



HAL
open science

Conflits d'implantation, mobilisation du droit et territoires institutionnels au Mexique

Patrice Mele

► **To cite this version:**

Patrice Mele. Conflits d'implantation, mobilisation du droit et territoires institutionnels au Mexique. LAW AND JUSTICE IN THE RISK SOCIETY, Research Committee on Sociology of Law, International sociological association, 2008 Annual Meeting, Jul 2008, Milan, Italie. halshs-00377268

HAL Id: halshs-00377268

<https://shs.hal.science/halshs-00377268v1>

Submitted on 21 Apr 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Research Committee on Sociology of Law (ISA)
2008 Annual Meeting
Urban Problems (IRGLUS)
Milan-Como, July 9th-12th 2008

**Conflits d'implantation, mobilisation du droit et
territoires institutionnels au Mexique**

Patrice Melé, Equipe CoST, UMR CITERES,
CNRS, Université de Tours

Introduction :

Au Mexique se multiplient des situations de conflits et de controverses liées à des projets publics impliquant l'expropriation de terrains ou à des projets privés de développement d'activités économiques ou de logement, que refusent des collectifs mobilisés contre les nuisances, pollutions ou risques potentiels. Ce sont des conflits souvent longs et durs que le système politique apparaît incapable de canaliser. Ils expriment bien sûr la nouvelle place prise au Mexique (comme ailleurs) par les controverses liées à l'environnement, à la qualité de la vie, aux risques ou aux pollutions. Mais leurs formes particulières et leur intensité sont fortement conditionnées par les modalités de la transition mexicaine.

Plus qu'une mutation rapide, la transition mexicaine a été un processus graduel basé sur l'effritement des formes anciennes d'action politique, une lente « décomposition de l'ancien régime »¹. Il n'en reste pas moins que s'est mis en place, progressivement, un nouveau régime d'action publique, ce qui implique une mutation des formes de l'action politique, de l'action des pouvoirs publics et de l'action collective.

La transition est contemporaine de la mise en œuvre des politiques d'ajustement qui ont fait suite à la crise de la dette qui éclata en 1982. Ces politiques organisèrent l'ouverture économique et le redimensionnèrent du rôle de l'Etat, en particulier dans les domaines des politiques sociales, de l'intervention économique et de l'organisation agraire. Pris en charge par un groupe politique souvent caractérisé comme technocrate réformateur², la préparation de l'entrée dans l'ALENA a

¹ Ilan Bizberg, « La transformation politique du Mexique : fin de l'ancien régime et apparition du nouveau ? », *Critique internationale*, n°19, 2003, Paris, p. 117-135, p. 133.

² Cf. Isabelle Rousseau, *Mexique : une révolution silencieuse ?*, *Élites gouvernementales et projet de modernisation (1970-1995)*, Paris, l'Harmattan, 1999, 402 p.

impliqué, dès la fin des années 1980, l'accélération de réformes libérales. A l'inverse, la capacité d'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de la protection de l'environnement a été fortement renforcée. Les réformes initiées dans ce domaine se sont voulues exemplaires et constituèrent, dans les années 1990 un des seuls points d'accord entre les trois grands partis¹.

Dès avant l'arrivée au pouvoir d'un président de la République non priiste, la transition mexicaine avait pris la forme, d'une recomposition des relations de pouvoir entre les trois niveaux d'organisations politico-administratives. Le pluralisme politique a réactivé le fédéralisme constitutionnel et institutionnalisé des procédures de coordination entre niveaux de pouvoir. L'autonomie des gouverneurs a été renforcée. Les parlements des Etats sont (re)devenus des scènes du jeu politique et de la production législative². La politique de décentralisation initiée dans les années 1980 a accordé de larges compétences aux municipalités dans les domaines de la gestion urbaine et de l'aménagement du territoire ; et celles-ci ont été peu à peu mises en œuvre au cours des années 1990 et 2000.

Ce contexte particulier a modifié la façon dont les sciences sociales tentent de caractériser la fonction du pouvoir local, et les rapports entre la population et le système politique. Aujourd'hui au Mexique, l'étude des nouvelles modalités de fonctionnement des pouvoirs locaux mobilise les chercheurs³. Ceux-ci s'intéressent en particulier à la « gouvernabilité », entendue comme capacité politique et administrative de gouverner un territoire. Comment assurer une pacification des différents intérêts alors que l'instance de médiation Parti/Etat/société n'existe plus sous sa forme hégémonique ? Comment coordonner des niveaux de pouvoirs indépendants dès lors qu'ils sont gérés par des partis antagonistes ? Comment réussir à moderniser la gestion locale dans le nouveau contexte d'action publique ?

Cette communication pose l'hypothèse que l'analyse de situations de conflit constitue un bon analyseur des interactions entre actions collectives et recomposition des modalités d'action des pouvoirs publics. Pour traiter des relations entre conflit et transition nous proposons d'interroger trois situations qui rendent compte de moments différents de l'action publique en transition au niveau national et local.

¹ Cf. l'analyse de la réforme de 1996 de la LGEEPA par Antonio Azuela, *Visionarios y pragmáticos, una aproximación sociológica al derecho ambiental*, Mexico, IIS, Fontamara, 2006.

² Il ne s'agit pas ici d'une évolution des compétences, mais de la réactivation du cadre constitutionnel fédéral lorsque le poids du PRI comme parti/Etat devient moins hégémonique.

³ Organisés au sein du réseau IGLOM « Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos ».

Deux se situent dans l'Etat de San Luis Potosi¹. Il s'agit de deux conflits très fortement médiatisés : celui lié à la réalisation d'une décharge contrôlée de déchets dangereux à Guadalcázar (1997-2000) qui s'était conclu par une controverse juridique au sein de l'ALENA² ; et celui, toujours actif, lié à un projet de mine à ciel ouvert sur le Cerro de San Pedro (1997-...)³, bourg historique proche de la capitale de l'Etat⁴. En outre, comme élément de contrastation, j'ai choisi de réinterroger une autre situation de conflit qui a été souvent utilisée pour caractériser un idéal-type de révolte d'une société locale contre un projet exogène : il s'agit de la mobilisation du bourg de Tepoztlán contre l'implantation d'un club de Golf (1995-1997⁵). Les articles de presses, travaux et enquêtes disponibles sur Tepoztlán ont permis de mener une étude rétrospective⁶.

Ces situations se sont toutes déroulées ou ont été initiées pendant le mandat du dernier président du PRI, Ernesto Zedillo (1994-2000). Celui-ci, pour incarner la mutation du régime, afficha un mode de gestion technique et modeste, à une époque où l'action environnementale revêtait une importance particulière. Tepoztlán caractérise l'échec d'un gouverneur du PRI qui avait tenté d'imposer un projet ; alors que les deux conflits de San Luis Potosi ont été fortement marqués par l'instabilité politique locale et la tradition d'opposition aux décisions du pouvoir central⁷. L'analyse en continu d'un conflit encore actif (Cerro de San Pedro) permet

¹ Le travail de terrain a été rendu possible grâce à une période de délégation au CNRS et à un accord de coopération avec le Colegio de San Luis, centre de recherche de CONACYT, localisé à San Luis Potosi, avec lequel nous avons pu monter un programme d'échanges et de recherche sur la thématique du « Territoire et ses constructions » (ECOS/ANUEIS ; ACI TTT). Les travaux développés actuellement dans le cadre du projet CONFURB « Conflits et de proximité et dynamiques urbaines » financés par l'ANR et coordonné au sein de l'équipe CoST de l'UMR CITERES poursuivent l'analyse de situations de conflits dans une perspective comparative internationale (France, Mexique, Canada).

² Cf en particulier l'analyse fine réalisée par Antonio Azuela (2006, op. cit.) de la situation de Guadalcázar, et l'article de Vicente Ugalde, « Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos tóxicos de Guadalcázar », *Estudios Demográficos y Urbanos*, CEDDU, Vol. 17, n°1, janvier-avril 2002.

³ Sur le cas du Cerro de San Pedro, cf. l'étude réalisée par Mario Bassols, « Gestion urbana, orden jurídico ambiental y conflicto social en San Luis Potosí », dans M. Bassols, P. Melé (coord.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*, México, UAM, Miguel Angel Porrúa, Mexico, 2001, 420 p, p. 145-183.

⁴ Pour l'analyse de ces deux situations, j'ai réalisé une série d'entretiens avec des personnes impliquées dans les conflits : opposants, écologistes, gestionnaires publics, porteurs des projets ; d'autre part ont été pris en compte les nombreux articles de presse et documents des collectifs mobilisés comme des services officiels.

⁵ Même si, on le verra, la bataille juridique continua jusqu'en 2002.

⁶ Cf en particulier les documents synthèses de la dimension juridique du cas de Tepoztlán diffusées par PROFEPA et l'enquête réalisée par l'INE Scheinfeld Enrique, *Evaluaciones de impacto ambiental, proyectos de inversión y conflictos en México*, México, INE, 1999, 107 p.

⁷ Cet Etat avait été le lieu d'une des premières insurrections électorales contre le système du PRI. S'opposant aux impositions électorales du parti hégémonique, Salvador Nava, précurseur des luttes pour le pluralisme politique, réussit à organiser un ample mouvement d'appui à sa candidature et de résistance civile face aux fraudes et impositions électorales. Il présida la municipalité de San Luis entre 1959 et 1961 et entre 1983 et 1985.

de saisir la place accordée à l'action environnementale dans le contexte où le PAN gère à la fois le gouvernement local et le gouvernement fédéral, ainsi que le poids du pluralisme politique dans la dynamique du conflit.

Les situations analysées ici peuvent être considérées comme des épreuves pour l'arrangement institutionnel, en ce qu'elles révèlent les contradictions de la répartition des compétences et les difficultés de coordination entre les différents niveaux de pouvoirs mexicains, mais aussi, depuis la mise en application de l'Alena en 1994, d'un niveau supra-étatique de régulation.

Cette communication est organisée en deux parties: on analysera d'abord le rapport entre les situations analysées et les nouveaux arrangements entre niveaux de pouvoir, et ensuite la place du droit dans ces situations où l'action publique est en débat.

Mais il ne réussit pas à accéder au gouvernement de l'Etat, malgré l'intense mobilisation déclanchée par ces candidatures en 1961 et en 1991.

Arrangements institutionnels et situations d'action

Mise à l'épreuve de la répartition des compétences

Dans le cas des conflits analysés ici, les modalités d'autorisation des projets sont au cœur des controverses. Chaque projet nécessite au moins trois types d'autorisation¹ :

- celles attribuées par les autorités fédérales environnementales pour les projets importants, les activités potentiellement polluantes ou dangereuses ou qui affectent la couverture végétale « naturelle »² ;
- celles liées à la planification des usages du sol (généralement gérée par le gouvernement des Etats, même si la législation fédérale octroie cette compétence aux municipalités) ;
- celles liées au droit de construire (municipalités).

Le cadre d'action repose ainsi à la fois sur la législation des établissements humains et sur la législation environnementale ; il ne donne à aucun échelon de pouvoir la possibilité de décider seul ou de proposer des modalités de négociation, de sortie d'un blocage ou d'une crise. Un projet ne peut être mené à bien que si ces trois types d'autorisations - plus, éventuellement, d'autres liées aux spécificités de l'activité - sont réunies.

La législation des établissements humains, modifiée dans les années 1980, accorde de larges compétences aux municipalités dans le domaine de la planification de leur territoire. En dehors des villes, ces compétences de planification urbaine et territoriale sont le plus souvent restées aux mains des gouvernements des Etats³, le municipe conservant en dernière instance la capacité d'accorder ou de refuser le permis de construire conditionnant le début des travaux.

Respectant en apparence l'autonomie municipale, le cadre d'action mis en place pour l'approbation des nouveaux projets n'a de viabilité que si les municipalités se contentent d'un avis technique et n'utilisent pas leur pouvoir comme un droit de veto permettant de relancer le débat sur l'opportunité des projets et de statuer, en dernière instance, sur les activités pouvant s'implanter sur leur territoire. Le cadre réglementaire présuppose une coordination entre les trois niveaux de pouvoirs, sans encadrer les modalités de cette coordination. Tout se passe comme s'il était pensé pour fonctionner grâce à des régulations politiques : de l'ordre de celles que

¹ Ce cadre général peut être éventuellement compliqué par les modalités de relations entre municipes et l'Etat fixées par les législations locales ; par les dispositions juridiques spécifiques des Etats qui peuvent avoir dans certains cas une faible consistance juridique, lorsqu'elles contredisent des mesures fédérales. De plus la controverse constitue un test de la robustesse des certificats de propriété sur lesquels reposent les projets.

² *Forestal* : L'usage de ce terme n'implique pas l'existence de forêts, il s'agit, dans le langage juridique mexicain, de toutes les formations végétales non cultivées situées en dehors des espaces urbains.

³ A cause du retard de l'intégration des transferts de compétences dans les législations locales ou par délégation, au gouvernement de l'Etat, des compétences municipales.

mettait auparavant en œuvre le PRI hégémonique ou, de celles, que pourrait introduire un nouveau pacte fédéral aujourd'hui inexistant. En l'absence de régulation politique, à partir du moment où la coopération entre trois niveaux de pouvoirs devient impossible, tout se passe comme si le contexte réglementaire confortait les différents acteurs dans une attitude de confrontation¹.

Les situations étudiées ici montrent différentes formes d'arrangement entre niveaux de pouvoir. Il ne s'agit pas de coalitions stables entre acteurs institutionnels, chaque situation locale étant plutôt marquée par la possibilité de changements de position après chaque élection. Les modalités de la structuration politique locale comme les élections locales peuvent être fortement influencées par les controverses.

A Tepoztlán, les promoteurs du projet pensaient, grâce à l'acceptation par les autorités fédérales de leur « déclaration d'impact environnemental » et à l'appui d'un gouverneur chargé de rallier la municipalité et un leader agraire, avoir construit les conditions de l'acceptation locale de leur projet. Or, le conflit prit ici d'abord la forme de la destitution/marginalisation des représentants locaux (maire et leader agraire) et leur remplacement par des opposants.

D'une certaine façon, le conflit de Tepoztlán est caractéristique d'un moment particulier du fonctionnement du système priiste, pourtant déjà en transition dans la seconde moitié des années 1990. Alors que la présidence modeste d'Ernesto Zedillo (1994-2000) a été un moment d'institutionnalisation de l'administration fédérale environnementale, le gouverneur qui avait accédé au pouvoir grâce à l'appui de son prédécesseur, Carlos Salinas, tenta de construire l'unanimité en mobilisant l'ensemble des relais de pouvoir du PRI. Néanmoins, l'ampleur des oppositions internes au PRI et ce qui semble bien avoir été l'impossibilité d'obtenir un soutien de la présidence de la République, s'est traduit par une incapacité à contraindre les acteurs locaux.

Les autorités fédérales de l'environnement tentèrent de conserver un rôle purement technique, en vérifiant le respect des engagements pris lors de l'acceptation de la « déclaration d'impact environnemental » et la légalité des autorisations - fermant administrativement le site en septembre 1995, puis autorisant la reprise des travaux en novembre 1995 -. L'administration de l'environnement a pu apparaître, un temps, comme alliée des opposants. A tel point que lorsque PROFEPA² autorisa la poursuite des travaux sur la base des engagements de l'entreprise à respecter le zonage spécifié par l'autorisation fédérale, l'ampleur des protestations des opposants qui clamèrent leur désaccord et la trahison des autorités fédérales fut au niveau des espoirs suscités par cette suspension administrative des travaux.

Le mode de construction de l'assentiment local a été remis en cause par une révolte qui mobilisa une grande partie des groupes de pouvoir locaux. Dans le fonctionnement du système priiste, le conflit et la construction d'une solution négociée semblaient constituer un moyen d'intégration des oppositions, en favorisant une sorte de concertation *a posteriori*. Cette apparente fonctionnalité du conflit reposait sur une grande capacité du système priiste à négocier, à offrir des

¹ C'est une des conclusions de l'article de Vicente Ugarde, *op. cit.* 2002.

² *Procuraduría Federal del Ambiente* : bureau du procureur fédéral de l'environnement cf. Antonio Azuela, 2006, *op. cit.*

contreparties aux opposants, y compris en reconsidérant éventuellement la viabilité de projets. L'incapacité d'arriver immédiatement à une solution négociée me semble caractériser une situation d'érosion du pouvoir de cooptation du système, en particulier par la généralisation de groupes priistes mécontents de la désignation des candidats au niveau du gouvernement de l'Etat ou des municipalités et par un relatif désengagement du pouvoir central perceptible dès la présidence d'Ernesto Zedillo.

Toujours dans le cas de Tepoztlán, les conditions de la fermeture administrative du chantier révèlent la complexité des relations entre les niveaux de pouvoirs. Cette fermeture était non seulement justifiée par le fait que l'entreprise avait commencé des travaux et détruit des arbres dans la zone nord du projet - qui aurait dû rester en l'état selon l'accord passé avec les autorités de l'environnement -, mais aussi par le fait que le document présenté par l'entreprise comme autorisation locale d'usage du sol n'était pas reconnu par la Fédération. La levée de la fermeture administrative a été décidée lorsque le gouvernement de l'Etat certifia que les documents - l'autorisation provisoire de construction qui avait abouti à la destitution du maire - fournis par l'entreprise étaient équivalents à une autorisation municipale de construction et d'usage du sol. Apparaît ici un fonctionnement proche du pluralisme juridique dans lequel, les autorités fédérales sont dans l'incapacité d'évaluer seules la consistance des documents émis par une municipalité : c'est en effet le gouvernement de l'Etat intervenant après la sanction en légalisant les pratiques municipales. On peut cependant interpréter aussi cet acte d'autorité de la part de PROFEPA comme un rappel de la capacité d'action de la Fédération, à un moment de forte tension entre les différents niveaux de pouvoirs ; mais aussi comme une tentative d'éviter un affrontement violent, la population ayant déjà tenté de bloquer les travaux.

Dans le cas du Cerro de San Pedro, la Fédération - à l'exception notable des représentants locaux de l'INAH, organisme chargé de la protection du patrimoine - et le gouvernement de l'Etat depuis 2003 soutiennent activement le projet. Alors que le dernier gouverneur du PRI avait tenté, pour calmer l'opposition, de créer les conditions pour la mise en place d'une expertise locale légitime, le gouverneur du PAN a apporté un appui inconditionnel à l'entreprise et, selon les opposants, mène une politique de répression des groupes mobilisés.

Jusqu'à l'attribution par un tribunal agraire du statut d'*ejidatario*, à des héritiers alliés des opposants, le municipale a été la seule institution manifestant son opposition au projet. La conversion aux bienfaits de la mine d'Oscar Loreda, jeune maire de 22 ans qui avait accédé au pouvoir municipal alors qu'il militait comme opposant au projet¹, suscita de nombreux commentaires et des accusations de menaces et de corruption². Il accepta en effet de signer l'autorisation municipale des

¹ La rumeur attribue l'assassinat de son père, ex-président municipal, à son opposition à l'entreprise, lorsque celle-ci avait commencé à prospecter.

² Le numéro de la *Jornada de oriente* (18 juin 2004), principal quotidien d'opposition qui dénonçait cet acte de corruption en mettant en cause des représentants du gouvernement de l'Etat a fait l'objet d'un acte de censure masquée. Tous les exemplaires ont été achetés dès leur parution par un groupe de personnes organisées parcourant l'ensemble des lieux de vente de la ville. Saisie de cet acte la commission des droits de l'homme de l'Etat de San Luis, confirma l'implication de personnels du gouvernement de l'Etat.

travaux en 2004 et réaffirma sa prise de distance avec les opposants dans un périodique organe du secteur minier.»¹

Guadalcázar : relations entre niveaux de pouvoir

Dans le cas de Guadalcázar, le municipale et les représentants des *ejidos* ont constitué des éléments structurants du collectif d'opposants. La position du gouverneur de l'Etat a évolué d'un soutien direct ou indirect au projet à une franche opposition. Guadalcázar illustre l'impossibilité de négocier une sortie de crise dans un contexte de confrontation entre les trois niveaux de pouvoir.

La municipalité, puis, dans un second temps, le gouvernement de l'Etat se sont prononcés contre le projet de décharge. Les autorités fédérales appuyèrent le projet et concentrèrent leur action sur l'amélioration des mesures de précaution et de compensation. Non seulement la législation mexicaine attribue la responsabilité du contrôle du traitement des déchets dangereux à la Fédération, mais, comme on l'a noté, la réalisation d'un réseau de décharges contrôlées de produit dangereux constituait une priorité pour l'administration fédérale.

La position du gouvernement de l'Etat n'a pas été stable, puisqu'un gouverneur du PRI a attribué un permis d'usage du sol² et que son successeur (du même parti) a tenté d'aider la municipalité et les opposants, sans toutefois remettre en cause cette autorisation. Ce dernier, Horacio Sanchez Unzueta, gouverneur du PRI entre 1993 et 1997, avait fait du renforcement de la capacité d'action locale dans le champ de l'environnement un des thèmes prioritaires de son mandat³. Il se présente, par ailleurs, comme le gouverneur du retour à la normalité institutionnelle après une période de grande instabilité dans l'Etat⁴. Il lui est donc particulièrement difficile de paraître appuyer une société américaine dont l'implantation présenterait un risque pour la population. Ce gouverneur multiplia les signes de solidarité avec la municipalité et les opposants : le coordination générale de l'Ecologie demanda la révision de l'autorisation fédérale et ordonna des études complémentaires. Le gouverneur était présent lors de la réunion de la municipalité qui refusa l'autorisation municipale. A un niveau plus symbolique, il fit don à la municipalité d'une statue de Bénito Juárez, icône du nationalisme mexicain et de la lutte contre les interventions étrangères⁵. Il décréta enfin quelques jours avant la fin de son mandat, la création

¹ Déclaration d'Oscar Loredo, *Mundo Minero*, décembre 2004.

² Il s'agit d'un gouverneur intérimaire (Teofilo Torres Corzo) qui n'occupa ce poste que moins d'un an, il signa l'autorisation peu de temps avant la fin de son mandat.

³ C'est durant son mandat qu'a été créée la Coordination générale d'écologie, qui deviendra par la suite le ministère local de l'Environnement.

⁴ Alors que le mandat d'un gouverneur est théoriquement de six ans, dans l'Etat de San Luis, en 12 ans, six gouverneurs se sont succédés, dont trois après l'important conflit électoral déclenché par la « victoire » contestée en 1991 du candidat du PRI face à la coalition de partis d'opposition qui appuyaient la candidature de Salvador Nava. Dénonçant une fraude électorale, les partisans de Salvador Nava obtinrent en octobre 1991 la « démission » de Fausto Zapata Loredo, gouverneur élu en août 1991 et, un an plus tard, celle de Gonzalo Martinez Corbala, nommé gouverneur par intérim.

⁵ Cf. entretien avec Tomas Calvillo, politiste et président du Colegio de San Luis, juillet 2004.

d'une aire naturelle protégée à Guadalcázar présentée à la presse comme une mesure bloquant définitivement le projet¹. Si les contacts, échanges, controverses entre autorités fédérales et locales ont été nombreux, aucune procédure de négociation réunissant l'ensemble des acteurs institutionnels, les promoteurs du projet et les opposants n'a pu être mise en place avec succès.

PROFEPA, instance fédérale chargée du contrôle de l'application de la législation environnementale, avait pourtant initié en 1995 une « consultation technique » qui devait permettre de trouver une sortie au conflit. La législation mexicaine ne prévoyant aucune procédure de ce type, les réunions qu'elle avait initiées reposaient sur la bonne volonté des participants. Les autorités fédérales cherchaient à impliquer l'ensemble des parties en présence (entreprise, différents représentants de l'administration fédérale, gouvernement de l'Etat, municipalités, experts et associations écologistes²). Antonio Azuela³ souligne la grande difficulté pour la Fédération d'impliquer le gouvernement de l'Etat et la municipalité dans une négociation. Ces réunions se transformèrent en confrontation entre, d'une part, les experts choisis par les autorités de l'environnement et, d'autre part, Greenpeace⁴ et les associations d'écologistes. Face à l'impossibilité de parvenir à une décision consensuelle, les autorités fédérales et l'entreprise signèrent un « accord de concertation » par laquelle cette dernière s'engageait à mettre en place des mesures complémentaires de protection de l'environnement.

La situation était tellement tendue que lorsque PROFEPA fut publiée sous forme d'encart dans la presse, les résultats de l'accord de concertation, ses représentants prirent soin - par précaution vis-à-vis d'éventuelles déclarations de l'entreprise assimilant cet accord à une autorisation d'activité, mais aussi de possibles accusations d'abus de pouvoir des autorités locales - d'ajouter l'avertissement suivant qui me semble un bon résumé de la complexité de l'arrangement institutionnel⁵ :

« les autorisations fédérales constituent une démarche nécessaire mais non suffisante pour mettre en fonctionnement une décharge de déchets dangereux, c'est pourquoi, l'entreprise doit remplir les conditions fixées par la législation de l'Etat dans ce domaine, dont l'interprétation et l'application sont de la compétence exclusive des autorités locales »⁶.

Malgré ces précautions, la large diffusion donnée à cet « accord de concertation » relança paradoxalement la controverse. Le gouverneur prit ouvertement position, en accusant les autorités fédérales de l'environnement de

¹ Ces déclarations furent par la suite utilisées par l'entreprise pour démontrer le caractère instrumental de ce décret, dans le cadre d'un recours déposé au titre de la protection des investissements garantie par le traité instituant l'ALENA.

² Invitées comme conseils de la municipalité

³ 2006, *op. cit.* p. 343-348.

⁴ Greenpeace décida d'abandonner les discussions lorsque les autorités fédérales refusèrent sa proposition de réaliser les réunions de concertation à Guadalcázar.

⁵ Rappelons que, en 1995, les autorités fédérales comme celles du gouvernement local étaient membres du PRI.

⁶ t.d.a. publié dans la *Jornada, Excelsior et Novedades* le 27 novembre 1995. cf. PROFEPA/SEMARNAP, *El conflicto en torno al confinamiento de residuos peligrosos de Guadalcázar, San Luis Potosí*.

négocier sans lui. Adoptant une rhétorique nationaliste et « localiste », il dénonça face à la presse les pressions de la Fédération et des représentants des Etats-Unis¹.

Quant au municpe, il trouva une sortie juridique inattendue. Suite à l'échec d'une tentative de recours administratif contre « l'accord de concertation », le président municipal et le secrétaire de la municipalité déposèrent, en leurs noms propres, en janvier 1996, un *amparo* contre le rejet de ce recours. Cette demande assimile l'accord de concertation à un acte administratif violant les prérogatives des représentants du municpe et contraignant leur liberté d'action, dans la mesure où il créé les conditions de l'autorisation d'une activité qu'ils refusent. L'argumentation utilisée fondée sur l'ordre juridique de l'Etat de San Luis Potosi présente le municpe comme le seul organe légitime qui soit dépositaire des intérêts de la communauté.

Pourtant, l'*amparo* est une procédure juridique, qui vise à défendre les particuliers contre les actes des pouvoirs publics. Celle-ci présente la particularité de suspendre provisoirement la mise en œuvre des actes incriminés jusqu'à la décision d'un juge. Alors que la voie normale de recours d'une municipalité contre un acte de la Fédération violant ses prérogatives est une controverse constitutionnelle et que, comme tous les commentateurs le rappelèrent, l'*amparo* ne peut être utilisé par des élus ou des fonctionnaires dans le cadre de leur mandat, le président municipal a réussi à faire accepter le dépôt de l'*amparo*, vraisemblablement avec l'aide du gouvernement de l'Etat, puis à introduire un recours contre une première sentence émise en juillet 1997, qui retarda la décision juridique définitive jusqu'en juin 2000. Cette stratégie juridique, en principe irrecevable, a donc permis de bloquer la mise en œuvre du projet et toute tentative de négociation pendant plus de quatre ans !

Gouvernabilité municipale

Durant les conflits analysés, les présidents municipaux ont été soumis à de fortes pressions tant des opposants que des partisans des projets. En dehors des grandes villes, les municpes mexicains sont des institutions très faibles, sans réel pouvoir ni capacités techniques, et ne disposant que de peu de moyens de contrainte sur les activités établies sur leur territoire. La décentralisation et la transition politique ont néanmoins créé les conditions de véritables révoltes municipales. La perspective d'une insoumission de la population conduisant à ne plus reconnaître le président municipal comme autorité légitime est toujours présente, le conflit se réglant alors, le plus souvent, par la destitution du maire. Dans le contexte mexicain, évoquer la pression de la population sur les municpes ne signifie pas simplement, pour le maire, la possibilité d'une perte de légitimité face à l'opinion publique locale, cette pression peut être directe et reposer sur la capacité de mobilisation de certains groupes locaux qui exercent une vigilance constante sur les actions et déclarations des fonctionnaires municipaux.

L'appui de maires à la réalisation de projets controversés peut déboucher sur des situations d'ingouvernabilité locale. Des présidents municipaux sont pris en

¹ Plusieurs sénateurs des Etats-Unis et présidents de firmes transnationales ont écrit au gouverneur pour lui signaler l'importance de la décharge contrôlée pour le développement industriel et lui rappeler que s'opposer à cet investissement serait contraire à l'esprit du traité de libre-échange.

otages et/ou destitués ; des groupes locaux instaurent des municipes libres ou parallèles. C'est ce qui s'est passé, on l'a vu, à Tepoztlán, mais aussi dans le cadre du conflit autour du projet d'aéroport de la ville de Mexico, Atenco se déclarant municipe rebelle¹.

Dans de nombreux cas, on observe une polarisation des controverses entre, d'une part, des collectifs mobilisés appuyés par la municipalité - celle-ci se présentant comme porte-parole légitime du territoire affecté - et, d'autre part, le gouvernement de l'Etat souvent proche de promoteurs de projets qui ont reçu l'aval de la Fédération. Le municipe mexicain est non seulement une institution très faible, il est aussi très instable. Les maires ne sont pas rééligibles et la durée de leur mandat n'est que de trois ans. Les controverses ont souvent une durée plus longue que les administrations municipales. Les élections municipales constituent alors des scènes sur lesquels opposants et promoteurs des projets s'affrontent par candidat interposé. Les promoteurs tentent de s'affilier des candidats, et de convaincre les municipalités de l'importance des retombées positives ; ils peuvent mobiliser des ressources supérieures aux capacités des municipalités. Par ailleurs, par leur capacité d'implication de la population, les situations de conflits constituent un des principaux éléments de structuration politique locale, transcendant les oppositions politiques traditionnelles.

En fait, les conflits, que nous avons analysés, révèlent aussi la nouvelle capacité de résistance des autorités municipales et l'érosion du modèle autoritaire de relation entre niveaux de pouvoir politico-administratif². Pendant longtemps, il était impensable qu'un maire puisse tenir tête aux pressions conjuguées du président de la République, du gouverneur de l'Etat et d'une entreprise prête à négocier les retombées locales d'un projet. Leur nouvelle capacité de résistance semble cependant avoir été sous-estimée par les promoteurs qui, forts des appuis de la Fédération et du gouvernement de l'Etat, considéraient le président municipal comme une entité négligeable, pensaient pouvoir passer outre, ou négocier facilement, éventuellement au prix du paiement de quelques contreparties en infrastructures ou de commissions occultes. Lorsque le maire d'un municipe situé en première ligne des tensions locales appuie les opposants ou est remplacé par une municipalité « dissidente », alors les compétences dont l'institution municipale est formellement dotée peuvent devenir de puissants freins à la mise en œuvre des activités controversées. L'ordre juridique mexicain a en effet doté les municipalités de larges compétences en matière de permis de construire et de planification des usages du sol. Ce sont elles qui fondent la capacité de résistance de l'institution municipale.

L'*ejido* comme quatrième niveau de pouvoir

Pour comprendre la constitution, au Mexique, des contextes d'actions locaux, il me semble nécessaire de considérer l'existence d'un quatrième niveau

¹ En 2001 et 2002, les *ejidatarios* d'Atenco s'opposèrent à l'expropriation de leurs terres pour construire le nouvel aéroport de la ville de Mexico à Texcoco ; en décembre 2001 les groupes mobilisés déclarèrent San Salvador Atenco « municipe rebelle » et ne reconnaissent plus les autorités de l'Etat ou de la Fédération ; après de nombreuses manifestations et la mort d'un *ejidatario* en juillet 2002, le gouvernement fédéral annula le projet.

² Cf. Vicente Ugalde, 2002, *op. cit.*.

d'organisation territoriale, celui instauré par les modalités d'attribution des terres dans le cadre de la réforme agraire. Le vocable *ejido* est utilisé pour désigner à la fois le statut de certaines terres et l'ensemble des *ejidatarios*, la « communauté agraire », propriétaire des terres, cette propriété étant encadrée par une série de règles définies par la réforme agraire. L'*ejido* ne constitue donc pas au sens strict une collectivité territoriale.

Cependant les situations analysées ici montrent, comme d'autres recherches dans d'autres contextes l'ont fait auparavant, qu'il joue à la fois un rôle d'organisation sociale et d'acteur institutionnel territorialisé. Dans tous les cas analysés, même dans celui de Guadalcázar - dans une zone où la propriété privée domine -, l'*ejido* constitue une modalité d'organisation collective qui prend part aux controverses.

Les terres *ejidales* étaient théoriquement inaliénables jusqu'à la réforme de 1992 qui introduisit la possibilité d'une désaffectation/privatisation¹. Cette réforme a permis, dans certaines zones rurales valorisées et dans la périphérie urbaine, la vente légale des terres à des sociétés privées. Mais 16 ans après son instauration, elle n'a pas contribué à la disparition de l'*ejido* comme organisation sociale. La lenteur des procédures de cadastrage et de certification des droits agraires, la multiplication des conflits entre *ejidos* ou *ejidatarios* comme la nécessité d'obtenir l'accord de l'assemblée pour pouvoir vendre des terres, et, plus encore, la faible demande pour les terres agricoles en dehors de situations particulières (zones irriguées et péri-urbaines), font que l'*ejido* perdure comme organisation sociale et territoriale du monde rural mexicain².

Dans un contexte où les municipes sont très vastes, très faibles, sans réelle capacité de maintenir des représentants dans tous les villages, les fonctions des institutions *ejidales* dépassent très largement la simple gestion des droits agraires. Elles constituent le véritable maillon de base de l'organisation territoriale mexicaine. Les autorités *ejidales* prennent en charge non seulement la gestion des terres communes, mais aussi l'aménagement des villages, le financement des écoles, elles constituent dans de nombreux cas les véritables autorités locales, relais des

¹ La réforme de l'article 27 de la Constitution et la promulgation d'une nouvelle loi agraire ont aussi mis fin à la possibilité de redistribution de terres. La réforme agraire a en effet été un processus continu jusqu'en 1992. Cette possibilité d'une redistribution par l'Etat sous la forme d'un document signé par le président de la République, constituait, on l'a vu dans la première partie, une des modalités des relations négociées entre le système de parti/Etat et la population. Cf. Gustavo Gordillo de Anda, Alain De Janvry, Elisabeth Sadoulet, *La segunda reforma agraria de México: respuestas de familias y comunidades 1990-1994*, El colegio de México, Fondo de cultura económica, 1999, 247 p.

² La superposition des processus d'attribution des terres, d'exploitations individuelles, de successions, de cessions ou de locations clandestines, d'expropriation, de régularisation a créé une situation foncière inextricable marquée par de nombreux conflits entre *ejidatarios* et entre *ejidos*. Pour régler l'attribution de droits individuels sur la terre, un programme spécifique a été créé qui intervient à la demande de l'assemblée *ejidale* pour cadastrer les terrains et certifier le processus de désignation des ayants droit : PROCEDE (*Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos*) dépendant d'un nouvel organisme fédéral, le bureau du procureur agraire (*Procuraduría Agraria*). Cette certification est nécessaire pour que chaque *ejidatario* puisse demander que son inscription au Registre national agraire soit transformée en titre de propriété, qui ne pourra être effectif qu'après décision de l'assemblée *ejidale*.

administrations sectorielles, dont les décisions s'imposent aussi aux non *ejidatarios*. Les pouvoirs du commissaire *ejidal* ont été renforcés et dépassent ceux de l'assemblée. Il peut être considéré comme un quasi-fonctionnaire gouvernemental¹.

Cependant, les terres redistribuées peuvent ne pas être contiguës ; elles sont souvent mitées par des propriétés privées ; elles peuvent aussi être réparties entre deux municipes et se trouver éloignées du lieu de vie des *ejidatarios*². L'*ejido* ne constitue donc pas une maille exhaustive et strictement territoriale, mais plutôt la distribution de façon non homogène et non continue d'un acteur collectif disposant d'une autorité légitime qui peut, dans certains cas, se trouver en situation hégémonique sur un sous-ensemble spatial.

Dans les entretiens réalisés sur les situations d'action présentées ici, on voit apparaître l'*ejido* de plusieurs façons. A Tepoztlán, le vieux leader agraire, qui avait tenté d'appuyer le projet, fut vite dépassé par sa base. Les instances de gestion des terres communales constituèrent par la suite une des scènes d'expression de l'opposition au projet. Dans le cas de Guadalcázar, les commissaires des *ejidos* constituèrent un des canaux du concernement et de diffusion de la mobilisation. Les réunions publiques organisées par les opposants dans les villages proches ont eu lieu dans les locaux destinés aux assemblées *ejidales* ; lorsqu'il s'est s'agit de prouver l'opposition aux projets et l'approbation de la population à l'instauration d'une aire naturelle protégée, le gouvernement de l'Etat reçut une pétition signée par les maires mais aussi par les commissaires *ejidales*.

L'existence de l'*ejido* et des prescriptions qui lui sont liées - pendant longtemps impossibilité de vendre, de louer, d'arrêter de cultiver sans perdre théoriquement ses droits agraires - a multiplié les formes d'illégalités, la distance entre les pratiques ou le statut réel des terrains et les modalités d'occupation n'ayant cessé de s'accroître. Plus radicalement, il semble que pèse sur le statut de la terre - *ejidale* ou privée - une grande incertitude. En cas de conflit, les tentatives de remises en cause de la légalité ou de la légitimité de la possession des terrains supports des projets peuvent constituer une stratégie payante.

Un grand nombre de situations intègrent donc une dimension de controverses sur le statut de la terre. A Tepoztlán, les terrains enjeux du conflit étaient des terres communales illégalement achetées dans les années 1960. Ce fait, reconnu par tous, n'eut, paradoxalement, que peu d'influence sur le traitement du projet par les autorités administratives. Des terres communales, qui avaient été restituées par un décret de 1927, ont été achetées illégalement en 1950 dans un but spéculatif par des prête-noms liés à une entreprise qui avait programmé dans les années 1960 un premier projet de lotissement de luxe lié à un club de golf. Si l'acte d'achat original semble bien avoir été entaché d'illégalité, les propriétés n'ont pas moins été, enregistrées comme propriétés privées, de plus les propriétaires ont changé. Malgré les recours des *ejidatarios*, cette irrégularité n'a pas été suffisante pour bloquer le projet.

¹ Ilan Bizberg, 2003, *op. cit.*

² Luc Cambrézy, « Terre et territoire au Mexique (Veracruz), de la réforme agraire à la fiction municipale », *Cahiers des Sciences Humaines*, 28 (4), 1992, p. 625-642.

Or, la dénonciation de l'illégalité de la tenure de la terre est en quelque sorte une arme à double tranchant pour les *ejidatarios*. En effet, les terrains dont la tenure est liée à la réforme agraire ont été très fortement mités, par des lotissements illégaux ou à la suite par ventes lot par lot. Et si l'on rappelle par ailleurs que le mode de traitement généralisé au Mexique était, à plus ou moins longue échéance, la régularisation. Jusqu'à celle-ci prévalait une sorte de *statu quo* - basé sur la reconnaissance par les pouvoirs publics - des titres « illégaux » d'achat délivrés par les *ejidatarios*. Face aux remises en cause de cette forme de tenure de la terre, les partisans du projet accusèrent donc les opposants de vouloir récupérer le contrôle des terres, pour les vendre une nouvelle fois et pour prendre en charge leur urbanisation.

Les promoteurs se sont protégés derrière la généralisation des illégalités et accusèrent les *ejidatarios* de ne pas reconnaître la vente qu'ils ont eux-même réalisée. Mais pour les Tepoztecos, ce n'est pas tant l'illégalité qui pose problème que le type d'usage et d'appropriation. Malgré l'utilisation d'une rhétorique de protection de la nature, l'urbanisation des terres *ejidales* n'est pas en cause : même au plus fort du conflit, les constructions au cas par cas de résidences secondaires entourées de hauts murs ne sont pas dénoncées.

Bien sûr, l'origine des terrains renforça l'opposition au projet, en fondant en quelque sorte la légitimité de la mobilisation sur une spoliation originelle et en ancrant symboliquement le droit à agir de la « communauté » non seulement dans une relation traditionnelle avec son terroir, mais dans une relation juridique avec des terres dont l'usage communautaire est garanti par la réforme agraire. Mais ce n'est qu'en 2002 que cette illégalité avérée eut un effet juridique ; le tribunal supérieur agraire annula les titres de propriété des promoteurs et restitua les terres à la communauté¹.

Cette conclusion inattendue de la controverse, 18 ans après le premier recours déposé contre la tenure de la terre, révéla aussi la nouvelle place des tribunaux agraires dans le règlement des conflits dans le Mexique de la transition. Alors que l'administration agraire et les syndicats (organisations relais du système de pouvoir du PRI) et, à certaines périodes, le cabinet du président de la République avaient gardé la haute main sur les résolutions agraires et sur les processus de régularisation, la création de la *Procuraduría Agraria* comme entité indépendante en 1992², l'érosion du pouvoir du PRI, le relatif retrait de l'administration de la réforme agraire³, ont conduit à l'explosion de la juridiciarisation des conflits entre *ejidos*, mais aussi entre *ejidatarios*, pour l'identification et la délimitation des droits agraires⁴.

¹ Antonio Azuela, 2006, *op. cit.*, p. 120.

² Sur le modèle d'un *ombudsman* chargé d'aider les bénéficiaires de la réforme agraire à faire valoir leurs droits sur la terre.

³ Si un ministère de la réforme agraire continue à exister dans le gouvernement de Vicente Fox, il affiche pour objectif principal la régularisation de la tenure de la terre et la résolution des conflits ruraux et non plus l'encadrement productif, social et politique des bénéficiaires de la réforme agraire.

⁴ Entre 1992 et 2003, La *Procuraduría Agraria* a reçu près de 670 000 plaintes concernant essentiellement l'attribution des droits individuels Rivera Nolasco Marco A. Rivera Nolasco, 2004, « Controversias agrarias y su relación con el avance del proceso 1992-2003 », *Estudios Agrarios*, N 26, p. 121-148

Le cas du Cerro de San Pedro, illustre la complexité des situations locales. Si le contrat signé entre les *ejidatarios* et la mine a été déclaré illégal, ce n'est pas à cause d'une fraude avérée au moment de la signature de ce contrat, mais parce que l'identité juridique de personnes qui, depuis de nombreuses années, occupaient une position d'*ejidatario* a été remise en cause par l'identification par les opposants des descendants des ayants droit originels.

Comme l'a montré l'abandon du projet d'aéroport de Mexico et des décrets d'expropriation des ejidos de Texcoco, le temps semble révolu où il était possible de considérer l'*ejido* comme une réserve foncière informelle pour la réalisation de projets publics. En outre, la légitimité politique du gouvernement actuel pour l'utilisation de l'*ejido* est très faible, comme sa capacité à coopter les autorités *ejidales*. Non seulement les communautés agraires peuvent désormais participer comme acteurs collectifs à des conflits et controverses, mais, la remise en cause de la légalité ou de la légitimité du statut de la terre, d'une part, et, d'autre part, l'ouverture d'une voie agraire de règlement des conflits constituent de nouvelles ressources pour les opposants.

L'ALENA comme scène de régulation supra-nationale des conflits d'implantation

La signature du traité de libre-échange entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique a été l'occasion de la mise en place d'une coopération renforcée dans le domaine de l'action environnementale. Or, l'ALENA est d'abord un traité qui promeut le libre-échange des marchandises et la libre circulation des investissements. Les voies de recours offertes aux investisseurs pèsent fortement sur le déroulement des conflits d'implantation au Mexique, beaucoup plus que celles instaurées par l'accord de coopération environnemental permettant à des personnes et des associations de dénoncer un Etat pour non application de la législation environnementale. En 2000, le gouvernement mexicain a été condamné, par un tribunal intervenant au nom du traité, à indemniser l'entreprise américaine qui avait investi dans le projet de décharge de Guadalcázar. Cette décision constitua un précédent et une manifestation en situation de l'existence d'une instance de régulation internationale statuant sur les limites des procédures nationales.

- La « mise en lumière » comme stratégie de cadrage de l'action des pouvoirs publics

Certes, l'ALENA a aussi prévu une procédure qui devait permettre de renforcer l'effectivité des politiques environnementales. L'article 14 de l'Accord de coopération environnementale d'Amérique du Nord autorise toute personne ou ONG à présenter un recours auprès du secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE), lorsqu'elle considère qu'un Etat ne respecte pas le droit de l'environnement¹. Dans ce cas, le secrétariat de la Commission peut demander des explications au gouvernement mis en cause. Si ces explications ne sont pas jugées suffisantes, il réalise alors un « dossier factuel » établissant contradictoirement les faits. Ce dossier peut être rendu public. Il ne s'agit donc pas d'une instance juridique autorisée à émettre des sentences exécutoires, mais plutôt

¹ La Commission de Coopération de l'Environnement est composée d'un conseil, d'un secrétariat et d'un comité consultatif mixte (15 membres 5 de chaque pays).

d'un tiers qui peut obliger les Etats à rendre compte de leurs décisions et à justifier leurs actes administratifs avec l'idée que « la mise dans la lumière » des faits doit permettre de désamorcer les controverses sur l'interprétation de la situation et de faire évoluer les pratiques des administrations chargées de la protection de l'environnement.

Dans la mesure où aucune instance d'évaluation de l'application des législations nationales n'a été mise en place à l'échelle des trois Etats, la possibilité de dénonciations - sans que les dénonciateurs aient à prouver une quelconque compétence ni un intérêt à agir - a été présentée comme un auxiliaire important pour la mise en œuvre de la législation. Cette disposition est toutefois limitée par la nécessité des demandeurs de faire la preuve qu'ils ont épuisé toutes les voies nationales de recours et par les décisions discrétionnaires de la commission sur les suites à donner aux demandes. Au total, plus de dix ans après son instauration, seulement 29 demandes concernant le Mexique ont été présentées, elles ont débouché sur huit « dossiers factuels » (réalisés ou en cours de réalisation). Si ces dossiers se révèlent des sources très intéressantes pour l'analyse du fonctionnement de l'action environnementale et ont pu trouver un écho dans la presse nationale, cette possibilité d'un recours supra-national ne joue pas vraiment un rôle dans la configuration des relations entre groupes mobilisés et l'action des pouvoirs publics au Mexique. Fondamentalement se sont plutôt des mesures nationales¹ - certes liées à un renforcement de l'action publique environnementale dans le cadre de l'ALENA - qui ont introduit plus de transparence dans les pratiques administratives mexicaines.

Dans les situations analysées ici, les opposants n'ont pas tenté ce type de recours ; dans les entretiens, aucune référence spontanée n'a été faite à la Commission de coopération environnementale. Suite à une question explicite, les réponses semblent indiquer que cette procédure apparaît comme difficile d'accès et dotée d'une faible efficacité. Elle ne permet pas de statuer sur l'opportunité des décisions des administrations de l'environnement, mais seulement sur la bonne mise en œuvre des législations. Les leaders du conflit du Cerro de San Pedro affirment néanmoins avoir envisagé de solliciter la réalisation d'un « dossier de fait » comme façon d'anticiper et de contrer un éventuel recours de l'entreprise au titre de l'article 11 de l'ALENA.

- Article 11 de l'ALENA : la protection de l'investissement étranger

Dans le but d'accroître les investissements croisés au sein de l'ALENA, le traité accorde une série de protections aux investisseurs. Non seulement il garantit des normes minimales de traitement « juste et équitable ainsi qu'une protection et une sécurité intégrale »², mais il introduit aussi la notion de traitement national. Cette disposition interdit toute discrimination de droit des entreprises et capitaux, elle est de plus renforcée par une clause assurant aux investissements étrangers, le

¹ Telles les dénonciations d'activités polluantes ou remettant en cause des autorisations accordées, et la mise en place d'un droit d'accès aux documents administratifs.

² Article 1105 du traité ; cette clause peut être lue comme la promotion d'une sécurité juridique maximale pour les investissements étrangers, donc d'abord dans le cadre de l'ALENA les investissements en provenance des Etats-Unis. Notons par ailleurs, que la mobilisation des Etats-Unis pour la diffusion de ce type de protection pour leur investissement, passe aussi par une pression pour l'évolution des législations nationales au sein d'instances comme la Banque Mondiale, l'OCDE ou l'OMC.

traitement le plus favorable accordée par un Etat fédéré ou une province à un investisseur¹. Elle exclut donc en théorie tout protectionnisme mais aussi la possibilité de politiques régionales accordant des préférences à certains entrepreneurs ou activités locales.

L'effet de cette clause est toutefois plus important. Elle a en effet ouvert une controverse sur la légitimité des mesures de contrôle du fonctionnement des activités et sur les inégalités de traitement entre deux entrepreneurs qu'introduiraient les politiques publiques. En effet, certains juristes et commentateurs interprètent la formulation : « dans des circonstances analogues » comme une garantie d'égalité de traitement entre deux investisseurs. A partir du moment donc, où, toute condition particulière négociée par une entreprise dans le cadre de son implantation doit constituer un précédent², toute disposition territorialisée est donc soumise au soupçon d'introduire une distorsion de concurrence et un traitement inégal entre investisseurs.

Ce nouveau cadre juridique est ainsi venu (re)légitimer les positions des groupes d'intérêts mexicains partisans d'une réduction du rôle de l'intervention de l'Etat. Ils ont importé au Mexique le vocabulaire et le cadre d'analyse des controverses sur le *Regulatory Taking*. Aux Etats-Unis, les débats autour de cette notion sont très vifs dans le domaine de la planification urbaine et de l'action publique environnementale. La formulation énoncée dans le traité n'est en fait pas vraiment différente de celle de l'encadrement de l'expropriation existante en droit mexicain ; mais elle introduit la catégorie de « mesures équivalentes à expropriation ».

Les instances de l'ALENA ne proposent aucune recommandation à propos des modalités d'application de l'article 11³. Les recours sont traités sur un mode extra-judiciaire par des juges arbitres sur le modèle de l'arbitrage commercial⁴. L'interprétation de cet article par les organes d'arbitrage, en partie choisis par les entreprises en fonction de leur position sur cette question, a légitimé des

¹ Article 1102 : Traitement national : « Chacune des Parties accordera aux investisseurs d'une autre Partie un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde, dans des circonstances analogues, à ses propres investisseurs, en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition, l'expansion, la gestion, la direction, l'exploitation et la vente ou autre aliénation d'investissements ».

² Alors que, comme le note Howard Mann, Konrad von Moltke, il est bien difficile de considérer que deux entrepreneurs, même « nationaux », se trouvent dans des circonstances similaires : les différences de contextes liés ou même l'évolution de l'action des pouvoirs publics introduisent de grandes disparités entre les entrepreneurs. Howard Mann, Konrad von Moltke, *La protección de los derechos de las inversionistas y del bienestar publico: evaluación del Capítulo XI del TLCAN*, Papel antecedente para los talleres México, Ottawa, Washington, International Institute For Sustainable Development, 2002, 30 p.

³ La procédure de recours introduite par l'ALENA est celle d'un « arbitrage commercial », dans lequel chaque partie nomme un arbitre, un troisième étant désigné par une instance neutre. Les parties se mettent ensuite d'accord sur une méthode d'arbitrage. Cette procédure, qui dans d'autres contextes permet de résoudre, sans publicité et sans rupture du lien commercial, des litiges entre partenaires privés liés par un contrat, est ici fortement critiquée car totalement opaque - débats et procédures restent secrets - sauf si les deux partis décident de les rendre publics.

⁴ Il existe toutefois la possibilité d'un recours auprès d'une instance judiciaire du pays dans lequel s'est déroulé l'arbitrage

conceptions « extrêmes » du droit de propriété, au point que toute mesure réglementaire des usages du sol peut être considérée comme « équivalente à expropriation »¹. Pour l'Institut international du développement durable, l'ensemble du pouvoir régulateur des Etats dans les domaines de l'environnement² ou même de la santé pourrait être remis en cause si cette doctrine s'institutionnalisait, car toute législation environnementale a potentiellement un impact sur les activités économiques.

Le cas de la décharge de Guadalcázar constitue le premier litige que le Mexique a dû affronter dans le cadre de l'ALENA. La résolution émise a été considérée comme un précédent qui valide dans le droit international des positions proches du *regulatory taking*. En janvier 1997, Metalclad a introduit un recours par lequel cette entreprise affirmait avoir investi 20 millions de dollars dans le projet de décharge ; elle demandait 90 millions de dollars au titre d'indemnités pour la dédommager des bénéfices espérés non réalisés. Le gouvernement mexicain a été reconnu fautif, sur la base du non-respect des dispositions de l'ALENA l'obligeant à assurer tous les investisseurs d'un niveau minimum de transparence et de sécurité, mais aussi parce qu'il est tenu d'accorder aux investisseurs étrangers un traitement similaire à celui des investisseurs mexicains. Certains arguments de l'entreprise qui ont été acceptés par le tribunal arbitral révèlent la « complexité et l'opacité » des modalités de l'action publique mexicaine. Metalclad argumenta en effet qu'avant d'acheter COTERIN, l'entreprise mexicaine qui avait initié le projet, des fonctionnaires du ministère de l'environnement lui avaient fourni l'assurance que celle-ci disposait de l'ensemble des autorisations nécessaires au fonctionnement d'un centre d'enfouissement des déchets. Or, la multiplicité et la complexité des autorisations à obtenir, ainsi que le refus du permis municipal et la publication du décret d'aire protégée, ont été considérés comme rendant impossible le projet et équivalents à expropriation. L'instance arbitrale accepta une définition ample de la propriété. Toutefois, si le tribunal condamna le Mexique à payer des dommages et intérêts, ceux-ci furent calculés non sur la base des bénéfices non réalisés par l'entreprise mais « seulement » sur celle de l'investissement qui fut estimé à plus de 16 millions de dollars³.

Cette disposition du tribunal arbitral qui ne reconnaît pas à l'action des pouvoirs publics un « niveau minimum de transparence et de sécurité », du fait de la nécessité d'obtenir plusieurs niveaux d'autorisation relève d'une position extrême qualifiant un ordre juridique national à partir d'actes isolés de représentants de l'autorité publique. Par ailleurs, la sentence arbitrale suppose une solidarité de l'action des différents niveaux de pouvoir, ce qui aboutit à faire porter au gouvernement fédéral la responsabilité du comportement d'un gouvernement local,

¹ Poussant cette même logique encore plus loin, certains proposent d'introduire la notion d'expropriation progressive, qu'il serait possible d'appliquer à des dispositions réglementaires (par exemple un impôt jugé trop élevé), qui pourrait dès lors être considérées comme le transfert vers l'Etat de la valeur de l'investissement.

² Cette doctrine est d'ailleurs totalement contradictoire avec certains principes de l'intervention environnementale : principe du pollueur/payeur ou principe de l'intégration des coûts environnementaux dans les prix, Howard Mann, Konrad von Moltke, 2002, *op. cit.*, p. 22.

³ Majorés des intérêts depuis la date du refus de l'autorisation municipale.

alors qu'aucun des trois systèmes fédéraux des Etats de l'ALENA ne fonctionne de cette manière¹.

Lors du recours engagé par le Mexique à l'encontre de la sentence arbitrale², un juge canadien donna en partie raison au Mexique, en reconnaissant, d'abord, que l'entreprise ne pouvait ignorer les dispositions figurant dans la loi de l'environnement et, d'autre part, la légitimité du municipe à délivrer des autorisations pour réaliser des travaux. Le décret d'aire protégée devint alors le seul élément « équivalent à expropriation »³. Le principe de l'indemnisation a néanmoins été maintenu, mais les arguments du Mexique étant en partie retenus, Metalcald fut condamné à payer 75% du coût de la procédure d'appel.

Pour notre objet, l'ALENA n'apparaît donc pas seulement comme un espace de concertation et de coopération visant la modification du cadre d'action mexicain pour un renforcement de l'action environnementale. Des procédures ont été instituées par le traité qui permettent une intervention directe des organes de gestion du traité dans des situations d'action mexicaines. Or, les conditions de fonctionnement des recours ouverts aux personnes et aux groupes, revendiquant une meilleure application des législations environnementales, limitent le rôle de la commission consultative de l'environnement au regard d'un tiers sur les actions des autorités publiques mexicaines. La possibilité d'un recours soumet l'action des pouvoirs publics mexicains à l'éventualité d'un regard extérieur, qui évalue avec des pratiques différentes de celles des tribunaux administratifs mexicains la validité de leurs actions, sans que cette possibilité ne constitue vraiment - alors que c'était un des buts affichés - un renforcement de la capacité d'action et des ressources juridiques des personnes et associations considérées ici comme « surveillant extérieur »⁴ de la mise en œuvre de la politique environnementale. Par contre, les protections offertes aux entreprises par l'article 11 du traité ainsi que l'instauration d'une régulation arbitrale au sein desquelles peuvent s'exprimer des conceptions radicales de l'usage du droit de propriété constituent un renforcement potentiel de la capacité d'action des investisseurs étrangers dans le cadre de controverses liées aux conflits d'implantation. Les sentences arbitrales condamnant des Etats, amplement médiatisées, renforcent aussi les positions au Mexique des groupes qui militent pour une limitation de l'impact des actions des pouvoirs publics dès lors que celles-ci contraignent les projets de particuliers ou d'entrepreneurs, c'est-à-dire, en particulier, l'organisation des usages du sols et les politiques de protection de l'environnement et du patrimoine. Un recours au titre de l'article 11 est devenu une ressource aux mains des entreprises dans leur négociation avec les autorités publiques mexicaines ; elles peuvent ainsi s'en servir pour tenter de convaincre des

¹ Howard Mann, *Derechos privados problemas públicos, una guía sobre el controvertido capítulo del TLCAN referente a los derechos de los inversionistas*, Winnipeg, IIDS, WWF, 2001, 144 p., p.33.

² Le seul recours possible suite à un arbitrage est un recours auprès de la cour suprême de l'Etat dans lequel les arbitres se sont réunis. La cour suprême de Colombie Britannique a accepté de se saisir du cas.

³ En ce sens le juge propose de ne pas considérer 1995 comme date pour initier le calcul des intérêts payés sur les dommages et intérêts, mais seulement la date de publication du décret le 20 septembre 1997.

⁴ Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, éditions la découverte, 1994, 317 p.

représentants locaux, que l'on menace dès lors de rendre responsables d'une nouvelle condamnation du Mexique¹. Cet effet est bien sûr encore renforcé dans l'Etat de San Luis Potosi : ainsi dans le cas du Cerro de San Pedro, les représentants de la mine mobilisèrent dans les négociations l'idée d'une possibilité de recours, si les représentants du système politico-administratif ne démontraient pas qu'ils traitaient équitablement les parties prenantes au projet. Les opposants tentèrent de diffuser un argumentaire pour sortir du dilemme : autorisation de l'activité minière / possibilité d'une lourde condamnation pour les autorités mexicaines. En montrant que les situations de Guadalcázar et du projet de mine sont différentes. Ils se proposent d'ailleurs de tenter d'utiliser la procédure consultative (article 14) comme arme préventive contre un recours de la mine (article 11). Pour cela, ils envisagent d'accuser devant une instance internationale les autorités mexicaines de ne pas avoir respecté le droit de l'environnement et de collusion avec la mine.

Controverses et ordre juridique

Mobilisation du droit, entre judiciarisation et justification

Dans les controverses analysées, les références au droit sont présentes par la mobilisation de textes de lois dans le cadre d'argumentaires relatifs à la légitimité des revendications des opposants, à l'illégalité d'un projet ou à des demandes de condamnation des responsables des atteintes à l'environnement. Le droit semble mobilisé comme injonction rhétorique pour contraindre l'action des administrations ou des représentants des pouvoirs locaux, plus que comme moyen d'action. Toutefois, on observe une place différente du droit dans les trois conflits analysés - très faible pour Tepoztlán, secondaire pour Guadalcázar, prépondérante pour Cerro de San Pedro - ce qui peut s'expliquer par les moments différents de la transition mexicaine durant lesquels les conflits se sont déroulés. Cette place doit aussi être pensée, on l'a vu, comme un renforcement des attentes qui pèsent sur l'ordre juridique. Néanmoins, ce qui semble pouvoir être interprété comme une plus grande *judiciarisation* des conflits ne constitue selon moi qu'une des modalités de la présence sociale du droit.

La mobilisation du droit et les références à l'action publique patrimoniale ou environnementale par les opposants sont d'abord tactiques, elles visent le plus souvent à maintenir le *statu quo*. Or, la simple évocation par l'argumentation de règles de droit constitue une des modalités de leur existence sociale, et contribue ainsi, d'une part, non seulement à faire exister l'idée d'un cadrage juridique des activités mais aussi à la diffusion des valeurs qui sont attribuées à certains ensembles spatiaux par des qualifications juridiques de l'espace.

Les opposants se placent le plus souvent dans une interprétation directe du droit, fondant des revendications à partir des textes de lois. A l'opposé, les acteurs publics

¹ Cf. les arguments utilisés, selon les opposants, par la Fédération et le gouvernement de l'Etat pour faire pression sur le Maire du Cerro de San Pedro.

semblent adopter une position pragmatique, basée sur une prise en compte des pratiques et des règles secondaires introduites par le fonctionnement des administrations et tenant compte du pluralisme des lieux d'interprétation du droit, mais aussi de stratégies autorisant l'interprétation au nom d'une décision politique ou d'une volonté de sortie d'une situation de blocage. Chacun semble tenter de délimiter strictement ses compétences et donc de limiter sa responsabilité.

Alors que les démarches administratives et le chemin du droit s'avèrent d'autant plus complexes que les instances sont multiples, et les possibilités de contournements nombreuses, plusieurs acteurs interrogés - opposants ou promoteurs des projets - appellent de leurs vœux la création d'une instance qui réglerait une fois pour toute la question ; d'une résolution définitive qui s'imposerait à tous les acteurs : c'est-à-dire d'un état de droit marqué par la prévisibilité.

Il est très difficile, en pratique, de définir le rôle des décisions judiciaires pour la suite de la controverse. Non seulement il existe plusieurs voies de recours possibles - voie agraire, recours administratif, *amparo* - , mais tout se passe comme si l'on se trouvait dans un contexte de plus en plus pluraliste, marquée par une forte juridicisation de domaines différents de l'action publique. Le droit agraire, le droit administratif, le droit de l'environnement, celui des établissements humains, le droit de la santé, celui garantissant la transparence, tous ont été renforcés dans le sens de la précision de leurs prescriptions, mais aussi dans leur effectivité. Or, les implications croisées de cette dynamique apparaissent comme non intuitives. Les tribunaux semblent avoir gagné en indépendance même s'ils restent fortement soumis à des influences politiques. Par ailleurs, la saisie juridique des questions environnementales est relativement récente et ne semble pas faire l'objet d'une jurisprudence consolidée, ni d'un réel intérêt de la part de la magistrature.

On a vu aussi que dans le domaine de l'action locale, persistaient de fortes tensions entre les niveaux de pouvoir pour la mise en place des compétences liées à l'organisation des « établissements humains ». La modernisation des administrations chargées de la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles semble très inégale, tout comme le traitement donné aux dénonciations ou protestations individuelles ou collectives. Par ailleurs, des conflits d'objectifs peuvent exister, en particulier entre le cadre juridique construit pour l'accueil et la promotion des investissements étrangers, d'un part, et, d'autre part, le cadre juridique agraire¹ (utilisation de la procédure d'occupation temporaire suite à une résolution agraire) ou ceux de la protection du patrimoine et de l'environnement (rôle de la « déclaration d'impact régulateur » cf. supra). En outre, l'ALENA constitue un nouveau niveau de production de règles, qui peuvent entrer en contradiction avec celles définissant le fonctionnement de l'action publique locale.

Il s'agit d'une scène pluraliste, car le débat sur la mesure des impacts environnementaux - qui, en droit, incombe à la Fédération - semble rouvert par chaque niveau de pouvoir et par chaque acteur sectoriel chargé par le cadre réglementaire de contrôler un des niveaux du projet.

¹ Cf. L'utilisation de la procédure d'occupation temporaire suite à une résolution agraire.

Usages du droit et situations d'action

Dans le cas de Tepoztlán, la confrontation s'est essentiellement déroulée dans le champ du politique et des luttes symboliques pour faire exister le conflit dans les médias. On a vu que l'illégalité de la tenure de la terre n'avait pas suffi à bloquer le projet, bien que, en 2002, un tribunal agraire ait donné raison aux opposants. Les temporalités de la voie légale apparaissent ici totalement déconnectées des temporalités du conflit. Même si les représentants des *ejidatarios* avaient déposé un recours juridique en janvier 1995, arguant de la nullité des certificats de propriétés présentés par l'entreprise, celui-ci a été bloqué en mars 1995 par une procédure entamée par les promoteurs du projet aux fins d'obtenir la confirmation de la possession - dans l'attente d'une résolution définitive (*interdicto*). Sur le fond, la controverse juridique portait sur le statut d'une tentative de régularisation effectuée en 1962 par les promoteurs (jugement d'exclusion) qui aurait selon eux permis de consolider leur possession, alors que les *ejidatarios* déclaraient disposer d'une expertise du ministère de la Réforme agraire en leur faveur¹. La bataille juridique s'est poursuivie après la fin de la controverse et l'abandon du projet. La résolution en faveur des *ejidatarios* peut être interprétée comme un signe d'une plus grande indépendance des instances juridiques chargées de statuer sur la propriété, mais aussi comme la sanction juridique d'une sortie du conflit par abandon du projet et de tout autre projet sur ces terrains par les promoteurs. Après une série d'entretiens réalisés à Tepoztlán, qui visaient à appréhender le rapport au droit des résidents mobilisés, Angélica Cuellar Vázquez² conclut que si tous rappellent que l'occupation des terres est illégale, la voie juridique n'était pas dotée de la capacité de mettre fin au projet des investisseurs alliés avec le gouverneur. La loi était perçue comme un instrument aux mains des gouvernants et comme une ressource que ceux qui disposent d'un poids économique ou politique suffisant peuvent mettre de leur côté.

Alors que tout semble indiquer que les promoteurs pensaient pouvoir fonder leurs projets sur la possession des terres et sur leur proximité avec le nouveau gouverneur, le principal investisseur répondit, à une enquête de l'INE, qui eut lieu après l'échec du projet, par un plaidoyer pour la sécurité juridique et la mise en place d'un ordre juridique de la planification urbaine. Paradoxalement, c'est dans un contexte où les pouvoirs locaux n'ont plus la capacité de négocier l'acceptation de décisions dérogatoires, que la demande de l'investisseur devient celle de la construction d'un cadre juridique destiné à remplacer le rôle défaillant des « couvertures politiques » des projets.

Le cas de Guadalcázar semble caractériser l'échec d'une tentative de régularisation d'une pratique illégale. Alors que *Pro San Luis Ecológico* et *Greenpeace Mexico* insistaient pour que les premiers entrepreneurs soient sanctionnés, l'administration fédérale de l'environnement, ainsi que celle du gouvernement de l'Etat accordèrent *a posteriori* des autorisations pour la mise en place d'abord d'une « station de transfert » autorisant le dépôt « provisoire » de déchets puis celle d'une décharge contrôlée. Cette décision fut présentée par les autorités comme le seul moyen

¹ Angélica Cuellar Vázquez, « Tepoztlán : entre la legalidad y la legitimidad ¿ donde se constituyen los actores ? », dans F. Castañeda Sabido, A. Cuellar Vázquez (coord.), *El uso y la practica de la ley en México*, Mexico, UNAM, Miguel Angel Porrúa, 237 p., p. 191-213.

² Angélica Cuellar Vázquez, 1996, *op. cit.*

d'obtenir la mise aux normes du site. Elle était, de plus, justifiée par l'urgence de trouver un lieu pour déposer les déchets industriels au moment où une décharge plus proche de la ville de San Luis Potosi, à Mexquitic, était saturée et que des habitants vivant à proximité de celle-ci commençaient à se mobiliser.

En fait, les entrepreneurs de San Luis à l'origine du problème et du projet semblent se placer dans une position assez répandue au Mexique qui est celle non du choix de l'illégalité mais d'un jeu avec le droit basé sur la confiance dans la possibilité de négocier une régularisation. Ils avaient en effet constitué une entreprise¹ qui sollicita dès 1990 une autorisation pour la réalisation d'une décharge contrôlée. Ils commencèrent néanmoins à entreposer des fûts de déchets sans attendre une réponse positive et sans mettre en œuvre les précautions nécessaires. Une fois la « station de transfert » autorisée, ils ne construisirent pas les installations indispensables et continuèrent à entreposer des déchets. La décharge illégale n'était en rien clandestine puisqu'elle était clôturée, protégée par des gardes, comportait bureau et infirmerie.

La régularisation devait aboutir au traitement des déchets existants au prix d'un abandon des poursuites éventuelles. Mais elle a d'abord permis à une entreprise de San Luis de vendre les terrains et surtout les autorisations de fonctionnement dans un contexte, on l'a vu, de grande difficulté pour la mise en place de ce type de décharge au Mexique.

Dans ce cas, la manifestation de la révolte locale ou la possibilité d'un blocage physique du fonctionnement la décharge semble avoir joué un rôle plus important que les tentatives de recours juridique. Les controverses portèrent plus sur l'interprétation des données relatives à la fragilité ou à la robustesse du milieu que sur l'interprétation de règles juridiques. Toutefois, les débats sur la profondeur de la nappe phréatique ou sur la présence à proximité d'un cours d'eau pérenne n'expriment pas seulement des opinions d'experts sur la possibilité d'une pollution, mais témoignent plutôt d'une controverse sur la qualification juridique d'une situation. En effet, si la nappe est à moins de 200 mètres de profondeur et si le cours d'eau est à moins de 500 mètres de la décharge, alors les conditions fixées par la réglementation concernant l'implantation de décharges de déchets dangereux ne sont plus remplies. La déclaration d'impact environnemental est soit conforme à la norme, soit non conforme et fondée sur des données fausses. Les dispositions régulant l'implantation de déchets dangereux sont toutefois souvent invoquées par les experts des deux bords pour fonder des conclusions opposées. La norme « écologique » en question est perçue, pour certains comme trop contraignante², incompatible avec l'implantation d'un réseau de décharges contrôlées au Mexique³. Du fait de ses caractéristiques de faible peuplement, de la présence d'infrastructures routières et de faiblesse des précipitations, le site de Guadalcázar

¹ COTERIN : *Confinamiento Técnico de Residuos Industriales SA*.

² La norme technique écologique (CRP-008/88) qui définit les conditions que doit réunir un site destiné à recevoir des déchets dangereux, a été adoptée en 1988, dans un contexte marqué par plusieurs catastrophes et pollutions industrielles. En plus d'une série de définitions des caractéristiques du milieu, celle-ci préconise que ces installations doivent s'implanter à plus de 15km des localités de 5 à 10 000 hab. et à plus de 25 km. de localités supérieures. Cf. Vicente Ugalde, *La politique des déchets dangereux au Mexique*, Thèse pour le doctorat en droit, Université du Panthéon -Assas, Paris II, 2006, 503 p.

³ Cf. Ibid., et Antonio Azuela, 2006.

était présenté par les promoteurs comme un site correspondant à l'idéal type préconisé par la législation. Dans la controverse, le droit apparaît non pas comme un cadre au sein duquel s'expriment des positions et qui définit les capacités d'action de chaque acteur, mais comme un instrument au service des pouvoirs ou des intérêts privés. La tentative de sortie du conflit, par la réalisation d'un accord para-juridique entre les parties, prise en charge par PROFEPA et qui obligeait l'entreprise à intégrer des mesures supplémentaires de précaution s'est heurtée à l'opposition des pouvoirs locaux. L'anomalie juridique que constitue le fait qu'un tribunal ait accepté le dépôt d'un *amparo* par un maire, pour être évidente et amplement commentée, n'en a pas moins eu un effet juridique, celui de bloquer une tentative de sortie négociée du conflit. L'utilisation ouvertement tactique, par le gouverneur, de sa capacité de doter le territoire d'une qualification juridique, est un autre élément qui renforce l'idée que le droit et ses instruments peuvent être mobilisés au service d'une des parties du conflit. Quant à la résolution arbitrale au titre de l'article 11 de l'ALENA, elle semble diffuser l'idée d'une grande faiblesse des institutions et du droit mexicains face aux volontés de son puissant voisin.

La place du droit dans la controverse du Cerro de San Pedro est nettement plus importante. Ici, le conflit s'est essentiellement porté sur le terrain juridique. Les temps politiques et institutionnels sont différents : on a déjà noté le renforcement de la place et de l'indépendance des instances judiciaires dans le Mexique de la transition. Les opposants mènent une guérilla juridique qui leur a permis d'obtenir en 2004 - quatre ans après le dépôt de deux recours distincts - la confirmation de leur position à partir des deux principaux arguments utilisés : l'illégalité de la tenure de la terre (cf. la reconnaissance d'*ejidatarios* légitimes proches des opposants), la reconnaissance de l'existence de la validité d'un zonage de planification urbaine incompatible avec la mine. La prise en compte de cet argumentaire a conduit à l'annulation de l'étude d'impact. A la suite de ces succès, le débat a porté sur l'efficacité de ces résolutions, dans la mesure où de nombreuses voies de recours ou de contournement existent. Le ministère de l'Economie a permis à la compagnie minière de passer outre la décision agraire en réalisant une « expropriation temporaire » au nom de la priorité nationale que constitue le développement de l'activité minière. Pour contourner la décision du tribunal agraire et l'annulation du contrat de location, la compagnie minière a en effet réussi à obtenir du ministère de l'économie (SECOFI) une décision « d'occupation temporaire »¹, procédure qui permet sur simple décision administrative une expropriation temporaire (32 ans) pour activité minière, car celle-ci est considérée, par la loi minière, d'utilité publique. Ce sont les « nouveaux » *ejidatarios* qui mènent actuellement la bataille juridique contre cette mesure.

La situation juridique de la mine est actuellement suspendue à l'épuisement de toutes les voies de recours. Jusque-là ces jugements n'ont pas d'effet direct. La bataille entre les opposants et les promoteurs du projet s'est poursuivie autour de l'attribution de chacune des différentes autorisations nécessaires au fonctionnement de la mine (permis municipal, INAH, ministère de la Défense).

Chaque administration semble rouvrir le dossier et tenter de statuer sur la légitimité de la mobilisation. Ce fut le cas du ministère de la Défense - devant se prononcer sur l'usage d'explosifs par la mine. Ses représentants ont réalisé leur

¹ *Resolución de ocupación temporal* attribuée par la direction générale des mines du ministère de l'économie, le 6 juin 2005.

propre enquête et évaluation, non seulement des conditions techniques d'utilisation des explosifs, mais aussi de la compatibilité environnementale, patrimoniale, ainsi que de l'acceptabilité sociale du projet de mine¹. Chaque démarche particulière, chaque instance nouvelle semble constituer un nouveau champ de l'affrontement entre partisans et opposants du projet. Le ministère de la Défense, ayant à cœur de montrer son indépendance et sa capacité d'écoute des différents intérêts en présence, semble hésiter sur la position à adopter. Il décide d'abord, de ne pas vraiment choisir, en attribuant en octobre 2004 et septembre 2005 des autorisations ayant une validité jusqu'à la fin de l'année civile, avant de rendre possible le fonctionnement de la mine par une nouvelle autorisation en janvier 2006. Cette dernière décision fut très fortement critiquée par les opposants qui dénoncèrent le fait que la mine avait commencé à fonctionner alors même que la situation juridique était toujours suspendue à la confirmation définitive du jugement de 2004 annulant l'autorisation d'étude d'impact et à un recours des opposants contre les autorisations données par les autorités chargées de la protection du patrimoine. En juin 2006, la mine a effectivement commencé à fonctionner même si les opposants tentent de poursuivre la guérilla juridique.

La bataille juridique s'étend donc sur un long terme et ne se limite pas à l'obtention d'une sentence soit en faveur soit hostile à un projet. Car la question centrale est celle du caractère définitif et exécutoire des décisions. Pour les opposants comme pour l'entreprise, il s'agit de maintenir active la controverse, en changeant éventuellement de stratégie juridique, en multipliant les recours suspensifs. Or, les temps juridiques ne sont pas les temps du projet, le fait que la mine ait pu commencer à fonctionner en janvier 2006, malgré l'incertitude juridique qui pèse sur certaines autorisations, révèle une forte mobilisation du gouvernement fédéral et de celui de l'Etat en faveur du projet. Celle-ci et la conversion du président municipal ont réussi à construire des conditions qui rendent aujourd'hui plus difficile et symboliquement coûteuse une décision judiciaire qui remettrait en cause définitivement le projet. Par ailleurs, tout semble indiquer que dans cette éventualité, autorités fédérales et locales sont en train de travailler à la réalisation d'un document de planification et d'une nouvelle autorisation d'étude d'impact qui permettraient de contourner l'annulation de celle qui avait été attribuée en 1999.

Si la lutte juridique implique une bataille de longue haleine, les décisions juridiques ont un effet immédiat indépendant de leur applicabilité directe. Chaque décision judiciaire, chaque autorisation ou refus d'autorisation administrative est amplement publicisée par les deux parties sur le mode de la proclamation de l'enterrement du projet ou de la poursuite sur la voie de la victoire et de la mise en activité (chaque vicissitude ayant des répercussions directes sur le cours des actions de l'entreprise américaine). Chaque décision tend à être présentée comme définitive et directement exécutoire, non seulement par les acteurs du conflit mais aussi par des commentateurs politiques. Des sénateurs et députés fédéraux du PRI et du PRD ont, à la suite de la décision de 2004, formulé des déclarations demandant une application immédiate, et sommant les autorités fédérales de l'environnement de respecter la parole des juges.

Dans le cas du Cerro de San Pedro, la lutte juridique est présentée, par le principal avocat des opposants, comme parallèle à la mobilisation sociale. Le

¹ En justifiant son intervention sur la base du droit qui lui interdirait d'autoriser l'utilisation d'explosifs dans des situations où la paix sociale est troublée.

champ juridique permet, à condition d'accepter ses temporalités spécifiques - nécessitant à la fois une grande patience et aussi à certains moments une capacité de réaction rapide -, à un petit groupe de personnes compétentes et mobilisées de donner une continuité à la controverse. On a vu que la mobilisation et la combativité des relais au sein des organisations politiques ou environnementales pouvaient connaître des phases d'euphorie, de découragement ou de repli. Dans une phase de repli de la mobilisation, le droit permet de maintenir active la lutte. Toutefois le couplage avec la mobilisation peut être ambiguë : un succès juridique démontre la force du mouvement, renforce sa légitimité, mais un échec peut avoir un effet démobilisateur ou conduire certains groupes à prôner la radicalisation des actions. Les leaders et avocats doivent alors « continuer la lutte sur le plan juridique sans se soucier des états d'âmes des militants »¹

Conclusion :

La transition mexicaine a introduit une plus grande complexité dans le positionnement et les modalités d'action du pouvoir politique quand il intervient dans des conflits. La nouvelle donne implique aussi une modification de la position des acteurs institutionnels techniques fédéraux, ceux-ci, en effet, ont pu acquérir une plus grande autonomie par rapport au jeu politique. Par ailleurs, le rôle et les relations entre les différents niveaux de pouvoir et de la place du droit dans les controverses ont été redéfinis dans ce nouveau contexte.

Les situations de conflits font apparaître les difficultés de la construction d'un nouvel arrangement institutionnel, dans le contexte d'une transition qui est aussi marquée par une décentralisation sans que celle-ci s'accompagne de la mise en place de procédures de négociation entre les différents niveaux de pouvoir. En ce qui concerne les modalités d'ajustement mutuel entre acteurs institutionnels, on pourrait caractériser le cas mexicain, comme le passage d'un « alignement collectif » à une fragmentation². De plus, dans le domaine qui nous occupe, malgré une plus grande juridicisation des questions environnementales et patrimoniales, la capacité des autorités locales à agir sur la dynamique des activités économiques reste très faible. Notre analyse confirme les conclusions d'Antonio Azuela ; celui-ci considère que les conflits - et en particulier celui de Guadalcázar - font apparaître un « pobre desarrollo institucional (y, en ultima instancia político del orden local de gobierno, [que] constituye un obstáculo real para la gestión ambiental democrática que se pretende promover desde nuestro marco constitucional »³.

Les conflits sont aussi un moyen de pression utilisé par des groupes locaux pour peser sur la position des municipalités : celles-ci, sans cette pression, seraient bien incapables de jouer pleinement le rôle qui leur est attribué par la répartition des compétences délimitées par le cadre juridique de l'action environnementale. Tout se passe comme si cette position constituait un renforcement de la capacité d'action des municipalités, dès lors contraintes d'accepter l'épreuve de force avec le

¹ Entretien avec l'avocat du *Patronato Pro defensa del Cerro de San Pedro*, San Luis Potosí, juillet 2005.

² Enrique Cabrero Mendoza, « Usos y costumbres en la hechura de las políticas publicas en México. Limites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes », *Gestión y política publica*, vol. IX, n° 2, 2000, p. 189-229.

³ Antonio Azuela, 2006, *op. cit.*, p. 11.

gouvernement de l'Etat ou la Fédération. Les situations analysées montrent aussi que le fonctionnement de l'action des institutions publiques est fortement conditionné, et quelquefois paralysé, par les tensions qui existent entre les différents niveaux de pouvoir. Toutefois, dans les controverses on a identifié peu de discours appelant à une meilleure coordination entre niveaux de pouvoir ; seuls le tribunal arbitral et le juge canadien ont raisonné dans leur sentence sur la base de l'existence d'une coordination et d'une solidarité entre les niveaux de pouvoir : en ce cas, la Fédération est instituée comme le garant et le responsable de l'action des municipalités et du gouvernement des Etats.

L'étude des relations entre niveaux de pouvoir permet de mettre au jour une autre modalité de la lutte pour l'appropriation légitime d'un sous-ensemble spatial sur lequel se superposent plusieurs niveaux de compétences. Plus exactement, les modalités de répartition des compétences environnementales, qui attribuent à la Fédération le contrôle des activités les plus dangereuses, se heurtent à la compétence générale que s'attribuent les autorités locales sur leur territoire. Un des enjeux des controverses est bien de savoir qui représente au mieux les intérêts d'un sous-ensemble spatial : les autorités fédérales dotées de la capacité technique de certifier la compatibilité environnementale des projets ? Le gouvernement de l'Etat, souvent porteur d'un discours développementaliste plutôt favorable aux investisseurs ? Les autorités municipales, très faibles institutionnellement mais qui disposent de la légitimité portée par le discours décentralisateur ? Les groupes indiens ou agraires incarnant la figure de la communauté ? Ou bien encore les opposants dépositaires à la fois d'une expertise ancrée dans des pratiques et forts de leur rôle de représentants des personnes exposées aux nuisances ou dangers potentiels ?