonné que le contrevenant soumette une autorisation environnementale en bonne et due forme ainsi qu'un programme environnemental pour réparer les dommages causés, sans toutefois, semble-t-il, tenir compte de la nature préventive du processus d'évaluation des répercussions environnementales.
- v) *Plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00081-22*, dans un dossier administratif dont le numéro n'est pas indiqué dans la réponse, concernant l'abattage d'arbres à Cerro Gordo. Bien que l'autorité ait clos le dossier « pour manque d'intérêt de la part du plaignant », ce qui est contraire au principe d'office et à la procédure de responsabilité environnementale, on fait référence au dépôt d'une plainte pénale. Cependant, aucune information de suivi n'est accessible, dite plainte n'ayant pas été ratifiée.
- vi) *Plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00082-22*, dans un dossier administratif dont le numéro n'est pas indiqué dans la réponse du Mexique, concernant la construction d'un barrage privé dans l'ANP. Lors de la visite d'inspection du Profepa, il n'a pas été possible d'entrer sur la propriété parce qu'elle était clôturée par un grillage à mailles losangées. Pendant la visite des alentours de la propriété,

l'inspecteur a observé des travaux de construction d'un barrage, mais aucune mesure de sécurité n'a été imposée. En raison du présumé « manque d'intérêt de la part des plaignants », le dossier a été clos. Il est à noter que rien n'indique une consultation de la Conagua.

- vii) *Plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00083-22*, dans le dossier administratif n° PFPA/17.1/2C.27.5/000789/2022, concernant un remblai dans la zone fédérale du barrage Miguel Alemán. La réponse ne contient aucune information sur des mesures correctives ou d'urgences. Il y aurait eu empiètement dans la zone fédérale d'un plan d'eau national, mais rien n'indique une consultation de la Conagua.
- viii) *Plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00011-21*, dans le dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.2/00001-21, regroupant plusieurs plaintes de citoyens concernant les activités d'abattage et de défrichage pour un projet immobilier (hôtel et terrains résidentiels) à Cerro Gordo. Lors des visites d'inspection, il a été constaté que des arbres avaient été abattus, sans que la partie inspectée possède ni autorisation de changement d'affectation des terres forestières ni autorisation environnementale. L'autorité a imposé une amende et une fermeture totale *temporaire*. Il convient de noter que, bien qu'une plainte pénale relative au changement d'affectation des terres forestières et à la rupture des scellés ait été déposée auprès du FGR, elle n'a pas été ratifiée.
- ix) *Plainte de citoyens n° PFPA/17.7/2C.28.2/00281-22* dans le dossier administratif n° PFPA/17.3/2C.27.5/0003-23, concernant l'enlèvement de végétation et de sol forestiers, la construction de routes et d'un barrage « privé » pour un ensemble résidentiel à Cerro Gordo. L'autorité a imposé une amende et une fermeture totale *temporaire*, et ordonné la soumission d'une autorisation environnementale à titre de mesure corrective, sans toutefois, semble-t-il, tenir compte de la nature préventive du processus d'évaluation des répercussions environnementales.

86. En ce qui concerne les mesures de sécurité prises à la suite des plaintes de citoyens mentionnées par la Partie, il ressort des informations fournies dans la réponse que des fermetures temporaires ont été décrétées dans les cas suivants¹⁴⁸ :

- i) PFPA/17.7/2C.28.2/00253-21;
- ii) PFPA/17.7/2C.28.2/00193-21;
- iii) PFPA/17.7/2C.28.2/00244-21;
- iv) PFPA/17.7/2C.28.2/00341-21;
- v) PFPA/17.7/2C.28.2/00011-21;
- vi) PFPA/17.7/2C.28.2/00281-22.

Il convient de noter que la Partie ne mentionne aucun cas de fermeture totale *définitive* imposée à la suite d'une procédure de plainte de citoyens.

87. La Partie présente une description du processus d'évaluation des répercussions environnementales¹⁴⁹. Or, elle ne décrit pas précisément comment on a appliqué la loi dans les cas où, à la suite de plaintes de citoyens, on a documenté, sur des terres situées dans l'APRN-Cuencas Valle de Bravo-MTT, des travaux réalisés sans l'autorisation environnementale

¹⁴⁸ Cf. Réponse, § 84 (tableaux, p. 26-28 et 30) et annexe MX-019, p. 5, 6, 8, 9, 11, 16 et 21.

¹⁴⁹ Réponse, § 48-56 et 58-59.

appropriée. Dans sa réponse, la Partie ne fournit pas non plus d'informations concernant l'allégation des auteurs selon laquelle le Profepa ne respecte pas son obligation légale d'appliquer le système de responsabilité environnementale prévu par la LFRA¹⁵⁰. Comme indiqué précédemment, ce système a une valeur constitutionnelle au Mexique¹⁵¹ et comporte un ensemble de critères d'application¹⁵² qui ne sont pas reflétés dans le traitement des dossiers des plaintes de citoyens en question.

88. De même, une analyse détaillée des informations fournies dans la réponse permet de constater qu'aucun des dossiers administratifs des plaintes de citoyens en question n'établit la manière de réparer ou compenser les dommages causés à l'environnement; qu'aucune précision n'est fournie pour prouver que le *Ministerio Público Federal* a immédiatement été informé comme le prévoit la réglementation environnementale en vigueur en présence de faits susceptibles de constituer des crimes contre l'environnement¹⁵³; et que la raison pour laquelle l'autorité n'a pas ratifié les plaintes pénales, dans deux des trois cas où des poursuites pénales ont été engagées, demeure incertaine¹⁵⁴. En ce qui concerne deux des plaintes de citoyens, l'autorité a imposé comme mesure corrective la soumission d'une autorisation environnementale¹⁵⁵, ce qui ne semble pas conforme à la nature préventive du processus d'évaluation des répercussions environnementales.
89. Un dossier factuel pourrait aborder les mécanismes en place pour la mise en œuvre du système de responsabilité environnementale en vertu de la LFRA, et si ces mécanismes sont bel et bien intégrés dans le traitement des plaintes de citoyens. En outre, un dossier factuel permettrait de fournir des informations sur le respect du principe d'office, puisqu'il semble qu'en l'absence d'action procédurale de la part des plaignants, le Profepa ait clos son enquête dans les cas en lien avec l'objet de la communication SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*).

iv) Qualité et quantité de l'eau du barrage de Valle de Bravo et de ses affluents

90. Les auteurs font état d'une importante baisse de qualité et de la quantité des eaux du barrage Miguel Alemán, mieux connu sous le nom de barrage ou lac de Valle de Bravo, et de ses principaux affluents au cours des dernières décennies. Ils signalent que la déforestation, l'expansion de la frontière agricole et la croissance d'une population urbaine et rurale sans services adéquats d'assainissement et de traitement des eaux usées ont contribué à la détérioration de la qualité de l'eau des barrages du système Cutzamala¹⁵⁶. Ils affirment également que les concentrations élevées de nutriments et de matières organiques dans les réservoirs du système Cutzamala ont provoqué un phénomène d'eutrophisation¹⁵⁷; que l'indice de contamination dans le barrage de Valle de Bravo a augmenté ces dernières années pour dépasser les paramètres prévus dans les critères écologiques en matière de coliformes fécaux, de demande chimique en

¹⁵⁰ Cf. Communication, § 42(f).

¹⁵¹ RESPONSABILIDAD AMBIENTAL, *op. cit.*

¹⁵² Criterios de Aplicación, p 29, où l'on indique expressément que ces critères sont « obligatoires ».

¹⁵³ Cf. LGEEPA, article 182 et LFRA, article 54. Il convient toutefois de noter que cette deuxième disposition n'a pas été citée dans la communication.

¹⁵⁴ Plaintes pénales sans numéro (déposée à la suite de la plainte de citoyens n° PFFA/17.7/2C.28.2/00081-22) et n° FED/FEMDO/UEITMPOMEX/0000291/2022 (dérivée de la plainte de citoyens n° PFFA/17.7/2C.28.2/00011-1).

¹⁵⁵ Plaintes de citoyens n°s PFFA/17.7/2C.28.2/00341-21 et PFFA/17.7/2C.28.2/00281-22.

¹⁵⁶ Communication, § 43.

¹⁵⁷ *Ibid.*, § 44.

oxygène et de teneur en graisses et en huiles; et que les rivières qui se jettent dans le réservoir présentent également des niveaux élevés de contamination en raison du déversement direct d'eaux usées brutes¹⁵⁸.

91. Selon les auteurs, les études de surveillance de la qualité de l'eau révèlent des niveaux de contamination plus élevés dans les zones urbaines de Valle de Bravo, en particulier dans le chef-lieu de la municipalité¹⁵⁹. Elles enregistrent aussi dans plusieurs plans d'eau du sous-bassin des niveaux de coliformes fécaux qui dépassent les limites maximales autorisées, ce qui présente un risque pour la santé des habitants et des visiteurs. En outre, selon les auteurs, les niveaux élevés de micro-organismes pathogènes détectés dans la rivière Amanalco qui alimente le barrage Miguel Alemán permettent de conclure au mauvais fonctionnement de la station de traitement des eaux usées d'Amanalco¹⁶⁰.
92. Les auteurs soulignent que l'absence d'infrastructures sanitaires adéquates et le mauvais fonctionnement de celles en place ont un effet négatif sur la qualité de l'eau et sur le coût de sa purification à la station Los Berros¹⁶¹; que, malgré cette situation critique, la Conagua continue d'accorder des prolongations aux concessions établies pour utiliser et exploiter l'eau, et d'octroyer de nouveaux permis sans vérification adéquate¹⁶²; et que l'autorité responsable n'a effectué que des inspections minimales¹⁶³.
93. Les auteurs soulignent l'existence de barrages « privés » qui n'ont pas les autorisations environnementales requises et dont la construction a eu pour effet de réduire fortement la disponibilité de l'eau dans le sous-bassin, ce qui a également contribué à la réduction des niveaux de stockage du barrage de Valle de Bravo¹⁶⁴. Ils ajoutent que le changement d'affectation des terres est un autre facteur qui a négativement influé sur les ressources en eau, affectant l'infiltration et le ruissellement de l'eau, avec pour conséquence une diminution de la recharge des nappes phréatiques¹⁶⁵.
94. La Partie note que la Conagua a soutenu l'établissement de la *Comisión de Cuenca Valle de Bravo-Amanalco* (Commission du bassin de Valle de Bravo-Amanalco) en 2003. Celle-ci devait servir de forum de participation citoyenne à la coordination et à la concertation en matière de gestion intégrée de l'eau et des ressources associées dans le bassin. La Partie fournit également des informations sur la réunion ordinaire n° 60 de cet organe qui a eu lieu dans les bureaux de la Conagua le 19 juin 2019¹⁶⁶.
95. En ce qui concerne la qualité et la quantité de l'eau dans la rivière Valle de Bravo et ses principaux affluents, la Partie rapporte que l'échantillonnage réalisé au barrage Miguel Alemán montre que de 2015 à 2018, les zones les plus contaminées par les coliformes fécaux étaient le

¹⁵⁸ *Ibid.*, § 45-46.

¹⁵⁹ *Ibid.*, § 46.

¹⁶⁰ *Ibid.*, § 47-50.

¹⁶¹ *Ibid.*, § 51.

¹⁶² *Ibid.*, § 55-56.

¹⁶³ *Ibid.*, § 57.

¹⁶⁴ *Ibid.*, § 60.

¹⁶⁵ *Ibid.*, § 62.

¹⁶⁶ Cf. Réponse, § 69 et annexe MX-017.

quai municipal, Molino de Hoyos (Fontana Rosa), El Mosco (à l'embouchure de la rivière Velo de Novia), San Gaspar et La Peña.

96. La Partie note que la *Comisión de Evidencia y Manejo de Riesgos* (Commission des preuves et de la gestion des risques) de la *Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios* (Cofepris, Commission fédérale pour la protection contre les risques sanitaires) surveille la qualité de l'eau destinée à l'usage et à la consommation humaine qui est distribuée à la population au moyen de systèmes officiels d'approvisionnement en eau¹⁶⁷. Elle ajoute que, d'après les relevés de surveillance réalisés dans la région hydrologique du sous-bassin en question de 2019 à mai 2023, l'efficacité de la chloration a été de 100 % en 2019, de 99,40 % en 2020, de 100 % en 2021, de 93,41 % en 2021 et de 83,33 % en mai 2023¹⁶⁸.
97. La Partie rapporte que la Conagua a effectué des visites d'inspection dans le sous-bassin en question et que 35 visites d'inspection ont été effectuées de 2011 à 2022¹⁶⁹. Elle fournit également des informations sur les concessions en vigueur dans le sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco, où il existe 1466 titres de concession, dont 941 titres relatifs aux eaux de surface, 185 titres relatifs aux eaux souterraines, 56 permis de déversement et 284 permis d'exploitation de la zone fédérale¹⁷⁰.
98. En ce qui concerne les barrages privés, la Partie affirme qu'il en existe dans la municipalité de Valle de Bravo. Toutefois, elle souligne qu'il n'existe aucune trace d'autorisation, « les barrages existants ont donc été construits sans autorisation du Semarnat » [*traduction*], et que de toute façon, le Profepa serait l'unité chargée de mettre en œuvre une procédure administrative pour imposer des sanctions et des mesures de compensation des dommages causés à l'environnement¹⁷¹.
99. La Partie indique que la *Dirección de Estudios y Proyectos* (Direction des études et des projets) de la *Comisión del Agua* (Commission de l'eau) de l'État de Mexico collabore avec les administrations locales et la Conagua à l'élaboration d'initiatives visant à résoudre les problèmes d'infrastructure de l'eau dans la région¹⁷². Comme indiqué dans la réponse, cette collaboration a mené à la création du *Proyecto Ejecutivo del Plan Integral de Saneamiento de la Presa Miguel Alemán* (Projet exécutif du plan intégral d'assainissement du barrage Miguel Alemán), dont les mesures comprennent la construction de¹⁷³ :
- 77 km de réseaux d'égouts;
 - deux stations de traitement des eaux usées (El Cerrillo et Valle Verde);
 - deux puisards, dont un à San Gaspar-El Arco et l'autre à Velo de Novia;
 - deux collecteurs, dont un entre Mesa de Jaimes et le chef-lieu de la municipalité et l'autre menant à la station de traitement des eaux usées d'El Arco.

¹⁶⁷ Réponse, § 74.

¹⁶⁸ *Ibid.*, § 78.

¹⁶⁹ *Ibid.*, § 68.

¹⁷⁰ *Ibid.*, annexe MX-016.

¹⁷¹ *Ibid.*, § 60.

¹⁷² *Ibid.*, § 90.

¹⁷³ *Idem.*

100. Quant à l'octroi de prolongations et à la mutation de droits de plans d'eau concédés entre particuliers, la Partie fournit des informations sur les mécanismes de mise en œuvre qui confirment la réalisation d'études de disponibilité avant l'octroi des prolongations. En outre, la Partie fait état des instruments visant à limiter l'utilisation de l'eau en période de sécheresse ou de faibles niveaux d'eau, selon un système de priorité prévu par la LAN. À ce sujet¹⁷⁴, le Secrétariat ne considère pas que la constitution d'un dossier factuel soit appropriée.
101. L'analyse montre qu'il ne semble y avoir aucun lien entre les procédures mises en œuvre par le Profepa et la Conagua. Dans les cas où l'on a constaté l'existence irrégulière de barrages, de lacs artificiels et de déversements d'eaux usées, le Profepa a entamé des procédures administratives. Or, on ne sait ni si des mesures d'inspection et de vérification coordonnées ont eu lieu ni si la Conagua a été informée afin qu'elle exerce ses compétences en la matière. Par exemple, la Partie affirme qu'« il est vrai qu'il existe des barrages privés à Valle de Bravo, mais cette unité administrative n'a aucune trace de barrages autorisés; les barrages existants ont donc été construits sans autorisation » [traduction]. Voilà qui corrobore l'une des principales allégations de la communication, à savoir qu'il existe des barrages « privés » (environ 400, selon les auteurs) non autorisés, malgré les graves répercussions qu'ils pourraient avoir sur l'environnement et les ressources naturelles. Ce qui précède retient l'attention, car on ne fournit aucune information sur le nombre de barrages et de lacs artificiels irréguliers, sur les études de faisabilité hydrologique ou sur tout plan ou programme visant à faire appliquer la loi en ce qui concerne le phénomène des barrages irréguliers dans la région.
102. Un dossier factuel pourrait présenter des informations sur la collaboration entre le Profepa et la Conagua concernant la mise en œuvre des mesures d'inspection et de surveillance dans le sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco; sur l'existence de lignes directrices relatives à la collaboration entre le Profepa et la Conagua; sur la tenue d'activités d'inspection et de surveillance dans le sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco; et sur l'application des critères pour déterminer et exiger la responsabilité environnementale dans le cas de barrages « privés » ou de lacs artificiels construits sans autorisation environnementale délivrée par le Semarnat et sans titres de concession, permis pertinents ou études de faisabilité approuvés ou délivrés par la Conagua. En outre, un dossier factuel pourrait rendre compte du nombre de barrages et de lacs artificiels irréguliers, des études de faisabilité hydrologique ou de tout plan ou programme visant à faire appliquer la loi en ce qui concerne le phénomène des barrages irréguliers dans la région.

III. NOTIFICATION

103. Après avoir examiné la communication SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*) et compte tenu de la réponse des États-Unis du Mexique, le Secrétariat considère que des questions centrales demeurent en suspens concernant l'application efficace des mesures suivantes :
- i. Le cinquième paragraphe de l'article 4 de la **CPEUM**;
 - ii. Les paragraphes 20 *bis* 4(II), 20 *bis* 5(V) et 46(VI), et les articles 161, 170, 182 et 192 de la **LGEEPA**;
 - iii. Les paragraphes 9(I), (II), (XXVI) et (XXXVI), l'article 15, les paragraphes 86(IV), (V), (VII), (VIII), (XI) et (XII), et l'article 95 de la **LAN**;

¹⁷⁴ Cf. LAN, articles 20, 24 et 30, et disposition transitoire *SÉPTIMO*.

- iv. Les articles 74 et 80 du **RANP**;
- v. L'article 9 du **REIA**.

104. Conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat notifie le Conseil de la CCE et le Comité sur l'environnement établi en vertu du chapitre 24 de l'ACEUM de sa décision de recommander, dans l'intérêt des objectifs de l'Accord¹⁷⁵, la constitution d'un dossier factuel pour la communication SEM-23-005 (Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco).
105. Conformément au paragraphe 24.28(2) de l'ACEUM, le Secrétariat « constitue un dossier factuel si au moins deux membres du Conseil lui en donnent instruction ».

Le tout respectueusement soumis à votre attention.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(original signé)

Par : Jorge Daniel Taillant
Directeur exécutif

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

Annexe : Lois environnementales visées

¹⁷⁵ ACEUM, paragraphe 24.2(2) : « Le présent chapitre vise à [...] promouvoir des niveaux élevés de protection de l'environnement et l'application efficace des lois environnementales [...] »