

# 9

## D · P · E · A · N

Le droit et les politiques  
de l'environnement en  
Amérique du Nord

---



Commission de  
coopération environnementale  
de l'Amérique du Nord

**EB** ÉDITIONS YVON BLAIS  
UNE SOCIÉTÉ THOMSON

Pour de plus amples renseignements sur la présente publication ou sur toute autre publication de la CCE, s'adresser à :

Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord  
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200  
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9  
Tél. : (514) 350-4300  
Télec. : (514) 350-4314  
Courriel : info@ccemtl.org

**<http://www.cec.org>**

ISBN 2-89451-609-6

© Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord, 2002

Tous droits réservés.

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2002

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2002

*Disponible en español* – ISBN : 2-89451-611-8

*Available in English* – ISBN : 2-89451-610-X

La présente publication a été préparée par le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (CCE) et ne reflète pas nécessairement les vues des gouvernements du Canada, du Mexique ou des États-Unis.

## PROFIL

En Amérique du Nord, nous partageons des ressources naturelles vitales : l'air, les océans et les rivières, les montagnes et les forêts qui, ensemble, constituent la base d'un riche réseau d'écosystèmes qui assurent notre subsistance et notre bien-être. Mais si elles doivent continuer d'être une source de vie et de prospérité, ces ressources ont besoin d'être protégées. La protection de l'environnement en Amérique du Nord est une responsabilité que partagent le Canada, le Mexique et les États-Unis.

La Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (CCE) est une organisation internationale qui a été créée par le Canada, le Mexique et les États-Unis, en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). Elle a pour mandat de s'occuper de questions d'environnement à l'échelle de l'Amérique du Nord, d'aider à prévenir tout différend relatif à l'environnement et au commerce et de promouvoir l'application efficace de la législation de l'environnement. L'ANACDE complète les dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) qui ont trait à l'environnement.

La CCE s'acquitte de son mandat grâce aux efforts conjugués de ses trois principaux organes : le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte. Le Conseil, qui est l'organe de direction, est constitué de représentants des plus hautes autorités environnementales de chacun des pays. Le Secrétariat est chargé de mettre en œuvre le programme de travail annuel de la CCE et d'assurer un soutien administratif, technique et fonctionnel au Conseil. Le Comité consultatif, qui compte quinze membres, soit cinq de chaque pays, est chargé pour sa part de formuler des avis au Conseil sur toute question qui entre dans le champ d'application de l'ANACDE.

## MISSION

La CCE encourage la coopération et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de

l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens économiques, commerciaux et sociaux de plus en plus nombreux qui unissent le Canada, le Mexique et les États-Unis.

### **LA SÉRIE SUR LE DROIT ET LES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT EN AMÉRIQUE DU NORD**

La série sur le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord, qui est produite par la CCE, présente les tendances et les développements récents les plus importants dans ce domaine au Canada, au Mexique et aux États-Unis, dont des documents officiels connexes au processus des communications de citoyens. Ce processus permet à toute personne qui réside sur le territoire de l'un ou l'autre des trois pays signataires de l'ALÉNA de dénoncer par écrit le fait qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement.

## TABLE DES MATIÈRES

Préambule . . . . .	XI
Décisions rendues par le Secrétariat en vertu des articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement entre le mois d'août 1997 et le mois de juin 2002 . . . . .	1
SEM-97-002 Río Magdalena . . . . .	3
SEM-98-003 Grands Lacs . . . . .	39
SEM-98-004 B.C. Mining . . . . .	71
SEM-98-005 Cytrar I . . . . .	109
SEM-99-002 Oiseaux migrateurs . . . . .	131
SEM-00-004 BC Logging. . . . .	165
SEM-00-005 Molymex II. . . . .	197
SEM-00-006 Tarahumara . . . . .	231
SEM-01-001 Cytrar II . . . . .	251
SEM-01-002 AAA Packaging . . . . .	275
SEM-01-003 Dermet . . . . .	283
SEM-02-001 Exploitation forestière en Ontario . . . .	295

SEM-02-002	Aéroport de la ville de Mexico . . . . .	307
SEM-02-003	Pâtes et Papiers . . . . .	319

## PRÉAMBULE

Le Canada, le Mexique et les États-Unis (les Parties) ont mis en œuvre l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) en 1994, en même temps qu'un accord parallèle à celui-ci, à savoir l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE). L'ANACDE soutient les buts et objectifs environnementaux de l'ALÉNA et reconnaît l'importance de la participation du public aux activités de conservation, de protection et d'amélioration de l'environnement. À cet égard, le processus de communications des citoyens prévu aux articles 14 et 15 de l'ANACDE est un mécanisme novateur qui permet à la population de contribuer à l'atteinte des buts fixés dans l'ANACDE. Le présent volume de la série « Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord », qui fait suite à d'autres volumes dans lesquels on traitait du processus de communications des citoyens, fait le point sur les activités qu'a entreprises le Secrétariat de la CCE depuis le mois d'août 2000 relativement aux questions d'application visées aux articles 14 et 15.

En vertu du processus de communications des citoyens défini dans l'ANACDE, le public peut demander que la CCE étudie des questions reliées à l'observation des lois de l'environnement au Canada, au Mexique et aux États-Unis. Le Secrétariat applique ce processus conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE et aux *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application* adoptées par le Conseil en octobre 1995 et révisées en juin 1999. Le Secrétariat peut examiner toute communication présentée par une personne ou une organisation non gouvernementale alléguant qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Sous réserve de certaines conditions, le Secrétariat peut demander une réponse à la Partie visée. Par la suite, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la communication justifie, à la lumière de toute réponse de la Partie, la constitution d'un « dossier factuel ». Pour qu'un tel dossier soit préparé et pour qu'il soit rendu publiquement accessible, il faut dans les deux cas un vote des deux tiers des membres du Conseil.

Depuis 1995, le Secrétariat a reçu 34 communications de citoyens. Douze d'entre elles visent le Canada, quatorze, le Mexique et huit, les États-Unis. Certaines communications – surtout celles qui visent le Mexique – portent sur un projet ou un incident donné, tandis que d'autres ont trait à la non-application présumée de dispositions relatives à l'environnement en rapport avec une industrie ou de manière générale. De nombreuses dispositions relatives à la protection de l'environnement sont citées dans les différentes communications, les plus courantes étant celles qui portent sur la protection de l'habitat, la prévention de la pollution et les évaluations environnementales. Vingt-deux communications ont été classées; dans tous ces cas, on a soit rendu un dossier factuel publiquement accessible, soit mis fin à l'examen en cours de processus.

Depuis 1994, trois dossiers factuels ont été rendus publics. Le premier, *Cozumel*, porte sur les exigences en matière d'évaluation environnementale dans le cadre d'un projet de construction d'une jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, au Mexique. Le deuxième, *BC Hydro*, traite de l'application des dispositions de la loi visant la protection de l'habitat du poisson en rapport avec des installations hydroélectriques en Colombie-Britannique, au Canada. Enfin le troisième, *Metales y Derivados*, concerne la remise en état du site d'une fonderie de plomb abandonnée à Tijuana, au Mexique, et d'autres obligations connexes.

En date du 30 juin 2002, douze communications étaient à l'étude. Le Secrétariat est en train de constituer sept dossiers factuels à la demande du Conseil relativement aux communications suivantes : SEM-97-006 (*Oldman River II*); SEM-98-004 (*BC Mining*); SEM-98-006 (*Aquanova*); SEM-99-002 (*Oiseaux migrants*); SEM-00-004 (*BC Logging*); SEM-97-002 (*Río Magdalena*); SEM-00-005 (*Molymex II*). Par ailleurs, le Secrétariat examine quatre communications à la lumière de la réponse de la Partie visée dans chaque cas, pour déterminer si la constitution d'un dossier factuel est justifiée. Il s'agit des communications suivantes : SEM-01-001 (*Cytrar II*); SEM-00-006 (*Tarahumara*); SEM-02-001 (*Exploitation forestière en Ontario*); SEM-02-002 (*Aéroport de la ville de Mexico*). Le Secrétariat attend la réponse de la Partie visée par la communication SEM-02-003 (*Pâtes et papiers*).

Au mois de juin 2000, le Conseil de la CCE a établi un processus en vertu duquel le CCPM peut mener des consultations publiques et fournir des avis au Conseil sur les questions relatives à la mise en œuvre et au développement des articles 14 et 15. Le Conseil a aussi demandé au CCPM de procéder à un examen de l'historique des communications des citoyens et de rédiger un rapport sur les enseignements tirés de cet exa-



men. Le rapport du CCPM, qui contient des recommandations sur l'opportunité et la transparence du processus, l'autonomie du Secrétariat et le suivi des dossiers factuels, a été rendu public au mois de juin 2001. On peut en prendre connaissance sur le site Web de la CCE. Le Conseil, dans sa résolution n° 01-06, a adopté certaines des recommandations du CCPM. En juin 2002, le CCPM a achevé une consultation publique sur l'obligation, pour le Secrétariat, de fournir ses plans de travail relatifs à la constitution de dossiers factuels et de donner l'occasion aux Parties de commenter ces plans, tel qu'énoncé dans diverses résolutions du Conseil. Le Conseil a également approuvé une demande du CCPM relativement à une consultation publique sur les instructions données récemment par le Conseil au sujet de la portée des dossiers factuels. Le Conseil a autorisé cette consultation, qui aura lieu une fois les dossiers factuels pertinents terminés.

On peut consulter l'ensemble des communications, les réponses des Parties, les déterminations du Secrétariat, les dossiers factuels et les documents connexes sur le site Web de la CCE, à l'adresse <www.ccc.org> sous la rubrique « Communications des citoyens »; on peut aussi en commander un exemplaire en écrivant à <info@ccentl.org>. Les déterminations du Secrétariat et d'autres documents rendus publics jusqu'au 31 août 1997 sont inclus dans le numéro Hiver 1998 de la série et ceux qui ont été rendus publics entre le mois de septembre 1997 et le 31 août 2000 sont inclus dans le numéro Automne 2000 (volume 5). Les dossiers factuels *BC Hydro* et *Metales y Derivados* se trouvent dans les volumes 6 et 8 respectivement. Pour obtenir des renseignements sur les numéros antérieurs, prière de communiquer avec Les Éditions Yvon Blais Inc. à commandes@editionsyvonblais.qc.ca ou <http://www.editionsyvonblais.qc.ca> ou à (800) 363-3047 (Canada) ou (450) 266-1086.

Le tableau qui suit indique l'état d'avancement des communications, ainsi que les mesures prises par le Secrétariat aux diverses étapes du processus.

4 juillet 2002

### Historique des 34 communications sur les questions d'application présentées à la CCE 1997 – 30 juin 2002\*

Historique	2002 (jusqu'au 30 juin)	2001	2000	1999	1998	1997
<b>Communi- cations reçues</b>	SEM-02-001/ Exploitation forestière en Ontario (Canada) (6 février)  SEM-02-002/ Aéroport de la ville de Mexico (Mexique) (7 février)  SEM-02-003/ Pâtes et papiers (Canada) (8 mai)	SEM-01-001/ Cytrar II (Mexique) (14 février)  SEM-01-002/ AAA Packaging (Canada) (12 avril)  SEM-01-003/ Dermet (Mexique) (14 juin)	SEM-00-001/ Molymex I (Mexique) (27 janvier)  SEM-00-002/ Neste Canada (États-Unis) (21 janvier)  SEM-00-003/ Jamaica Bay (États-Unis) (2 mars)  SEM-00-004/ B.C. Logging (Canada) (15 mars)  SEM-00-005/ Molymex II (Mexique) (6 avril – commu- nication révisée : 31 juillet)  SEM-00-006/ Tarahumara (Mexique) (9 juin)	SEM-99-001/ Methanex (États-Unis) (18 octobre)  SEM-99-002/ Oiseaux migrants (États-Unis) (19 novembre)	SEM-98-001/ Guadalajara (Mexique) (9 janvier – communi- cation révisée : 15 octobre 1999)  SEM-98-002/ Ortiz Martínez (Mx) (Révisée – 4 août)  SEM-98-003/Grands Lacs (États-Unis) (27 mai – communi- cation révisée : 5 janvier 1999)  SEM-98-004/ B.C. Mining (Canada) (29 juin)  SEM-98-005/Cytrar I (Mexique) (23 juillet)  SEM-98-006/Aquanova (Mexique) (20 octobre)  SEM-98-007/Métales y Derivados (Mexique) (23 octobre)	SEM-97-001/ B.C. Hydro (Canada) (2 avril)  SEM-97-002/Río Magdalena (Mex) (15 mars)  SEM-97-003/ Fermes porcines du Québec (Canada) (9 avril)  SEM-97-004/ CDEF (Canada) (26 mai)  SEM-97-005/ Biodiversité (Canada) (21 juillet)  SEM-97-006/ Oldman River II (Canada) (4 octobre)  SEM-97-007/Lake Chapala (Mexique) (10 octobre)

\* Nota: Voir le *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, vol. 5 (automne 2000), qui renferme la liste des déterminations de 1995 et 1996.

Historique	2002 (jusqu'au 30 juin)	2001	2000	1999	1998	1997
<b>Décisions quant à la poursuite de l'examen, paragraphes 14(1), 14(2)** et 14(3)</b>	SEM-02-002 (22 février) SEM-02-001 (25 février) SEM-02-003 (7 juin)	SEM-01-001 (24 avril) SEM-01-001 (13 juin) SEM-00-006 (6 novembre)	SEM-00-002 (17 avril, regroupée avec SEM-99-001) SEM-00-004 (8 mai) SEM-00-005 (19 octobre)	SEM-98-007 (5 mars) SEM-98-006 (17 mars) SEM-99-001 (30 mars) SEM-98-005 (9 avril) SEM-98-004 (25 juin) SEM-98-003 (8 septembre) SEM-99-002 (23 décembre)	SEM-97-002 (8 mai) SEM-97-006 (23 janvier et 8 mai) SEM-97-007 (2 octobre) SEM-98-004 (30 novembre)	SEM-96-004 (22 janvier) SEM-97-001 (1 <sup>er</sup> et 15 mai) SEM-97-002 (6 octobre) SEM-97-003 (8 mai et 9 juillet)
<b>Communications rejetées paragraphes 14(1), 14(2)</b>		SEM-01-002 (24 avril) SEM-01-003 (19 septembre)	SEM-98-001 (11 janvier) SEM-00-003 (12 avril) SEM-00-001 (25 avril) SEM-00-005 (13 juillet – communication révisée : 31 juillet 2000)	SEM-98-002 (18 mars) SEM-98-001 (13 septembre)	SEM-97-005 (26 mai) SEM-98-002 (23 juin) SEM-98-003 (14 décembre)	SEM-97-004 (25 août)

\*\* Pour plusieurs de ces communications, le Secrétariat a préparé un seul document de décision aux termes des paragraphes 14(1) et 14(2).

Historique	2002 (jusqu'au 30 juin)	2001	2000	1999	1998	1997
<b>Demandes d'information supplémentaire</b> à la Partie visée, alinéa 21(1)(b)			SEM-98-003 (24 mars)	SEM-97-002 (13 septembre)	SEM-97-003 (16 février)	
<b>Communications rejetées</b> à la lumière de la réponse de la Partie		SEM-98-003 (5 octobre)	SEM-00-002 et SEM-99-001 (30 juin) SEM-97-007 (14 juillet) SEM-98-005 (26 octobre)			SEM-96-003 (2 avril)
<b>Notifications</b> quant à la pertinence de constituer un dossier factuel	SEM-97-002 (5 février)	SEM-98-004 (11 mai) SEM-00-004 (27 juillet) SEM-00-005 (20 décembre)	SEM-98-007 (6 mars) SEM-98-006 (4 août) SEM-99-002 (15 décembre)	SEM-97-006 (19 juillet) SEM-97-003 (29 octobre)	SEM-97-001 (27 avril)	
<b>Dossiers factuels</b> <b>parachevés</b>	SEM-98-007 (11 février)		SEM-97-001 (11 juin)			SEM-96-001 (24 octobre)

**Décisions rendues par le Secrétariat  
en vertu des articles 14 et 15 de  
l'Accord nord-américain de  
coopération dans le domaine de  
l'environnement entre le mois  
d'août 1997 et le mois de juin 2002**



**SEM-97-002**  
**(Río Magdalena)**

**AUTEURS :** COMITÉ PRO LIMPIEZA DEL RÍO MAGDALENA

**PARTIE :** États-Unis du Mexique

**DATE :** 15 mars 1997

**RÉSUMÉ :** L'auteur allègue que les eaux usées provenant des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, dans l'État de Sonora, sont rejetées dans la rivière Magdalena sans être préalablement traitées. Selon les auteurs, cette situation contrevient à la législation mexicaine régissant l'évacuation des eaux usées.

**DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)\*** (6 octobre 1997) Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis.

**PAR. 14(2)\*** (8 mai 1998) Le Secrétariat juge que la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie.

**PAR. 15(1)** (5 février 2002) Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.

\* Publiée dans *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, Volume 5 (Automne 2000).





## **Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord**

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

<b>N° de la communication :</b>	<b>SEM-97-002</b> (Río Magdalena)
<b>Auteur de la communication :</b>	Comité Pro Limpieza del Río Magdalena
<b>Partie :</b>	États-Unis du Mexique
<b>Date de réception :</b>	15 mars 1997
<b>Date de la notification :</b>	5 février 2002

---

#### **I. RÉSUMÉ**

Aux termes des articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le « Secrétariat ») peut examiner toute communication dans laquelle il est allégué qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Lorsque le Secrétariat juge qu'une communication satisfait aux critères mentionnés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, il détermine si la communication justifie une demande de réponse à la Partie, conformément au paragraphe 14(2). À la lumière de la réponse fournie par la Partie, le Secrétariat peut, dans une notification au Conseil, informer celui-ci que, à son avis, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, conformément à l'article 15. Le Conseil peut alors donner pour instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel. Le Conseil peut également, par un vote des deux tiers de ses membres, rendre le dossier factuel publiquement disponible.

La présente notification contient l'analyse réalisée par le Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, au sujet de la commu-

nication présentée le 7 avril 1997 par le Comité Pro Limpieza del Río Magdalena (l'« auteur »).

L'auteur allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec les eaux usées provenant des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, dans l'État de Sonora, qui sont rejetées dans la rivière Magdalena sans être dûment traitées.

Le 7 avril 1997, le Secrétariat a reçu la communication présentée par le Comité Pro Limpieza del Río Magdalena, conformément à l'article 14 de l'ANACDE. Le 2 juin 1997, le Secrétariat a demandé à l'auteur qu'il précise les chapitres ou dispositions des lois que, selon ses allégations, le Mexique omet d'appliquer efficacement. Le 18 juillet 1997, le Secrétariat a reçu un ajout à la communication contenant le complément d'information demandé.

Le 6 octobre 1997, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait à tous les critères mentionnés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et, en vertu des dispositions de l'article 14(2) de l'ANACDE, il a demandé une réponse à la Partie, le 8 mai 1998. Le Secrétariat a reçu la réponse de la Partie le 19 juillet 1998, conformément au paragraphe 14(3) de l'ANACDE. Étant donné la complexité du problème, et pour mieux comprendre certains aspects du cadre juridique et administratif invoqué dans la réponse du Mexique, le Secrétariat, s'appuyant sur l'alinéa 21(1)*b* de l'ANACDE, a demandé à la Partie de lui fournir des informations supplémentaires, qu'il n'a pas reçues. Les demandes ont été envoyées le 13 septembre 1999, le 13 janvier 2000 et le 23 octobre 2000.

Afin de poursuivre l'examen de la communication, le Secrétariat a procédé à l'analyse en se basant sur l'information disponible. Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse de la Partie, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat informe le Conseil, par le biais de la présente notification, que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel au sujet de certaines allégations, alors que d'autres allégations ne méritent pas d'être prises en compte dans la présente notification ou dans la constitution d'un dossier factuel. Le Secrétariat expose les motifs de ses décisions dans le corps du présent document.

En résumé, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel au sujet des allégations de l'auteur concernant l'omission présumée d'assurer l'application efficace des dispositions relatives à la pré-

vention et au contrôle de la pollution de l'eau en rapport avec les rejets d'eaux usées, sans traitement préalable, provenant des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, dans l'État de Sonora, au Mexique. En particulier, il est justifié de constituer un dossier factuel au sujet de l'application efficace, en rapport avec les municipalités susmentionnées, des articles 88, paragraphe IV, 89, paragraphe VI, 92, 93, 117, 121, 122, 123, 124, 126 et 133 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico et la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement).

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

L'auteur de la communication allègue que les municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, dans l'État de Sonora, au Mexique, rejettent leurs eaux usées dans la rivière Magdalena, sans traitement préalable, en contravention avec les lois environnementales mexicaines. Le Comité Pro Limpieza del Río Magdalena affirme que, depuis 17 ans, il effectue des démarches pour empêcher la pollution de la rivière Magdalena et décrit les principaux événements survenus au cours de cette période.

L'auteur affirme ce qui suit :

[...] dans le cas de la pollution de l'eau en question, les procédures et normes applicables sont en vigueur depuis 1971 et n'ont pas subi, fondamentalement, de modifications importantes. À ce jour, toutes les lois pertinentes continuent d'imposer au gouvernement la pleine responsabilité d'exiger l'application efficace de la législation, à n'importe quel niveau social, afin de réduire le problème au minimum, et les conseils municipaux ont toujours été chargés de s'occuper de la question de la pollution de l'eau. Cette responsabilité n'a pas cessé d'être diluée à la suite des changements d'administration, tous les six ans, de même que des changements dans les noms des bureaux chargés de l'application des différentes lois, et en raison de l'absence de volonté politique d'apporter une solution concrète au problème. Les autorités NE VEULENT PAS [sic] regarder la réalité en face; elles NE VEULENT PAS [sic] mesurer les dommages que nous infligeons à notre environnement, au préjudice de notre génération et des générations futures, et elles NE VEULENT PAS [sic] assurer une continuité des programmes et des lois positives, lors des changements d'administration tous les six ans. En conséquence, les règlements ont été appliqués de façon irrégulière et inefficace, devenant par le fait même frappés de nullité.<sup>1</sup>

1. Ajout à la communication, p. 10.

L'auteur affirme que la pollution des eaux de la rivière Magdalena porte préjudice aux agriculteurs et aux utilisateurs des eaux superficielles de la rivière Magdalena, qui s'en servent pour l'irrigation des cultures traditionnelles constituant le moyen de subsistance des familles de la région. Il fait valoir que les agriculteurs et les utilisateurs ont même été sanctionnés par la *Comisión Nacional del Agua* (CNA, Commission nationale de l'eau) en vertu de la *Norma Oficial Mexicana NOM-CCA-033-ECOL/1993*<sup>2</sup> (la « norme NOM-033 »), parce que ces eaux ne répondent pas aux critères d'utilisation à des fins d'irrigation énoncés dans ladite norme. L'auteur affirme également que l'on peut observer dans nombre d'arbres fruitiers des niveaux de pourriture racinaire irréversibles.

Enfin, l'auteur de la communication dénonce l'omission par les trois paliers de gouvernement (fédéral, étatique et municipal) d'étudier le problème et de trouver une solution. Il affirme ce qui suit :

Qui contrôle qui? Les municipalités NE DISPOSENT PAS, à cette fin, de la classification officielle de la masse d'eau réceptrice – la rivière Magdalena – ni des paramètres définis qu'elles doivent légalement détenir, en plus des autorisations légales officielles, pour pouvoir éliminer ces eaux usées dûment traitées. Donc, sans égard à la loi et aux autorités, les municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, dans l'État de Sonora, au Mexique, continuent de rejeter sans vergogne leurs eaux usées dans les eaux réceptrices de la rivière Magdalena, mélangeant ainsi illégalement ces eaux contaminées avec des eaux qui, traditionnellement, sont utilisées par la population comme source d'eau potable, et pour l'irrigation des cultures qui constituent le moyen de subsistance des familles de la région.<sup>3</sup>

Comme il est indiqué ci-dessus, le Secrétariat a demandé à l'auteur qu'il précise la législation de l'environnement qui, à son avis, n'est pas appliquée efficacement en rapport avec les faits mentionnés dans la communication. L'auteur a répondu à cette demande dans un ajout à la communication. Dans cet ajout, l'auteur cite diverses lois qui ne sont plus en vigueur, expliquant que cela fait longtemps qu'il existe des lois relatives à la prévention et au contrôle de la pollution de l'eau, mais que, à son avis, les administrations successives n'ont fait que les modifier, tous les six ans, sans jamais les appliquer<sup>4</sup>. En ce qui concerne la législa-

---

2. Cette norme établit les critères bactériologiques pour l'utilisation d'eaux usées d'origine urbaine ou municipale, ou du mélange de ces eaux usées avec les eaux des masses d'eau, aux fins d'irrigation des cultures fruitières et maraîchères. Il convient de souligner que cette norme porte une nouvelle désignation, NOM-033-ECOL-93, depuis le 30 novembre 1994.

3. Ajout à la communication, p. 11.

4. Ajout à la communication, p. 1, 10 et 11.

tion en vigueur, l'auteur considère que, dans le cas de la rivière Magdalena, le Mexique omet d'assurer l'application efficace des dispositions légales suivantes :

- (i) Ley General del Equilibrio Ecológico et la Protección al Ambiente (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) : articles 1, paragraphes I, II, III, V, VI, VIII, IX et X; 4; 5, paragraphes I, II, III, V, VII, XVI, XVII, XVIII et XIX; 6; 7, paragraphes I, II, VIII, XIX, XI, XII, XIV, XV, XVIII, XIX et XXI; 8, paragraphes I, II, VII, IX, X, XI, XIII et XV; 10; 15; 16; 23, paragraphe VII; 36; article 88; 89, paragraphes II, VI et VII; 90; 91; 92; 93; 96; 98, paragraphe IV; 104; 108, paragraphe I; 109 BIS; 117; 118, paragraphes I, II, III, V et VI; 119; 119 BIS; 120; 121; 122; 123; 124; 126; 127; 128; 129; 133; 157; 159 BIS 3; 159 BIS 4; 159 BIS 5; 189; 190; 191; 192; 199; 200.
- (ii) Ley del Equilibrio Ecológico et la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora (Loi sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement de l'État de Sonora) : articles 3, paragraphes I, IV, et V; 6, paragraphes II, III, VIII, X et XII; 7, paragraphes III et VII; 8, paragraphes II, VI et IX; 52, 95, paragraphe IV; 96, paragraphes I et III; 97, paragraphes I et II; 98, paragraphes I, II et IV; 99; 101; 102; 104; 105; 163; 164; 165; 166; 167; 168.
- (iii) Ley de las Aguas del Estado de Sonora (Loi sur les eaux de l'État de Sonora) : article 73, paragraphe I.
- (iv) Ley de Salud para el Estado de Sonora (Loi sur la santé de l'État de Sonora) : articles 3, paragraphe XI; 4, paragraphe VI; 5, paragraphe I; 6, paragraphes I et II; 8, paragraphe V; 18, paragraphe V; 86, paragraphe III; 90, 91, paragraphes I et II; 94; 95; 194; 195; 196; 200; 201.

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DU MEXIQUE

La Partie, dans sa réponse transmise le 29 juillet 1998, affirme tout d'abord que la majorité des faits avancés par l'auteur se sont produits avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994, date d'entrée en vigueur de l'ANACDE, de telle sorte que, à son avis, l'application de l'ANACDE dans ce cas concret constituerait une application rétroactive, à son détriment. La Partie fait valoir qu'une telle application rétroactive irait à l'encontre du principe de droit général selon lequel il doit exister des organes et des règles préalablement établis avant que l'on puisse évaluer toute action en justice présentée comme un différend.

Ensuite, la Partie soutient que la communication est irrecevable aux termes de l'alinéa 14(2)c) de l'ANACDE qui, selon la Partie, établit que « les auteurs d'une communication doivent épuiser les recours offerts par la législation nationale » avant de présenter une communication<sup>5</sup>. À cet égard, la Partie allègue que, bien que l'auteur de la communication ait envoyé plusieurs lettres à diverses autorités fédérales, étatiques et municipales, cela ne signifie pas qu'il a engagé les procédures légales prévues par les lois de l'environnement. La Partie affirme que l'auteur disposait de plusieurs recours légaux, tels que le pourvoi en révision, le pourvoi en cassation devant le *Tribunal Fiscal de la Federación* (Tribunal fédéral de l'impôt, aujourd'hui le *Tribunal Federal de Justicia Fiscal et Administrativa*, Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative), et la procédure d'*amparo*.

La réponse du Mexique décrit la problématique de la rivière Magdalena et la situation des trois municipalités en question. Figurent en annexes, entre autres documents, des copies des projets de construction ou d'amélioration des systèmes de traitement de chaque municipalité qui sont censés corriger les problèmes d'assainissement des trois municipalités.

Enfin, la Partie consacre une section de sa réponse à réfuter l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, en reprenant chacune des dispositions invoquées par l'auteur de la communication. La Partie fait valoir que plusieurs des dispositions citées par l'auteur ne s'appliquent pas à l'objet de la communication, et que les dispositions effectivement applicables ont été respectées.

La Partie rejette la notion que la législation de l'environnement de l'État de Sonora, au Mexique, s'applique à l'objet de la communication, soutenant que la question des rejets d'eaux usées dans des eaux de propriété nationale relève du gouvernement fédéral<sup>6</sup>. La Partie affirme que la rivière Magdalena est une propriété nationale, conformément à la Déclaration 207, datée du 25 juin 1924 et publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération) le 22 août 1924<sup>7</sup>. La Partie conclut que seule la législation fédérale s'applique au cas en question<sup>8</sup>.

---

5. Réponse du Mexique, p. 11.

6. Réponse du Mexique, p. 30 *in fine*.

7. Réponse du Mexique, p. 31.

8. Réponse du Mexique, p. 33, troisième paragraphe.

## IV. ANALYSE

### IV.1 Introduction

Nous nous trouvons à l'étape du processus qui correspond au paragraphe 15(1) de l'ANACDE. Pour arriver à cette étape, le Secrétariat a d'abord dû établir que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et qu'elle justifiait la demande d'une réponse à la Partie, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2). Au moment où le Secrétariat a présenté ses conclusions au sujet de ces dispositions de l'ANACDE, les *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (les « Lignes directrices ») alors en vigueur n'exigeaient pas que le Secrétariat expose les motifs de ses conclusions. Étant donné que les Lignes directrices ont été modifiées en juin 1999 et qu'elles comportent désormais une telle exigence, le Secrétariat expose les motifs de ses conclusions dans le présent document.

Ensuite, le Secrétariat se penche sur l'allégation de la Partie selon laquelle l'application de l'ANACDE est rétroactive, à son détriment, puisque, de l'avis de la Partie, la majorité des faits mentionnés dans la communication se sont produits avant l'entrée en vigueur de l'ANACDE.

Puis, le Secrétariat expose les raisons pour lesquelles plusieurs dispositions environnementales invoquées dans la communication ne méritent pas d'être prises en considération dans l'examen de la communication ni dans la constitution d'un dossier factuel au sujet de ladite communication.

Enfin, le Secrétariat explique les raisons pour lesquelles il considère, à la lumière de la réponse de la Partie, que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel au sujet des présumées omissions d'assurer l'application efficace de plusieurs dispositions relatives à l'eau, en rapport avec les rejets présumés, dans la rivière Magdalena, d'eaux usées non traitées provenant des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, dans l'État mexicain de Sonora.

#### IV.2 Analyse de la communication en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE

Le Secrétariat, dans sa détermination du 6 octobre 1997<sup>9</sup>, a conclu que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. L'auteur se présente clairement dans la communication comme une organisation non gouvernementale établie à Terrenate, dans la municipalité d'Imuris, dans l'État mexicain de Sonora<sup>10</sup>. La communication a été présentée au Secrétariat par écrit, en espagnol, la langue désignée par le Mexique.

L'auteur allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de diverses dispositions de la LGEEPA, ainsi que de trois lois de l'État de Sonora : la *Ley del Equilibrio Ecológico et la Protección al Ambiente* (Loi sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), la *Ley de Aguas* (Loi sur les eaux) et la *Ley de Salud* (Loi sur la santé). Le Secrétariat a jugé que la communication faisait référence à la « législation de l'environnement », conformément à la définition établie au paragraphe 45(2) de l'ANACDE, parce que l'objet premier de la législation mentionnée est de protéger l'environnement ou de prévenir toute atteinte à la santé des personnes, principalement par le biais de la prévention et du contrôle des rejets de polluants.

Le Secrétariat a jugé que l'information et les documents fournis par l'auteur de la communication étaient suffisants pour lui permettre d'analyser la communication. La communication décrit les problèmes de pollution de la rivière Magdalena et l'absence de traitement adéquat des rejets d'eaux usées municipales, en violation présumée des lois interdisant les rejets de polluants dans des masses d'eau ainsi que des obligations de prévenir et de contrôler la pollution des eaux. La communication décrit les efforts déployés depuis 17 ans par le Comité Pro Limpieza del Río Magdalena pour protéger cette rivière. La communication est accompagnée de copies de plusieurs lettres envoyées à diverses autorités depuis 1989, ainsi que des réponses à ces lettres, en rapport avec la situation de la rivière et avec l'absence de traitement adéquat des rejets d'eaux usées municipales. Sont également joints plusieurs exemplaires des messages de sensibilisation que le Comité Pro Limpieza del Río Magdalena a utilisés pour promouvoir la protection de la rivière. Dans son ajout du 18 juillet 1997, l'auteur de la communication a précisé les dispositions de la législation qui, à son avis, ne sont pas appliquées efficacement. Le Secrétariat a conclu que la communication ne visait pas à

9. SEM-97-002 (Río Magdalena), Décision du Secrétariat en vertu de l'article 14(2) (6 octobre 1997).

10. Communication, p. 1.



harceler une industrie, car elle ne mentionne aucune industrie en particulier, et qu'elle avait plutôt pour but de promouvoir l'application de la législation de l'environnement en vue d'empêcher la pollution de l'eau au Mexique. Le Secrétariat a estimé également que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes du Mexique puisque, entre autres communications, trois plaintes de citoyens ont été déposées à ce sujet<sup>11</sup>.

Après avoir déterminé que la communication satisfaisait à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1), le Secrétariat a entrepris d'évaluer la communication en tenant compte des critères du paragraphe 14(2) de l'ANACDE. L'auteur allègue l'existence de dommages et d'effets néfastes pour l'environnement et la santé. Il signale que des arbres fruitiers, tels que des pruniers, des cognassiers et des grenadiers, présentent des degrés de pourriture irréversibles<sup>12</sup>. Il ajoute que, en 1991, « les résultats d'analyses bactériologiques effectuées sur des eaux du district d'irrigation de Magdalena de Kino ont mis en évidence la présence de grandes quantités de coliformes fécaux dans plusieurs échantillons de produits agricoles »<sup>13</sup> et que de tels résultats ont de nouveau été observés dans des rapports d'analyses publiés en 1996<sup>14</sup>.

La communication aborde la question des recours offerts par la législation de la Partie et qui ont été exercés, et le Secrétariat juge que des efforts raisonnables ont été déployés à cet égard. Comme il est indiqué ci-dessus, l'auteur de la communication a eu recours en trois occasions au mécanisme de la plainte de citoyens prévu par la LGEEPA pour faire connaître aux autorités les infractions présumées à la législation de l'environnement en rapport avec la pollution de la rivière Magdalena<sup>15</sup>.

11. Ajout à la communication, p. 2, 3 et 8.

12. Communication, p. 1, et ajout à la communication, p. 8 et 9.

13. Ajout à la communication, p. 2.

14. Ajout à la communication, p. 3.

15. Il convient de mentionner l'objection soulevée à ce sujet par le Mexique dans sa réponse. La Partie estime que la communication est irrecevable et qu'il y a eu transgression de l'alinéa 14(2)c) de l'ANACDE parce que, selon la Partie, cet article « prévoit que les auteurs doivent épuiser les recours prévus par la législation nationale avant de présenter toute communication » (p. 11 de la réponse de la Partie). La Partie fait valoir que, bien que l'auteur ait envoyé plusieurs lettres à diverses autorités environnementales fédérales, étatiques et municipales, cela ne signifie pas qu'il a engagé les procédures légales prévues par la loi. Selon la Partie, l'auteur avait à sa disposition plusieurs recours légaux prévus par la législation mexicaine, comme le pourvoi en révision, le pourvoi en cassation devant le *Tribunal Fiscal de la Federación* et la procédure d'*amparo*. La Partie fait valoir également que l'auteur aurait dû attendre une décision au sujet de la plainte de citoyens déposée en 1996 (p. 11 de la réponse du Mexique). Comme il a été dit ailleurs, les critères énoncés au paragraphe 14(2) sont des *considérations qui guident le Secrétariat* pour déterminer si une communication justifie la demande d'une réponse à la Partie, tandis que le

La dernière a été présentée par écrit le 10 octobre 1996<sup>16</sup>. Comme le Secrétariat l'a indiqué dans d'autres décisions, aux fins de l'article 14 de l'ANACDE, il considère que la plainte de citoyens est un recours prévu par la législation de la Partie que l'auteur peut exercer avant de présenter une communication<sup>17</sup>. Par ailleurs, l'auteur de la communication affirme ce qui suit :

Pour le moment, nous manquons de pages pour faire état de toutes les démarches que nous avons entreprises au cours de ces années de lutte, qu'il s'agisse de visites, de réunions de travail, d'actions diverses, de campagnes de sensibilisation, de causeries ou d'échanges avec des étudiants, etc., à tous les paliers de gouvernement et de la société en général. En fait, nous avons fait tout ce qui était en notre pouvoir pour susciter des actions positives afin de protéger notre rivière de la pollution, mais, à ce jour, on ne perçoit aucun indice de la mise en œuvre d'une solution concrète par les personnes et les autorités responsables de l'application efficace des lois au Mexique.<sup>18</sup>

Le Secrétariat a jugé que l'étude ultérieure, dans le cadre du présent processus, de la présumée omission d'assurer l'application efficace de la législation relative à la prévention et au contrôle de la pollution de l'eau, dont la communication fait état, contribuerait à la réalisation des objectifs de l'ANACDE, en particulier ceux visant à encourager la protection de l'environnement et à améliorer les niveaux d'observation des lois et réglementations environnementales afin de parvenir à des niveaux élevés de protection environnementale, objectifs établis aux

---

paragraphe 14(1) établit les exigences auxquelles une communication doit satisfaire pour que le Secrétariat entreprenne son examen. Entre autres considérations, l'alinéa 14(2)c) porte sur la question de savoir « [...] si les recours privés offerts par la législation de la Partie ont été exercés [...] ». Par ailleurs, les alinéas 5.6c) et 7.5b) des Lignes directrices stipulent respectivement que « la communication devrait par conséquent indiquer [...] les recours privés exercés en vertu de la législation de la Partie visée [...] » et que, pour vérifier ce point, « le Secrétariat cherche à déterminer : [...] b) si des démarches raisonnables ont été entreprises pour exercer de tels recours avant de présenter une communication [...] ».

16. Ajout à la communication, p. 9, et annexes de la communication.

17. Le mécanisme de la plainte de citoyens, prévu aux articles 189 à 204 de la LGEEPA, permet à tout particulier de s'adresser à l'autorité environnementale pour dénoncer des infractions présumées aux lois ou aux règlements environnementaux, ou des dommages à l'environnement. L'autorité doit examiner la plainte et, le cas échéant, prendre les mesures qui s'imposent et informer l'auteur de la plainte de toute décision prise à cet égard. En conséquence, la plainte de citoyens semble constituer l'un des recours offerts par la Partie mexicaine, que l'auteur peut exercer avant de présenter une communication en vertu de l'article 14 de l'ANACDE. Consulter à ce sujet les déterminations suivantes : SEM-98-006 (Grupo Ecológico Manglar), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu de l'article 15(1) de l'ANACDE (4 août 2000), et SEM-97-007 (Instituto de Derecho Ambiental), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE (14 juillet 2000).

18. Ajout à la communication, p. 11.

articles 1 et 5 de l'Accord. La communication ne semble pas fondée exclusivement sur des renseignements fournis par les moyens d'information de masse; au contraire, l'auteur semble avoir une connaissance directe et approfondie de la question. Selon la communication, les membres du comité à l'origine de cette communication luttent depuis 17 ans pour l'assainissement de la rivière Magdalena, sans que leurs efforts aient porté fruit<sup>19</sup>. Pour toutes ces raisons, par sa détermination du 8 mai 1998<sup>20</sup>, le Secrétariat a demandé une réponse à la Partie, réponse que le Mexique a présentée au Secrétariat le 29 juillet 1998.

### **IV.3 Allégations de la Partie concernant la présumée application rétroactive de l'ANACDE**

La Partie affirme que la majorité des faits avancés par l'auteur se sont produits avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994, date d'entrée en vigueur de l'ANACDE, de telle sorte que l'Accord serait appliqué rétroactivement, au détriment de la Partie. Elle fait valoir qu'une telle application rétroactive irait à l'encontre du principe de droit général selon lequel il doit exister des organes et des règles préalablement établis avant que l'on puisse évaluer toute action en justice présentée comme un différend<sup>21</sup>.

S'appuyant sur la *Convention de Vienne sur le droit des traités*<sup>22</sup>, le Secrétariat considère que l'article 14 de l'ANACDE permet l'examen de présumées omissions d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement qui se produisent, ou dont les effets se font sentir, pendant la période où l'ANACDE est en vigueur, bien que les faits auxquels se rapportent ces présumées omissions se soient produits avant l'entrée en vigueur de l'Accord. Le fait visé par l'article 14 de l'ANACDE n'est pas celui auquel se rapporte l'omission présumée d'appliquer la législation invoquée, mais l'omission présumée elle-même d'appliquer efficacement la législation de l'environnement<sup>23</sup>. En d'autres termes, le fait qui doit être postérieur à l'entrée en vigueur de l'ANACDE, c'est l'omission présumée d'appliquer efficacement la législation de l'environnement.

19. Communication, p. 1.

20. SEM-97-002 (Río Magdalena), Décision du Secrétariat en vertu de l'article 14(2) (8 mai 1998).

21. Réponse du Mexique, p. 8 et 9.

22. L'article 28 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* stipule : « À moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date. »

23. Voir SEM-96-01 (Cozumel), Notification du Secrétariat au Conseil [Article 15(1)] (7 juin 1996) et SEM-98-001 (Guadalajara), Détermination du Secrétariat rendue en vertu du paragraphe 14 (1) (11 janvier 2000).

L'auteur de la communication décrit les problèmes de pollution de la rivière Magdalena qui sont survenus depuis 1988, six ans avant l'entrée en vigueur de l'ANACDE, jusqu'à la date de dépôt de la communication en avril 1997. Toutefois, l'auteur indique clairement que les omissions d'appliquer efficacement la législation de l'environnement en rapport avec les rejets présumés d'eaux usées non traitées dans la rivière Magdalena, par les municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, continuaient au moment du dépôt de la communication. Étant donné que les infractions présumées se poursuivaient au moment du dépôt de la communication, l'application de l'article 14 de l'ANACDE, en rapport avec les omissions présumées d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement, n'est pas rétroactive. Il est sans importance que les rejets présumés d'eaux usées municipales non traitées dans la rivière Magdalena et d'autres faits mentionnés dans la communication aient commencé à se produire avant le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

#### **IV.4 Les dispositions invoquées par l'auteur s'appliquent-elles aux faits mentionnés dans la communication?**

Comme il est expliqué ci-dessus, l'auteur affirme que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec les rejets, dans la rivière Magdalena, d'eaux usées provenant des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana. À cet égard, il invoque 82 dispositions légales, sans les lier individuellement aux faits mentionnés. Dans sa réponse à la communication, le Mexique fait valoir que les auteurs auraient dû préciser « [...] les normes et les aspects de ces normes qui, concrètement, n'ont pas été appliqués; dans cette perspective, il est impossible d'établir un lien quelconque entre les problèmes environnementaux invoqués dans la communication et la législation qui s'applique effectivement au cas en question »<sup>24</sup>. Malgré cette objection, dans sa réponse, le Mexique aborde ces dispositions une à une, en expliquant comment elles ont été appliquées au cas en question et en précisant lesquelles des dispositions citées ne s'appliquent pas, selon la Partie, aux faits invoqués dans la communication<sup>25</sup>. Le Secrétariat résume ci-dessous l'analyse qu'il a réalisée, à la lumière de la réponse du Mexique, en ce qui concerne l'applicabilité des dispositions citées aux faits invoqués dans la communication. Dans cette analyse, il a tenu compte du fait que, bien que les allégations des auteurs au sujet de dispositions particulières facilitent l'analyse d'une communication, ni l'ANACDE, ni les Lignes directrices n'exigent des auteurs qu'ils spécifient les dispositions particulières des lois qui, selon les allé-

24. Réponse du Mexique, p. 30.

25. Réponse du Mexique, p. 29 *in fine*.

gations, ne sont pas appliquées efficacement. Dans le cas de la LGEEPA, il suffit de préciser le chapitre applicable<sup>26</sup>.

#### *IV.4.1 Dispositions qui ne sont pas applicables en raison de la compétence*

L'auteur allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de plusieurs dispositions de trois lois de l'État de Sonora : la *Ley del Equilibrio Ecológico et la Protección al Ambiente*; la *Ley de las Aguas* et la *Ley de Salud*. Dans sa réponse, le Mexique nie que ces lois étatiques s'appliquent aux faits invoqués dans la communication<sup>27</sup>. La Partie affirme que la prévention et le contrôle de la pollution des eaux nationales, et en particulier le contrôle des rejets d'eaux usées dans les cours d'eau nationaux, relèvent de l'autorité fédérale, par le truchement de la *Comisión Nacional del Agua* (CNA, Commission nationale de l'eau), conformément à la Constitution politique des États-Unis du Mexique, à la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN, Loi sur les eaux nationales) et à la LGEEPA. La Partie précise que la rivière Magdalena est de propriété nationale, en vertu de la Déclaration 207, datée du 25 juin 1924 et publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération) le 22 août de cette même année et que, partant, les rejets d'eaux usées dans cette rivière relèvent des autorités fédérales.

L'article 5, paragraphe XI, de la LGEEPA, et l'article 86, paragraphe III, de la LAN établissent clairement cette répartition des compétences<sup>28</sup>. En conséquence, le Secrétariat considère qu'il n'est pas justifié d'examiner plus avant les allégations de l'auteur concernant les dispositions des lois étatiques invoquées.

#### *IV.4.2 Dispositions qui ne sont pas applicables en raison de la matière*

L'auteur allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en permettant que les municipi-

26. Voir le paragraphe 5.2 des Lignes directrices.

27. Réponse du Mexique, p. 31 à 33.

28. LGEEPA, article 5.- La Fédération dispose des pouvoirs suivants :

[...] XI. La réglementation de l'utilisation durable, de la protection et de la préservation des ressources forestières, du sol, des eaux nationales, de la biodiversité, de la flore, de la faune et des autres ressources naturelles relevant de sa compétence; [...]

LAN, article 86.- « La Commission » [la CNA] a les responsabilités suivantes :

[...] III. Établir et faire observer les conditions particulières régissant les rejets d'eaux usées produites sur des propriétés et dans des zones de compétence fédérale, ainsi que les rejets directs d'eaux usées dans des eaux nationales et sur des propriétés nationales, ou sur n'importe quel terrain lorsque lesdits rejets peuvent contaminer le sous-sol ou les nappes phréatiques; ainsi que dans tous les autres cas prévus par la LGEEPA.

palités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, dans l'État de Sonora, au Mexique, déversent des eaux usées non traitées dans la rivière Magdalena.

Les dispositions citées par l'auteur ont trait à divers aspects du cadre de réglementation relatif à l'eau. Ainsi, elles établissent des compétences, des principes généraux, des critères, des obligations et des interdictions visant à permettre une utilisation durable de l'eau et à prévenir et à contrôler la pollution de cette eau. Cependant, ces dispositions ne sont pas toutes applicables aux faits invoqués dans la communication, même si elles ont toutes un lien d'ordre général avec ces faits. Compte tenu des arguments invoqués par le Mexique dans sa réponse et de l'absence d'explication concrète, de la part de l'auteur, des raisons pour lesquelles il estime que la Partie omet d'assurer l'application efficace de chaque disposition citée, le Secrétariat considère que les dispositions suivantes de la LGEEPA ne s'appliquent pas directement à l'objet de la communication :

- article 1, paragraphes I, II, III, V, VI, VIII, IX et X, concernant le caractère réglementaire de la LGEEPA;
- articles 4; 5, paragraphes I, II, III, V, VII, XVI, XVII, XVIII et XIX; 6; 7, paragraphes I, II, VIII, XIX, XI, XII, XIV, XV, XVIII, XIX, XXI; 8, paragraphes I, II, VII, IX, X, XI, XIII et XV; 10, concernant la répartition des compétences et la coordination entre les autorités;
- articles 15 et 16, concernant la politique environnementale;
- article 23, paragraphe VII, concernant la réglementation en matière d'établissements humains;
- articles 36, 90 et 119, concernant la publication de normes officielles mexicaines;
- article 88, paragraphes I à III, établissant des critères pour l'utilisation des écosystèmes aquatiques et le cycle hydrologique;
- article 89, paragraphes II et VII, concernant la prise en compte de critères d'utilisation durable de l'eau dans l'octroi de permis, de concessions et d'autorisations susceptibles d'avoir une incidence sur le cycle hydrologique, de même que dans les orientations du programme d'urbanisme du District fédéral;

- 
- article 91, concernant l’octroi d’autorisations qui auront une incidence sur le lit ou le débit de cours d’eau;
  - article 96, concernant les écosystèmes aquatiques;
  - articles 98, paragraphe IV, et 104, concernant la préservation et l’utilisation durable du sol;
  - article 108, paragraphe I, concernant l’exploration et l’exploitation des ressources non renouvelables;
  - article 109 BIS, concernant l’inventaire des émissions et des rejets que le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, Secrétariat à l’Environnement et aux Ressources naturelles) doit mettre en place;
  - article 118, paragraphes I, II, III, V et VI, indiquant les activités gouvernementales dans lesquelles il convient de tenir compte des critères relatifs à la prévention et au contrôle de la pollution de l’eau;
  - article 119 BIS, concernant les pouvoirs et obligations des gouvernements étatiques et municipaux en matière de prévention et de contrôle de la pollution de l’eau;
  - article 120, établissant que, pour prévenir la pollution de l’eau, certaines activités sont assujetties à la réglementation fédérale ou locale;
  - article 126, stipulant que les systèmes d’assainissement des eaux d’égout municipales doivent satisfaire aux exigences établies dans les normes officielles mexicaines;
  - article 127, concernant les installations de purification des eaux usées d’origine industrielle;
  - article 128, établissant que les eaux usées provenant des systèmes de drainage et d’égouts urbains peuvent être utilisées dans l’industrie et en agriculture si elles sont traitées conformément aux dispositions des normes officielles mexicaines;
  - article 129, exigeant le traitement des eaux utilisées dans des activités économiques susceptibles de polluer ces eaux;

- article 134, établissant des critères qui visent à prévenir la pollution des sols;
- article 157, concernant la participation des citoyens à la politique environnementale;
- articles 159 BIS 3, 159 BIS 4 et 159 BIS 5, concernant le droit d'accès à l'information environnementale;
- article 200, prévoyant que les lois étatiques doivent permettre aux citoyens de déposer des plaintes.

Ces articles de la LGEEPA et les dispositions invoquées des lois étatiques relatives à la protection de l'environnement, aux eaux et à la santé, ne seront pas analysés plus avant dans le présent document et, de l'avis du Secrétariat, il n'est pas nécessaire de les examiner dans le dossier factuel qu'il est justifié de constituer au sujet de cette communication.

#### *IV.4.3 Dispositions pertinentes en rapport avec les faits invoqués dans la communication*

En revanche, après avoir examiné également les arguments invoqués dans la réponse du Mexique, le Secrétariat considère que les dispositions suivantes sont directement applicables à l'objet de la communication : articles 88, paragraphe IV, 89, paragraphe VI, 93, 117, 121, 122, 123, 124, 133, 189, 190, 191, 192 et 199 de la LGEEPA.

Le paragraphe IV de l'article 88 stipule que les utilisateurs de l'eau sont responsables de sa préservation et de son utilisation durable<sup>29</sup>. Aux termes du paragraphe VI de l'article 89, il convient de tenir compte des critères visant à assurer la préservation et l'utilisation durable de l'eau (en particulier le paragraphe IV susmentionné de l'article 88) dans l'exploitation et l'administration des systèmes d'eau potable et d'égouts desservant les centres urbains et les industries<sup>30</sup>. Les municipalités

---

29. Article 88.- Afin d'assurer l'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques, il convient de tenir compte des critères suivants :

[...]IV.- La responsabilité de la préservation et de l'utilisation durable de l'eau, ainsi que des écosystèmes aquatiques, incombe aux utilisateurs et à quiconque réalise des travaux ou des activités qui ont une incidence sur ces ressources.

30. Article 89.- Il convient de tenir compte des critères visant à assurer l'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques dans les activités suivantes :

[...]VI.- Exploitation et administration des systèmes d'eau potable et d'égouts desservant les centres urbains et les industries.



d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, en tant qu'usagers de la rivière Magdalena dans laquelle elles déversent leurs eaux usées, doivent tenir compte des critères visant à assurer l'utilisation durable de l'eau.

L'article 92 fait état du traitement des eaux usées, parmi les mesures que les autorités doivent promouvoir pour assurer la disponibilité de l'eau et réduire le gaspillage<sup>31</sup>. Les articles 93, 117, 121, 122, 123, 124 et 133 de la LGEEPA établissent des obligations, des interdictions, des critères et des mesures visant à prévenir et à contrôler la pollution de l'eau, tous applicables aux rejets d'eaux usées et pertinents du point de vue des allégations contenues dans la communication<sup>32</sup>. Sont également perti-

31. Article 92.- Afin d'assurer la disponibilité de l'eau et de réduire le gaspillage, les autorités compétentes encourageront l'utilisation efficace de l'eau, les économies d'eau, l'assainissement des eaux usées et le réemploi de ces eaux usées.

32. Article 93.- Le [Semarnat] prendra les mesures nécessaires pour empêcher et, le cas échéant, contrôler les processus d'eutrophisation et de salinisation, et tout autre processus de pollution des eaux nationales.

Article 117.- Afin de prévenir et de contrôler la pollution de l'eau, il convient de tenir compte des critères suivants :

I. – Il est essentiel de prévenir et de contrôler la pollution de l'eau afin d'éviter une réduction de la disponibilité de l'eau et de protéger les écosystèmes du pays;

II – Il incombe à l'État et à la société de prévenir la pollution des cours d'eau, des bassins, des réservoirs, des eaux marines et autres masses d'eau immobiles ou courantes, y compris les eaux souterraines;

III – L'utilisation d'eau dans des activités productives susceptibles d'entraîner une pollution de l'eau s'accompagne de la responsabilité de traiter les rejets afin de redonner à l'eau les qualités nécessaires pour qu'elle puisse être utilisée à d'autres fins, et de préserver l'équilibre des écosystèmes;

IV. – Les eaux usées d'origine urbaine doivent subir un traitement avant d'être rejetées dans les cours d'eau; les bassins, les réservoirs, les eaux marines et autres masses d'eau immobiles ou courantes, y compris les eaux souterraines;

V. – La participation et la responsabilité partagée de la société sont des conditions indispensables pour prévenir la pollution de l'eau.

Article 121.- Il est interdit de rejeter ou de laisser s'infiltrer dans une quelconque masse d'eau immobile ou courante, dans le sol ou dans le sous-sol, des eaux usées renfermant des polluants, sans traitement préalable ou autorisation de l'autorité fédérale, ou de l'autorité locale dans les cas de rejets dans des eaux de compétence locale ou dans des systèmes de drainage et d'égouts des centres urbains.

Article 122.- Les eaux usées provenant d'utilisations publiques dans les centres urbains et les eaux usées d'origine industrielle ou agricole qui sont rejetées dans les systèmes de drainage et d'égouts des municipalités ou dans les bassins, cours d'eau, canaux, réservoirs et autres masses d'eau immobiles ou courantes, ainsi que les eaux s'infiltrant de quelque façon dans le sous-sol et, de manière générale, les eaux qui sont déversées sur le sol, doivent réunir les conditions nécessaires pour prévenir :

I. – La contamination des masses d'eau réceptrices;

II. – Toute interférence dans les processus d'assainissement des eaux;

III. – Les dérangements, les obstacles ou les perturbations dans les utilisations appropriées de l'eau ou dans le fonctionnement adéquat des systèmes, ainsi que dans la capacité hydraulique des bassins, des cours d'eau, des réservoirs, des

nents les articles, 189, 190, 191, 192 et 199 de la LGEEPA qui régissent la procédure de plainte de citoyens<sup>33</sup>. L'auteur de la communication a eu recours à cette procédure pour dénoncer la pollution de la rivière Magdalena attribuable aux rejets d'eaux usées provenant des municipalités en question.

#### IV.5 La communication justifie-t-elle la constitution d'un dossier factuel?

L'auteur de la communication allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ne prévenant pas la pollution de la rivière Magdalena par les rejets d'eaux usées non traitées provenant des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, dans l'État de Sonora. Compte tenu des dispositions applicables, les allégations contenues dans la communication qu'il convient d'examiner sont les suivantes :

nappes phréatiques et autres masses d'eau de propriété nationale, et des systèmes d'égouts.

Article 123.- Tous les rejets dans les réseaux collecteurs, cours d'eau, aquifères, bassins, réservoirs, eaux marines et autres masses d'eau immobiles ou courantes ainsi que tout déversement d'eaux usées sur le sol ou toute infiltration doivent satisfaire aux normes officielles mexicaines publiées à cet égard et, le cas échéant, les conditions particulières de déversement établies par le [Semarnat] ou les autorités locales. Les responsables desdits rejets doivent assurer le traitement préalable nécessaire.

Article 124.- Lorsque les rejets d'eaux usées ont une incidence, ou peuvent avoir une incidence, sur les sources d'approvisionnement en eau, le [Semarnat] doit aviser le *Secretaría de Salud* et refuser ou révoquer le permis ou l'autorisation correspondants et, le cas échéant, ordonner l'interruption de l'approvisionnement.

Article 133.- Le [Semarnat], de concert, le cas échéant, avec le *Secretaría de Salud*, conformément à d'autres dispositions légales, doit mener une surveillance systématique et permanente de la qualité des eaux, afin de détecter la présence de polluants ou l'excès de déchets organiques, et prendre les mesures qui s'imposent. Dans le cas des eaux de compétence locale, la mise en œuvre des mesures doit être coordonnée avec les autorités étatiques, le District fédéral et les municipalités.

33. Article 189.- Tous particuliers, groupes sociaux, organisations non gouvernementales, associations et sociétés peuvent déposer une plainte auprès du *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* [Profepa] ou d'autres autorités pour dénoncer tout fait, acte ou omission ayant ou pouvant avoir pour effet de provoquer un déséquilibre écologique ou des dommages à l'environnement ou aux ressources naturelles, ou contrevenant aux dispositions de la présente Loi et des autres dispositions qui régissent les questions en rapport avec la protection de l'environnement et la préservation et la restauration de l'équilibre écologique [...]

Les articles 190, 191, 192 et 199 établissent les exigences et la procédure applicables à la plainte de citoyens.

Article 200.- Les lois étatiques établiront la procédure d'examen de la plainte de citoyens relative à des actes, faits ou omissions ayant ou pouvant avoir pour effet de provoquer des déséquilibres écologiques ou des dommages à l'environnement, suite à des infractions à la législation de l'environnement locale.

1. l'omission présumée d'assurer l'application efficace des articles 93, 117 et 122 de la LGEEPA concernant l'obligation générale de prévenir et de contrôler la pollution de l'eau dans le cas de la rivière Magdalena;
2. l'omission présumée d'assurer l'application efficace des articles 88, paragraphe IV, et 89, paragraphe VI, de la LGEEPA concernant la responsabilité des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, en tant qu'usagers des eaux (nationales) de la rivière Magdalena, d'utiliser ces eaux de façon durable;
3. l'omission présumée, en rapport avec les rejets d'eaux usées des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, et la rivière Magdalena, d'assurer l'application efficace des articles 92, 117, paragraphe IV, 121 et 123 de la LGEEPA, concernant l'obligation pour quiconque rejette des eaux usées de traiter ces eaux avant de les rejeter afin d'éviter la contamination des masses d'eau réceptrices;
4. l'omission présumée d'assurer l'application efficace des articles 121 et 124 de la LGEEPA concernant l'octroi et l'annulation des permis de rejet d'eaux usées, en rapport avec les municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana;
5. l'omission présumée, en rapport avec les rejets d'eaux usées dans la rivière Magdalena, d'assurer l'application efficace de l'article 123 de la LGEEPA concernant l'observation des normes officielles mexicaines applicables;
6. l'omission présumée d'assurer l'application efficace de l'article 133 de la LGEEPA, en rapport avec l'absence d'une surveillance permanente et systématique de la qualité de l'eau de la rivière Magdalena;
7. l'omission présumée d'assurer l'application efficace des articles 189 à 192 et l'article 199 de la LGEEPA en rapport avec les plaintes de citoyens présentées au sujet de la pollution de la rivière Magdalena.

Le Secrétariat examine ci-dessous chacune de ces allégations à la lumière de la réponse du Mexique et explique les raisons pour lesquelles il considère que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel.

**IV.5.1 Omission présumée d'assurer l'application efficace de l'obligation générale de prévenir et de contrôler la pollution de l'eau (articles 93, 117 et 122 de la LGEEPA)**

En vertu de l'article 93, l'autorité fédérale doit prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou contrôler la pollution des eaux nationales. L'article 117 stipule que, pour prévenir et contrôler la pollution de l'eau, il convient de respecter cinq critères qui établissent essentiellement les principes de la prévention et du contrôle de la pollution, du traitement préalable des eaux usées polluantes, et de la responsabilité partagée de l'État et de la société en ce qui concerne la prévention de la pollution de l'eau. L'article 122 de la LGEEPA stipule que les eaux usées provenant d'usages publics dans les centres urbains doivent réunir les conditions nécessaires pour empêcher la contamination des masses d'eau réceptrices.

Dans le chapitre IV de la réponse du Mexique, la Partie décrit la problématique environnementale que posait la rivière Magdalena à ce moment-là. Le Mexique affirme ce qui suit : « Les résultats de la surveillance de la qualité de l'eau réalisée par la CNA en vue de la classification de cette eau montrent que le cours d'eau a la capacité d'assimiler ou d'atténuer l'impact des rejets d'eaux usées qu'il reçoit. »<sup>34</sup>. Cependant, la Partie ne fournit pas d'autre information sur la classification des eaux de la rivière Magdalena et ne précise pas les paramètres employés pour caractériser les eaux usées à laquelle il est fait allusion<sup>35</sup>. La Partie confirme que les municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana rejettent leurs eaux usées dans la rivière précitée, mais souligne que, dans les cas d'Imuris et de Magdalena de Kino, les eaux usées sont traitées dans des étangs d'oxydation<sup>36</sup>, reconnaissant également que ces systèmes sont déficients<sup>37</sup>. Dans sa réponse, le Mexique explique ce qui suit :

Il convient de mentionner que l'assainissement des eaux usées provenant des divers centres urbains du pays est un objectif que le gouvernement mexicain n'a pu atteindre entièrement et que les progrès dans ce domaine dépendent des ressources budgétaires disponibles. En conséquence, nous insistons sur le fait que, si les lois fédérales et étatiques imposent l'obligation générale de traiter les eaux usées provenant des centres urbains, le Mexique doit encore composer avec des limites financières qui l'empêchent d'appliquer intégralement cette disposition; cependant, la stratégie

34. Réponse du Mexique, p. 13.

35. Réponse du Mexique, annexe 23, p. 40 du projet de Magdalena, État de Sonora.

36. Réponse du Mexique, p. 13.

37. Réponse du Mexique, p. 34 et 35.

claire qui ressort des plans respectifs des gouvernements montre déjà la volonté de résoudre graduellement la problématique du traitement des eaux usées à l'échelle nationale.<sup>38</sup>

S'agissant notamment de l'article 93, le Mexique affirme qu'il a dûment appliqué cet article en créant un cadre de réglementation en vue de lutter contre la pollution des eaux nationales et en surveillant l'observation des normes officielles mexicaines pertinentes<sup>39</sup>. La publication de normes officielles mexicaines et la surveillance de l'observation de ces normes constituent des mesures susceptibles de contribuer à prévenir la pollution des eaux nationales. Cependant, ces mesures ne constituent pas, en elles-mêmes, une application efficace de l'article 93, qui a pour objet non pas la publication de normes, mais la prévention et le contrôle de la pollution de l'eau. L'auteur de la communication allègue précisément que, malgré la promulgation de diverses lois pour prévenir la pollution de l'eau, et les nombreuses modifications apportées à ces lois et aux instruments institutionnels de surveillance, aucune mesure n'a été prise pour assurer l'application efficace de ces dispositions<sup>40</sup>. Dans sa réponse, le Mexique affirme que la CNA surveille l'observation des normes officielles mexicaines pertinentes, mais ne fournit pas d'information prouvant que cette surveillance est effectuée de manière efficace, de telle sorte que les questions centrales soulevées à ce sujet par la communication ne sont toujours pas résolues.

En ce qui concerne l'application efficace de l'article 117 de la LGEEPA, la réponse de la Partie fait seulement état du paragraphe IV qui établit la nécessité de traiter les rejets d'eaux usées d'origine urbaine, la Partie affirmant que cette obligation a été respectée puisqu'il existe une infrastructure de traitement dans deux des municipalités et un projet de construction d'une telle infrastructure dans la troisième<sup>41</sup>. Au sujet de cette dernière, en l'occurrence la municipalité de Santa Ana, la Partie affirme que cette municipalité ne dispose pas d'un système de traitement des eaux usées sanitaires, qui sont rejetées près de la rivière Magdalena, mais elle souligne qu'il existe un projet en vue d'établir un étang d'oxydation<sup>42</sup>. Dans les deux autres municipalités, il est également prévu d'agrandir les installations ou de construire d'autres installations de traitement afin de corriger les insuffisances. La Partie a joint à sa

---

38. *Ibid.*

39. Réponse du Mexique, p. 47.

40. Communication, p. 10 et 11.

41. Réponse du Mexique, p. 49.

42. Réponse du Mexique, p. 17.

réponse des copies de documents décrivant ce projet<sup>43</sup>. Le traitement préalable des rejets constitue l'un des critères mentionnés à l'article 117, mais ce critère n'est pas indépendant de l'objectif de la disposition, soit la prévention et le contrôle de la pollution de l'eau. Dans sa réponse, la Partie fait valoir qu'il existe une infrastructure pour le traitement des eaux usées ainsi que des projets en vue d'améliorer cette infrastructure, mais l'information fournie n'indique pas que cette infrastructure permet d'atteindre l'objectif de prévenir et de contrôler la pollution de l'eau dans le cas de la rivière Magdalena et des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana. En conséquence, la question soulevée dans la communication au sujet de l'omission d'assurer l'application efficace des critères prévus à l'article 117 n'est toujours pas résolue.

S'agissant de l'article 122 de la LGEEPA, qui établit l'obligation concrète de faire en sorte que les eaux usées provenant d'usages publics dans les centres urbains réunissent les conditions nécessaires pour empêcher la pollution des masses d'eau réceptrices, la Partie fait de nouveau valoir l'existence d'une infrastructure pour le traitement des rejets d'eaux usées<sup>44</sup>. Comme dans le cas des articles 93 et 117, cette disposition vise à prévenir la pollution des masses d'eau réceptrices et, partant, il ne semble pas que la mention de l'existence de stations d'épuration (qui, comme il est mentionné précédemment, sont déficientes, de l'avis même de la Partie) suffise pour résoudre la question soulevée dans la communication au sujet de l'omission d'assurer l'application efficace de cette disposition.

Les mesures mentionnées par la Partie ne semblent pas avoir eu pour effet de faire en sorte que les eaux usées provenant d'usages publics dans des centres urbains (en particulier les rejets des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana) réunissent les conditions nécessaires pour empêcher la pollution de la rivière Magdalena, ce qui constituerait une application efficace des critères pertinents et de l'obligation générale de prévenir ou de contrôler la pollution de l'eau, conformément aux articles 93, 117 et 122 de la LGEEPA. En conséquence, le Secrétariat considère qu'il est justifié d'examiner, dans un dossier factuel, la présumée omission d'assurer l'application efficace de ces dispositions, alléguée dans la communication en question, en rapport avec les rejets d'eaux usées provenant des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, dans l'État de Sonora.

---

43. Réponse du Mexique, p. 13-16, 28, 29 et annexe 23 intitulée « Projet d'amélioration et/ou d'agrandissement des systèmes d'égouts et des stations de traitement des eaux usées des municipalités d'Imuris, de Magdalena et de Santa Ana ».

44. Réponse du Mexique, p. 51.

***IV.5.2 Omission présumée d'assurer l'application efficace des dispositions relatives à la responsabilité des utilisateurs d'eau en ce qui a trait à la préservation et à l'utilisation durable de cette eau (articles 88, paragraphe IV, et 89, paragraphe VI, de la LGEEPA)***

Les articles 88, paragraphe IV, et 89, paragraphe VI, de la LGEEPA établissent la responsabilité des usagers en ce qui a trait à la préservation et à l'utilisation durable de l'eau. En vertu de ces articles, les municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, en tant qu'usagers de la rivière Magdalena comme masse d'eau réceptrice de leurs rejets d'eaux usées, ont la responsabilité de préserver et d'utiliser de façon durable l'eau de cette rivière et doivent tenir compte des critères d'utilisation durable de l'eau en ce qui a trait aux rejets d'eaux usées provenant de leurs systèmes d'égouts. Dans sa réponse, le Mexique ne fait pas état de l'application de l'article 88. En ce qui concerne l'article 89, la Partie affirme que cet article n'a pas d'incidence sur l'objet de la communication et fait valoir que, les notions d'utilisation durable et d'écosystème aquatique étant très vastes, elle n'est pas en mesure de réfuter toutes les allégations d'infraction qui pourraient être présentées<sup>45</sup>.

Il est clair que, en établissant la responsabilité des municipalités en tant qu'utilisateurs d'eau, ces articles ont effectivement une incidence sur l'objet de la communication. Malgré la vaste portée de ces dispositions, la responsabilité qu'elles établissent fait partie du contexte dans lequel s'inscrivent les autres obligations de prévention et de contrôle de la pollution de l'eau, qui font l'objet de la communication. Ces dispositions sont pertinentes dans cette perspective contextuelle et il convient de les examiner dans le dossier factuel qu'il est justifié de constituer au sujet de la communication en question.

***IV.5.3 Omission présumée d'assurer l'application efficace des dispositions relatives à l'obligation de traiter les eaux usées avant de les rejeter (articles 92, 117, paragraphe IV, 121 et 123 de la LGEEPA)***

La principale allégation de la communication a trait à l'omission, par le Mexique, d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement parce qu'il permet aux municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana de rejeter leurs eaux usées dans la rivière Magdalena, sans les soumettre au préalable à un traitement afin d'éviter qu'elles ne polluent la rivière. L'article 92 prévoit que l'on doit

45. Réponse du Mexique, p. 44 et 45.

promouvoir le traitement et le réemploi des eaux usées afin d'assurer la disponibilité de la ressource et de réduire le gaspillage, tandis que les articles 117, paragraphe IV, 121 et 123 de la LGEEPA établissent l'obligation de traiter les eaux usées avant de les rejeter afin de prévenir toute contamination des eaux réceptrices.

Dans sa réponse, le Mexique admet que le traitement des eaux usées rejetées dans la rivière Magdalena est déficient<sup>46</sup>. Cependant, la Partie fait valoir que « les situations économiques auxquelles les municipalités, le gouvernement étatique et le gouvernement fédéral sont confrontés limitent l'exécution de programmes d'action prévoyant la construction de systèmes d'assainissement »<sup>47</sup>. Cette affirmation mérite d'être vérifiée, notamment parce que l'auteur de la communication allègue que les autorités disposent des fonds nécessaires pour s'occuper de ces questions. L'auteur affirme que les municipalités « encaissent 35 % des factures mensuelles pour les services d'eau potable, de drainage et d'égouts »<sup>48</sup> et que l'argent est dépensé à des fins qui, à son avis, ne sont pas nécessaires<sup>49</sup>.

En ce qui concerne l'article 92, à la lumière de la réponse du Mexique, la question de savoir si cette disposition est appliquée efficacement ne se pose plus puisque cette disposition prévoit seulement que l'on doit promouvoir le traitement des eaux usées et que les mesures décrites par la Partie sont précisément des mesures visant à promouvoir le traitement des eaux usées<sup>50</sup>.

Dans le cas de l'article 117, par contre, il ne s'agit pas de promouvoir le traitement des eaux usées. L'obligation porte sur la nécessité de faire en sorte que le traitement ait pour résultat de prévenir et de contrôler la pollution de l'eau. Comme il est expliqué précédemment, la réponse de la Partie fait seulement état du paragraphe IV qui établit la nécessité de traiter les rejets d'eaux usées d'origine urbaine. La Partie fait valoir que cette obligation est observée puisqu'il existe une infrastructure de traitement dans deux des municipalités et un projet de construc-

---

46. D'après la réponse, les étangs d'oxydation dont la municipalité de Magdalena de Kino se sert pour traiter ses eaux usées sont archaïques et insuffisants. La municipalité de Santa Ana ne possède pas de système de traitement des eaux usées. Quant à Imuris, la Partie affirme que, selon des informations fournies par le gouvernement de l'État et par la municipalité, un étang anaérobie et un étang facultatif ont été mis en service le 11 juin 1998 pour traiter les eaux usées. Réponse du Mexique, p. 14

47. Réponse du Mexique, p. 23.

48. Ajout à la communication, p. 11.

49. Communication, p. 2.

50. Réponse du Mexique, p. 46 et 47.



tion d'une telle infrastructure dans la troisième<sup>51</sup>. La simple existence des stations d'épuration ne suffit pas pour satisfaire à l'obligation de traiter les eaux usées avant de les rejeter afin de prévenir et de contrôler la pollution de l'eau; encore faut-il que ce traitement permette de prévenir ou de contrôler efficacement la pollution de l'eau. Pour montrer que l'article 117 est appliqué efficacement, il n'est pas suffisant non plus de faire valoir, comme le fait la Partie, qu'il est prévu d'effectuer les investissements nécessaires pour résoudre les problèmes de l'absence de traitement ou du traitement insuffisant des eaux usées des municipalités de Magdalena de Kino et de Santa Ana. En effet, le fait de prévoir l'observation future de la disposition en question ne prouve pas qu'il y a eu application efficace.

Par ailleurs, bien que la Partie affirme dans sa réponse qu'il existe des projets et que le budget nécessaire à la mise en œuvre de ces projets a été établi, elle ne précise pas que ces projets sont en cours d'exécution, ni que le financement correspondant a effectivement été inscrit dans un budget approuvé. Il n'est pas clair non plus si le financement sera couvert par la CNA ou par les municipalités. Dans la demande de complément d'information que le Secrétariat a envoyée à la Partie le 13 septembre 2000, le Secrétariat a souligné ce fait et a sollicité les documents pertinents. Par exemple, le Secrétariat a cherché à obtenir de l'information au sujet de la mise en œuvre de ces projets en demandant également à la Partie des renseignements concernant la présentation à l'autorité responsable des rapports sur la prévention des impacts environnementaux des trois projets, mentionnés au numéro 11 des références bibliographiques de chaque dossier de projet, sous la rubrique « Étude d'impact environnemental », et concernant la procédure applicable à ces rapports. Comme il a été dit plus haut, le Secrétariat n'a pas reçu de réponse à sa demande de complément d'information.

L'article 121 de la LGEEPA peut se résumer à une interdiction de rejeter des eaux usées renfermant des polluants, en l'absence d'un traitement préalable et de l'autorisation de l'autorité compétente. À la lumière de la réponse de la Partie, il est impossible d'écarter la présumée omission d'assurer l'application efficace de cet article. Dans sa réponse, le Mexique se borne à signaler que, à la date de la présentation de cette réponse, les municipalités concernées n'avaient pas reçu les permis de rejet d'eaux usées nécessaires. Dans le cas de la municipalité de Santa Ana, en particulier, la question de l'application efficace de l'article 21 reste d'autant plus pertinente que cette municipalité a été autorisée à

---

51. Réponse du Mexique, p. 49.

rejeter ses eaux usées sans aucun traitement préalable, en violation de l'interdiction établie expressément dans cet article.

En résumé, il n'est pas justifié de poursuivre l'examen de la présumée omission d'assurer l'application efficace de l'article 92. En revanche, à la lumière de la réponse du Mexique, la présumée omission d'assurer l'application efficace des articles 117, 121 et 123 ne peut être écartée et, partant, le Secrétariat considère qu'il est justifié de constituer un dossier factuel au sujet de ces dispositions. Le dossier factuel devra fournir des informations relatives à l'exécution des travaux nécessaires dans la municipalité de Santa Ana pour traiter les rejets d'eaux usées, à la correction des insuffisances du système de traitement de la municipalité de Magdalena de Kino et à l'efficacité du système de traitement d'Imuris, afin de permettre la réalisation de l'objectif de ces dispositions en rapport avec la rivière Magdalena, à savoir prévenir ou contrôler la pollution de l'eau.

*IV.5.4 Omission présumée d'assurer l'application efficace des dispositions relatives à l'obligation de détenir un permis de rejets d'eaux usées et à la révocation éventuelle de ce permis en cas de pollution de l'eau destinée à la consommation humaine (articles 121 et 124 de la LGEEPA)*

En vertu de l'article 121, les rejets d'eaux usées renfermant des polluants requièrent un permis ou une autorisation de l'autorité compétente. Ce permis ou cette autorisation ne sont pas accordés ou sont révoqués lorsque les eaux usées ont une incidence, ou peuvent avoir une incidence, sur les sources d'approvisionnement en eau, conformément à l'article 124. Selon l'auteur de la communication, la rivière Magdalena est la seule source d'approvisionnement en eau dans la région et, pendant les dix-sept années qui ont précédé la présentation de la communication, en 1997, la rivière a été polluée et dégradée par les rejets d'eaux usées provenant des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana<sup>52</sup>. L'information fournie dans la réponse du Mexique confirme que les municipalités en question déversent leurs eaux usées dans la rivière Magdalena et qu'elles ne détiennent pas les permis de rejet nécessaires; toutefois, selon la Partie, la procédure d'émission des permis était en cours au moment de la présentation de cette réponse<sup>53</sup>.

---

52. Communication, p. 2, dernier paragraphe, et ajout à la communication, p. 1 et 12.

53. Réponse du Mexique, p. 36.

En ce qui concerne l'utilisation de la rivière Magdalena comme source d'eau potable, dans sa description de l'infrastructure municipale d'approvisionnement en eau, la Partie explique que les trois municipalités concernées puisent leur eau potable dans des puits profonds : deux à Imuris, quatre à Magdalena de Kino et quatre à Santa Ana. Dans sa réponse, le Mexique précise que deux des puits de Magdalena de Kino sont adjacents à la rive gauche de la rivière Magdalena<sup>54</sup>. Bien que cette information soit utile pour expliquer le contexte de la question soulevée dans la communication, elle ne contredit pas l'allégation de l'auteur<sup>55</sup> selon laquelle les rejets d'eaux usées provenant de ces municipalités polluent les eaux destinées à la consommation humaine dans les villages de la région.

Dans sa réponse, la Partie reconnaît que les eaux de la rivière Magdalena sont polluées et que des sanctions ont même été imposées aux agriculteurs qui les utilisent pour l'irrigation. Cependant, la Partie fait valoir que, selon une étude de la CNA, la pollution est attribuable à « la pratique de la défécation en plein air, aux rejets d'eaux de drainage domestiques et aux déversements de déchets et de matière organique »<sup>56</sup>. À ce sujet, la Partie affirme que la municipalité d'Imuris a fermé un puits (date non précisée) parce qu'il était sérieusement pollué, et souligne que cette pollution était due au fait que la majorité des habitants déversent leurs eaux usées sanitaires dans des latrines, des fosses d'aisance et des fosses septiques<sup>57</sup>.

Ces affirmations de la Partie ne prouvent pas que la rivière Magdalena n'est pas polluée, ni que les rejets d'eaux usées dans la rivière Magdalena ne contaminent pas les sources d'approvisionnement en eau, ni que ces rejets sont effectués avec l'autorisation exigée par la loi. De plus, ces affirmations ne sont pas étayées par des informations permettant de confirmer les données sur lesquelles elles sont basées. Étant donné que l'information fournie par la Partie dans sa réponse confirme l'affirmation de l'auteur de la communication relative au fait que les municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana ne détiennent pas de permis de rejets, et qu'elle ne permet pas d'écarter l'allégation selon laquelle ces rejets d'eaux usées polluent les sources d'approvisionnement en eau, le Secrétariat considère qu'il convient d'examiner la question de l'application efficace des articles 121 et 124 dans le dossier factuel qu'il est justifié de constituer au sujet de la communication.

---

54. Réponse du Mexique, p. 14-16.

55. Communication, p. 1, et ajout à la communication, p. 11.

56. Réponse du Mexique, p. 18-23.

57. Réponse du Mexique, p. 14.

#### **IV.5.5 Omission présumée d'assurer l'application efficace des normes officielles mexicaines pertinentes (article 123 de la LGEEPA)**

L'auteur de la communication allègue que la Partie omet d'assurer l'application efficace de l'article 123 qui établit notamment que les rejets dans les cours d'eau doivent satisfaire aux critères énoncés dans les normes officielles mexicaines publiées à ce sujet.

Le 6 janvier 1996, la *Norma Oficial Mexicana* NOM-001-ECOL-1996 (la « norme NOM-001 »), qui établit les concentrations maximales admissibles de polluants dans les eaux usées rejetées dans les eaux et les propriétés nationales, a été publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération). La norme NOM-001 est une norme contraignante pour les municipalités concernées, en vertu de laquelle les responsables des rejets d'eaux usées dans les masses d'eau réceptrices ou dans les propriétés de compétence fédérale sont tenus de respecter les obligations suivantes :

- Les rejets d'eaux usées doivent satisfaire aux critères établis dans la norme.
- Les responsables des rejets d'eaux usées doivent surveiller la qualité des eaux rejetées et présenter un rapport périodique à la CNA.
- Les responsables de rejets d'eaux usées qui dépassent les concentrations maximales admissibles établies dans la norme doivent soumettre à la CNA un programme de mesures à prendre ou de travaux à réaliser pour contrôler la qualité des eaux rejetées.
- Une fois le programme présenté, la CNA doit être informée tous les six mois des progrès accomplis dans le contrôle de la qualité des eaux rejetées.

Certaines des obligations établies dans cette norme sont assorties de délais de mise en conformité. Ainsi, l'article 4.5 de la norme NOM-001 stipule que la date à partir de laquelle les rejets des municipalités devront satisfaire aux critères pertinents est déterminée en fonction du nombre d'habitants dans la municipalité<sup>58</sup>. Compte tenu des données

---

58. Le nombre d'habitants est déterminé à partir des données du XI<sup>e</sup> recensement national de la population et du logement, effectué en 1990 et publié par l'*Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI, Institut national de statistique, de géographie et d'informatique).

fournies par la Partie dans sa réponse<sup>59</sup>, les eaux usées rejetées par les municipalités d'Imuris et de Santa Ana devront satisfaire aux critères de la norme NOM-001 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010, alors que celles de la municipalité de Magdalena de Kino devront être conformes à ces mêmes critères à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

La date de présentation du programme de mesures à prendre ou de travaux à réaliser varie également selon le nombre d'habitants dans chaque municipalité. Les municipalités d'Imuris et de Santa Ana devaient présenter ce programme au plus tard le 31 décembre 1999, et la municipalité de Magdalena de Kino, au plus tard le 31 décembre 1998.

Cependant, rien ne permet de conclure que le délai accordé aux municipalités pour se conformer aux critères de la norme NOM-001 suppose que les municipalités ne sont pas tenues de respecter les autres obligations imposées par la LGEEPA et la norme NOM-001. Par exemple, il n'existe pas de délai ni d'exemption en ce qui concerne l'obligation pour les municipalités de traiter leurs eaux usées. L'obligation de surveiller la qualité des eaux rejetées et de présenter un rapport périodique n'est pas non plus assortie d'un délai. En vertu de l'article 4.8 de la norme NOM-001, et selon les données fournies par la Partie au sujet du nombre d'habitants, les municipalités d'Imuris et de Santa Ana sont tenues d'effectuer des analyses semestrielles et de soumettre un rapport annuel à la CNA, tandis que la municipalité de Magdalena de Kino doit effectuer des analyses trimestrielles et soumettre un rapport semestriel à la CNA. La réponse du Mexique ne permet pas de conclure que cette surveillance a eu lieu et que des rapports ont été présentés.

La Partie affirme que la CNA a signé un accord en 1997 en vue de l'élaboration du « Projet d'amélioration et/ou d'agrandissement des systèmes d'égouts et des stations de traitement des eaux usées des municipalités d'Imuris, de Magdalena et de Santa Ana », comme moyen de résoudre les problèmes environnementaux liés à la rivière Magdalena. Une copie de ce projet accompagnait la réponse de la Partie<sup>60</sup>. Néanmoins, s'agissant de l'obligation d'observer les concentrations maximales de polluants dans les rejets d'eaux usées, bien que le respect de ces limites ne soit pas encore obligatoire, la réponse de la Partie ne permet pas de conclure que les travaux et modifications prévus, selon les affirmations de la Partie, pour assurer la mise en conformité ont été entrepris.

La réponse du Mexique ne renferme pas d'information sur l'application de cette norme aux municipalités en question, en ce qui a trait aux

59. Réponse du Mexique, p. 24.

60. Réponse du Mexique, p. 28, et annexe 23.

obligations de la norme NOM-001 qui ne sont pas assorties d'un délai de mise en conformité, ni sur l'exécution du projet qui permettra aux municipalités de respecter les concentrations maximales de polluants établies dans cette norme. En conséquence, le Secrétariat considère qu'il est justifié de constituer un dossier factuel au sujet des présumées omissions d'assurer l'application efficace de l'article 123 de la LGEEPA, en rapport avec la norme NOM-001.

***IV.5.6 Omission présumée d'assurer l'application efficace des dispositions relatives à la surveillance de la qualité de l'eau (article 133 de la LGEEPA)***

L'article 133 établit l'obligation pour le Semarnat de réaliser, de concert, le cas échéant, avec le *Secretaría de Salud* (Secrétariat à la Santé) une surveillance systématique et permanente de la qualité des eaux dans le but de détecter la présence de polluants ou d'un excès de déchets organiques et de prendre les mesures appropriées. Dans sa réponse, la Partie fait valoir que, en application de cette disposition, la CNA a mené une surveillance de la qualité des eaux de la rivière Magdalena et que cette surveillance a donné lieu à des visites d'inspection, à des fermetures d'entreprises et à l'imposition de sanctions à des agriculteurs (conformément à la norme NOM-033)<sup>61</sup>. Ces mesures prises par la CNA ressortissent clairement aux dispositions de l'article 133. Cependant, l'information fournie par la Partie se limite à une description d'un cas où la CNA a réalisé une surveillance qui l'a conduite à prendre des mesures, et ne fait pas état d'une surveillance « systématique et permanente », comme le prévoit l'article 133.

Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat considère qu'il convient d'examiner l'application efficace de l'article 133 dans le dossier factuel qu'il est justifié de constituer en rapport avec la communication.

***IV.5.7 Omission présumée d'assurer l'application efficace des dispositions relatives aux plaintes de citoyens (articles 189 à 192 et article 199 de la LGEEPA)***

L'auteur de la communication affirme qu'il s'est adressé de nombreuses fois aux diverses autorités fédérales et locales afin de les mettre au courant de la problématique environnementale liée à la rivière Magdalena, demandant que des mesures soient prises à cet égard. L'auteur précise qu'il n'a jamais reçu de réponse à ses demandes<sup>62</sup>.

---

61. Réponse du Mexique, p. 18-23 et 55.

62. Communication, p. 1.

La Partie affirme que les autorités ont examiné trois plaintes de citoyens présentées par l'auteur, et fournit des détails sur la procédure suivie et sur les résultats de ces plaintes. Deux des plaintes mentionnées dans la communication ont été déposées en 1992 et, selon la Partie, elles ont été traitées conformément à la LGEEPA<sup>63</sup>. Étant donné que ces plaintes ont été déposées avant la date d'entrée en vigueur de l'ANACDE et qu'elles ont été traitées en 1992 et 1993, le Secrétariat n'analyse pas plus avant la présumée omission d'assurer l'application efficace de la LGEEPA en rapport avec ces deux plaintes. Seule la plainte de citoyens déposée en janvier 1997 est examinée.

La Partie confirme que, en 1997, le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau fédéral de la protection de l'environnement) a reçu une lettre de l'auteur de la communication, dans laquelle ce dernier dénonçait les problèmes de la rivière Magdalena, lettre qui a été transmise au bureau du Profepa dans l'État de Sonora, à titre de plainte de citoyens. Simultanément – toujours selon la Partie – les autorités responsables ont demandé de l'information à la CNA au sujet de la problématique décrite et informé les plaignants de la suite donnée à leur lettre. La Partie décrit d'autres mesures prises par la CNA en rapport avec cette plainte de citoyens et affirme que, au moment de la présentation de sa réponse, la procédure relative à la plainte n'avait pas encore abouti<sup>64</sup>.

Le Secrétariat considère que, compte tenu de l'absence, dans la communication, d'une argumentation particulière au sujet de la présumée omission d'assurer l'application efficace des articles 189, 190, 191, 192 et 199 de la LGEEPA relatifs à la procédure de plainte de citoyens, et à la lumière des mesures décrites dans la réponse du Mexique, il n'est pas nécessaire de poursuivre l'examen de cette allégation dans le dossier factuel qu'il est justifié de constituer au sujet de cette communication, au-delà d'inclure les résultats de la procédure, qui n'avait pas encore abouti.

#### IV.5.8 Résumé

Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat considère qu'il est justifié de constituer un dossier factuel au sujet de l'application efficace de plusieurs des dispositions invoquées dans la communication. En plus de fournir des informations concernant la question de savoir si le Mexique assure l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec les rejets d'eaux usées provenant des municipali-

63. Réponse du Mexique, p. 24 à 27.

64. Réponse du Mexique, p. 28.

tés d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana dans la rivière Magdalena, le dossier factuel permettra de mieux comprendre les mesures prises par la Partie pour appliquer efficacement sa législation de l'environnement relative à la prévention de la pollution de l'eau en rapport avec les rejets d'eaux usées provenant de ces municipalités. Le dossier factuel permettra également de faire la lumière sur le lien entre la norme NOM-001 et les obligations générales de la fédération et des municipalités en ce qui concerne la prévention de la pollution des eaux nationales et les services de drainage, d'égouts et de traitement des eaux usées municipales. De même, la constitution du dossier factuel fournira l'occasion de recueillir de l'information qui clarifiera les fonctions, responsabilités et obligations des organismes exécutants, du gouvernement municipal et du gouvernement fédéral en ce qui a trait au « Projet d'amélioration et/ou d'agrandissement des systèmes d'égouts et des stations de traitement des eaux usées des municipalités d'Imuris, de Magdalena et de Santa Ana » qui accompagne la réponse du Mexique<sup>65</sup>, ainsi que de l'information sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ce projet.

Par ailleurs, se fondant sur les motifs exposés dans la présente détermination, le Secrétariat considère qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel au sujet de l'omission d'assurer l'application efficace des articles 1, paragraphes I, II, III, V, VI, VIII, IX et X, 4, 5, paragraphes I, II, III, V, VII, XVI, XVII, XVIII et XIX, 6, 7, paragraphes I, II, VIII, XIX, XI, XII, XIV, XV, XVIII, XIX et XXI, 8, paragraphes I, II, VII, IX, X, XI, XIII et XV, 10, 15, 16, 23, paragraphe VII, 36, 88, paragraphes I à III, 89, paragraphes II et VII, 90, 91, 96, 98, paragraphe IV, 104, 108, paragraphe I, 109 BIS, 118, paragraphes I, II, III, V et VI, 119, 119 BIS, 120, 126, 127, 128, 129, 134, 157, 159 BIS 3, 159 BIS 4 et 159 BIS 5, 189, 190, 191, 192, 199 et 200 de la LGEEPA, ainsi que de l'ensemble des dispositions des lois étatiques invoquées suivantes : *Ley del Equilibrio Ecológico et la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora*, *Ley de las Aguas del Estado de Sonora* et *Ley de Salud para el Estado de Sonora*.

## V. NOTIFICATION AU CONSEIL EN VERTU DU PARAGRAPHE 15(1) DE L'ANACDE

Conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat informe le Conseil que, à la lumière des motifs exposés dans la présente détermination, il considère justifié de constituer un dossier factuel au

65. Les fonctions définies dans ledit projet ne semblent pas coïncider avec les fonctions établies par la LGEEPA, la *Ley de Aguas Nacionales* ou la NOM-001. (LGEEPA, articles 88, paragraphe IV, 89, paragraphe VI, 93, 117, paragraphe IV, 118, paragraphe V, 119BIS, 121, 122, 123 et 133; LAN, articles 88, 89 et 90.)



sujet des allégations de la communication SEM-97-002 présentée par le Comité Pro Limpieza del Río Magdalena, relative à la présumée omission, par le Mexique, d'appliquer efficacement les articles 88, paragraphe IV, 89, paragraphe VI, 92, 93, 117, 121, 122, 123, 124 et 133 de la LGEEPA, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994, en rapport avec la pollution de la rivière Magdalena par les rejets d'eaux usées provenant des municipalités d'Imuris, de Magdalena de Kino et de Santa Ana, dans l'État de Sonora, au Mexique.

Respectueusement soumis le 5 février 2002.

Janine Ferretti  
Directrice exécutive



## SEM-98-003

### (Grands Lacs)

**AUTEURS :** DEPARTMENT OF THE PLANET EARTH  
ET COLL.

**PARTIE :** États-Unis d'Amérique

**DATE :** 27 mai 1998

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que « le projet de réglementation de l'Environmental Protection Agency des États-Unis et les programmes adoptés par cet organisme en vue de réduire les émissions atmosphériques de dioxines, de furanes, de mercure et d'autres substances toxiques rémanentes en provenance des incinérateurs de déchets solides et de déchets médicaux enfreignent et constituent une omission d'appliquer : 1) la législation intérieure des États-Unis; 2) les traités canado-américains visant à protéger les Grands Lacs, dont certaines parties sont citées dans la Clean Air Act des États-Unis ».

#### DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

**PAR. 14(1)\*  
(14 décembre 1998)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfait pas aux critères établis [par. 14(1)].

**Communication  
révisée PAR. 14(1)(2)\*  
(8 septembre 1999)** Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].

**PAR. 15(1)  
(5 octobre 2001)** Détermination, aux termes du paragraphe 15(1), selon laquelle la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée.

\* Publiée dans *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, Volume 5 (Automne 2000).



## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation of North America

### Secretariat Determination under Article 15(1) that Development of a Factual Record is Not Warranted

**Submission Number:** SEM-98-003 (Great Lakes)

**Submitter(s):** Department of the Planet Earth;  
Sierra Club of Canada;  
Friends of the Earth;  
Washington Toxics Coalition;  
National Coalition Against Misuse of Pesticides;  
WASHPIRG;  
International Institute of Concern for Public Health;  
Dr. Joseph Cummins; and  
Reach for Unbleached

**Concerned Party:** United States

**Date Received:** 27 May 1998

**Date of this Notification:** 5 October 2001

---

#### I. EXECUTIVE SUMMARY

Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC or the "Agreement") creates a mechanism for citizens to file submissions in which they assert that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "CEC") initially considers these submissions based on criteria contained in Article 14(1) of the NAAEC. When the Secretariat determines that a submission meets these criteria, the Secretariat then determines based on factors contained in Article 14(2) whether the submission merits requesting a response from

the Party named in the submission. If the Secretariat considers that the submission, in light of any response from the Party, warrants developing a factual record, the Secretariat must inform Council and provide its reasons (Article 15(1)). The Secretariat dismisses the submission if it believes that development of a factual record is not warranted.

On 27 May 1998, the Submitters filed with the Secretariat a submission alleging that the United States is failing to effectively enforce certain obligations regarding the deposition into the Great Lakes of airborne emissions of dioxin and mercury from solid and medical waste incinerators. Following the Secretariat's dismissal of that original submission, the Submitters filed an amended submission on 4 January 1999. The amended submission included allegations that the United States is failing to effectively enforce certain obligations to inspect and monitor incinerators emitting dioxin and mercury, to notify certain states that they must reduce such dioxin and mercury emissions because of adverse impacts of the emissions in Canada and to implement measures that would lead to the virtual elimination of all such dioxin and mercury emissions.

On 8 September 1999, the Secretariat concluded that the two assertions in the 4 January 1999 amended submission regarding the United States' inspection and monitoring of incinerators and its alleged failure to notify states in light of adverse impacts in Canada merited a response from the United States. On 1 December 1999, the United States responded to the submission. On 24 July 2000, 6 November 2000 and 14 November 2000, the United States provided additional information regarding the allegations in the submission in response to a 24 March 2000 request from the Secretariat for information pursuant to Article 21 of the NAAEC.

The Secretariat has determined that the submission does not warrant preparation of a factual record, and that the submission should therefore be dismissed. The rationale for this conclusion is presented below

## **II. SUMMARY OF THE ORIGINAL AND AMENDED SUBMISSIONS**

### **A. The Original Submission**

On 27 May 1998, the Submitters filed with the Secretariat a submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the NAAEC. The submission concerned airborne emissions of dioxin and mercury into

the Great Lakes and claimed that those emissions posed a significant threat to public health and the environment. The submission alleged that solid and medical waste incinerators in the United States are substantial sources of these emissions and that regulations issued by the US Environmental Protection Agency (“EPA”) governing emissions from those incinerators conflict with the domestic laws of the United States and with certain provisions of ratified US-Canadian agreements because the regulations authorize greater emissions than contemplated by these statutes and agreements. The submission claimed that these purported inconsistencies constituted a failure to effectively enforce for purposes of Article 14.

On 14 December 1998, the Secretariat determined that the Article 14 process was not an appropriate forum for the issues raised in the 27 May 1998 submission because the core of the submission was the assertion that the Party has created an inconsistency in its substantive emission standards. The Secretariat explained its conclusion as follows:

We do not believe that the adoption of regulations that contain emission standards that allegedly are less stringent than the standards established in governing legislation constitutes a “failure to effectively enforce” for purposes of Article 14. Instead, the regulations in such a case would represent an inconsistency in the governing legal standards. Addressing purported inconsistencies of this sort is, in our view, beyond the scope of Article 14.<sup>1</sup>

The Secretariat accordingly dismissed the Submission.

## **B. The “New and Amended” Submission**

On 4 January 1999, the Submitters filed a “new and amended submission.” This submission continued to assert that solid waste and medical incinerators in the United States are substantial sources of dioxin and mercury emissions. The submission further asserted that various domestic and international legal instruments obligated EPA to take several actions to address those emissions. These actions included (1) inspecting and otherwise monitoring emissions from such incinerators; (2) advising “host states” that incinerators within their jurisdictions are contributing air pollution that may be endangering public health or welfare in a foreign country, thereby triggering such states’ obligation to reduce such pollution; and (3) requiring such incinerators to implement

---

1. See SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Article 14(1) (14 December 1998).

pollution prevention approaches and the like to achieve the goal of virtually eliminating those emissions. The submission claimed that the United States has not fulfilled those obligations and that this asserted failure constitutes a failure to “effectively enforce” for purposes of Article 14 of the NAAEC.

In a determination dated 8 September 1999, the Secretariat concluded that two assertions in the 4 January 1999 submission met the criteria in Article 14 and that those assertions merited a response from the Party in light of the factors listed in Article 14(2). The first assertion related to the Party’s alleged failure to inspect and monitor incinerator emissions adequately. The Secretariat determined that maintaining an adequate inspection/compliance monitoring scheme is an inherent part of enforcement, noting that Article 5(1)(b) specifically identifies “monitoring compliance” as a type of government enforcement action. The second assertion related to the Party’s alleged failure to effectively enforce § 115 of the Clean Air Act, 42 USC. § 7415. According to the submission, EPA had failed to notify the Governor of states in which emissions originated that those emissions could reasonably be anticipated to endanger public health or welfare in a foreign country — in this case, Canada. The Secretariat found that the submission alleged that EPA was failing to effectively enforce a clear, specific legal obligation and therefore that the allegation satisfied the requirements of Article 14(1).

The Secretariat concluded in its 8 September 1999 determination that a third assertion in the 4 January 1999 submission — notably that the Clean Air Act and the Pollution Prevention Act provide a hierarchy of strategies for addressing waste that favors pollution prevention approaches, and that EPA has failed to propose pollution prevention as a mandatory component with regard to regulation of incinerators — raised an issue relating to general legislative direction that is not the proper ground for an Article 14 submission because it has little in common with the types of government actions that qualify as enforcement under the NAAEC. The Secretariat therefore did not request a response from the United States as to this third assertion.

The Secretariat dismissed the assertions relating to alleged failures to enforce the Great Lakes Water Quality Agreement or the 1986 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Canada Concerning the Transboundary Movement of Hazardous Waste because it was not persuaded that these agreements are “environmental laws” for purposes of Article 14. The Secretariat noted that, “by making this determination, the Secretariat is not exclud-



ing the possibility that future submissions may raise questions concerning a Party's international obligations that would meet the criteria in Article 14(1)."<sup>2</sup>

### III. SUMMARY OF THE RESPONSE AND INFORMATION OBTAINED UNDER ARTICLE 21

#### A. The United States' Response

The United States submitted a response dated 1 December 1999. In that response, the United States claimed that preparation of a factual record on the Submitters' claims would not significantly advance the goals of the NAAEC. According to the United States, the allegation concerning EPA's inspection and monitoring activities does not meet the requirements of the NAAEC because the submission failed to refer to the specific environmental laws that the United States is allegedly failing to enforce,<sup>3</sup> and it failed to indicate that the Submitters had ever communicated to the United States the allegation that EPA was failing to enforce United States law due to inadequate inspection and compliance monitoring, as required by Article 14(1)(e) (see also Guideline 5.5). The United States also asserted that the Submitters failed to comply with Article 14(2)(c), which relates to the pursuit of private remedies under the domestic laws of the Party.

Further, the United States asserted that even if the submission satisfies these provisions of the NAAEC and the Guidelines, the United States is not failing to effectively enforce its environmental law relating to the inspection and compliance monitoring of mercury and dioxin emissions from municipal waste combustors ("MWCs") and hospital/medical/infectious waste incinerators ("HMIWIs"). Among other things, the United States asserted that for most MWCs and HMIWIs, there were no United States legal provisions in effect which required testing of dioxin emissions during much of the period covered by the Submission. The United States claimed in its response that EPA monitoring programs for dioxins and mercury emissions from MWCs and HMIWIs satisfy the requirements of applicable United States law and enable the United States to determine whether these facilities are in compliance with applicable emission requirements.

---

2. See SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Articles 14(1) and (2) (8 September 1999).

3. See Guideline 5.2 of the Guidelines for Submissions on Enforcement Matters Under Article 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation.

The United States also claimed that it is not failing to effectively enforce § 115 of the Clean Air Act. The United States claimed that it is not aware that EPA has ever received any request by a duly constituted international agency that EPA take action to address the impacts of dioxin and mercury emissions in the Great Lakes region on Canada and therefore that EPA was not obligated to take any action under § 115. In addition, the United States claimed that it is not failing to enforce the provisions of § 115 because EPA retains discretion whether or not to issue an endangerment finding and EPA has not delayed unreasonably in exercising that discretion.

Finally, the United States asserted that it is taking significant action to reduce atmospheric deposition of dioxins and mercury from MWCs and HMIWIs, including deposition to the Great Lakes ecosystem. As a result, the United States believes that preparation of a factual record would be of limited utility and would not significantly advance the goals of the NAAEC. In particular, the United States pointed to the implementation of binational frameworks that include the Great Lakes Binational Toxics Strategy of April 1997, the US-Canada Great Lakes Water Quality Agreement, and other cooperation among the governments of the two countries and the International Joint Commission (“IJC”) on persistent toxic pollution, including dioxins and mercury air pollution. The response indicated that the April 1997 Strategy sets target reduction levels for persistent toxic substances and has received broad-based support from Great Lakes stakeholders.

## **B. The Secretariat’s Article 21 Request**

On 24 March 2000, the Secretariat issued to the United States a request for information under Article 21 of the NAAEC. Article 21 directs a Party, upon request of the Secretariat, to provide such information as the Secretariat may require, including (a) promptly making available any information in its possession required for the preparation of a report or factual record, including compliance and enforcement data; and (b) taking all reasonable steps to make available any other such information requested.

Commentators and courts alike have highlighted the complexity of the Clean Air Act.<sup>4</sup> The Article 21 request was designed to assist the

---

4. See, e.g., *Chevron USA, Inc. v. NRDC*, 467 US 837, 848 (1984) (the Clean Air Act is “lengthy, detailed, technical, [and] complex”); *Motor Vehicle Mfrs. Ass’n v. New York State Dep’t of Envtl. Conservation*, 17 F.3d 521, 524-25 (2d Cir. 1994) (describing the Act as “one of the most comprehensive pieces of legislation in our nation’s history” and as “an extremely complex law”); Frederick R. Anderson, et al., *Environmental*

Secretariat in determining the obligations the statute imposes on the types of air emission sources identified in the submission, the compliance status of those sources, and the status and scope of monitoring and enforcement efforts under the Act. The request related in particular to various aspects of the implementation of § 129 of the Clean Air Act, 42 USC. § 7429. That provision requires that EPA establish standards of performance for new solid waste incineration units (MWCs and HMIWIs) and guidelines for existing MWCs and HMIWIs and that EPA require the owners or operators of these facilities to comply with monitoring requirements and report to EPA on monitoring results.

The Article 21 request was intended to clarify the Secretariat's understanding, based on the United States response, that the majority of incineration units were not subject to emission standards or monitoring requirements under the Clean Air Act at the time the submission was filed or even as of the time of the Article 21 request. The Article 21 request also was intended to produce detailed information on the monitoring requirements currently in effect under the Clean Air Act for MWCs and HMIWIs, the number of sources currently subject to these requirements, and the compliance status of those sources, among other things. The Secretariat separated the information requested into several categories of MWCs and HMIWIs, based on its understanding that EPA's regulatory scheme was categorized in this way.

EPA provided an interim response to the Article 21 request for information in a letter dated 28 July 2000, which was accompanied by a memorandum dated 24 July 2000. The 24 July 2000 memorandum provided information about the new MWCs and new HMIWIs, while EPA provided additional information on 6 November 2000 and 14 November 2000 relating to existing MWCs and existing HMIWIs.

#### **IV. ANALYSIS**

The Secretariat has concluded, after reviewing the information provided by the Submitters and by the Party, that, as further explained below, a factual record is not warranted for the submission.

##### **A. Introduction**

This submission has reached the stage at which, under Article 15(1), the Secretariat must consider whether the submission, in light of

---

*Protection: Law and Policy* 378 (3d ed. 1999) (the 1990 amendments to the Act "greatly increased the length, specificity, and scope of the Act").

the Party's response, warrants developing a factual record. Prior to reaching this stage, as noted above, on 8 September 1999 the Secretariat determined that the amended submission filed on 4 January 1999 meets the criteria in Article 14(1) and that it merited a response from the United States based upon a review of the factors in Article 14(2).<sup>5</sup>

The Secretariat first determined that the submission meets the six criteria set out in Article 14(1)(a) through (f). The submission is in English, satisfying the criteria in Article 14(1)(a). It clearly identifies the persons and organizations making the submission (Article 14(1)(b)). It provides scientific reports and other information sufficient to allow the Secretariat to review the submission (Article 14(1)(c)). It appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry (Article 14(1)(d)). It indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities and indicates the Party's response (Article 14(1)(e)). And, the Submitters reside in or were established in the United States or Canada (Article 14(1)(f)).

The Secretariat also concluded that two of the assertions in the 4 January 1999 amended submission meet the criteria inherent in the opening sentence of Article 14(1). The assertions that the United States is failing adequately to inspect and monitor incinerator emissions and to fulfill specific obligations set out in Clean Air Act § 115, 42 USC. § 7415(a), (b), meet the requirements that a submission involve "environmental laws," assert a failure to "effectively enforce," and satisfy the temporal condition inherent in the phrase "is failing." The Secretariat concluded that the Submitters' other assertions do not meet the criteria in the first sentence of Article 14(1).

The Secretariat further concluded that the two assertions satisfying the criteria in Article 14(1) also warranted a response from the United States based on the guiding factors in Article 14(2). The amended submission alleges harm to the Submitters (Article 14(2)(a)), raises matters whose further study would advance the goals of the NAAEC (Article 14(2)(b)), indicates that a private remedy was being pursued with respect to some of the issues raised in the submission (Article 14(2)(c)), and is not drawn exclusively from mass media reports (Article 14(2)(d)).

---

5. For a more detailed analysis of the Secretariat's determination under Articles 14(1) and (2), see SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Articles 14(1) and (2) (8 September 1999).

## **B. A Factual Record is Not Warranted Regarding the Inspection and Monitoring Allegations**

As noted above, the submitters' assertion that the United States' monitoring and inspection strategy constituted a failure to effectively enforce the Clean Air Act was one of the two reasons the Secretariat requested a response from the United States. The essence of the assertion, as also mentioned above, was that the inspection/monitoring scheme allegedly constitutes a failure to effectively enforce for purposes of Articles 14 and 15 because: 1) many MWCs and HMIWIs have never had their emissions actually measured for mercury/dioxin; 2) of those incinerators that have had their emissions measured, in many instances this has only occurred once; and 3) the measurements that have been taken often are taken under near-ideal conditions that do not reflect actual emission levels.<sup>6</sup>

The United States' response to these three assertions has five major elements. The first four elements are as follows: 1) regarding the submitters' first assertion — that many incinerators have never had their emissions actually measured for mercury/dioxin — most incinerators were not subject to regulatory or monitoring requirements at the time the submission was filed,<sup>7</sup> and therefore the assertion goes to the adequacy of the regulatory requirements themselves, not to whether there is (or has been) a failure to effectively enforce; 2) this first assertion also is outdated — many facilities have conducted emissions monitoring even though they legally were not required to have done so at the time of the submission or even at the time of the United States response, in order to ensure that they will be in compliance when the requirements become effective;<sup>8</sup> 3) EPA, consistent with its regulations, uses a variety of strategies to monitor compliance with emissions standards — such monitoring is not done on a "one-time-only" basis; and 4) EPA requires representative sampling, not testing under "near-ideal" conditions. A fifth major point is that a factual record is not warranted here because EPA regulatory efforts already have achieved significant reductions in emissions, with additional substantial reductions to follow in the near future as regulatory requirements become effective. As an example of this last point, the United States advises that its 1995 regulations concerning MWCs have "already reduced dioxins emissions from MWCs by slightly over 90 % from 1990 levels and, when fully implemented in December 2000, will reduce dioxins emissions from MWCs by 99 % from 1990 levels."<sup>9</sup>

6. *See, e.g.*, January 4, 1999 submission at 12.

7. *See, e.g.*, 1 December 1999 response at 29; 6 November 2000 US memorandum at 2.

8. *See, e.g.*, 1 December 1999 response at 29.

9. 1 December 1999 response at 30; *see also* 6 November 2000 US memorandum at 5.

A statement from the United States' 1 December 1999 response captures clearly the Party's position that the submission inappropriately focuses on the adequacy of the Party's law, rather than on an asserted failure to effectively enforce that law, because the substantial majority of incinerators covered by the submission were not subject to legal requirements at the time of the submission:

The Submitters have presented no information . . . supporting their assertion that EPA is not enforcing the requirements it has adopted for incinerators under section 129, or even that MWC or MWI facilities are not complying with those requirements. Indeed, it would be extremely difficult for the Submitters to present information demonstrating that MWCs or MWIs are not in compliance with the regulations governing mercury and dioxins emissions from those facilities because, aside from the 1991 NSPS that apply to a small number of MWCs, the regulations do not require that MWC and MWI facilities be in compliance until December, 2000 and September, 2002, respectively.<sup>10</sup>

In response to the Secretariat's Article 21 request, the Party elaborated upon this general statement by providing detailed information concerning when regulatory requirements became (or will become) effective as to different types of incinerators, the types of monitoring that have occurred to date and that will be required in the future, and the level of compliance with regulatory requirements. In the remainder of this section, the Secretariat reviews the information provided concerning each of the different types of incinerators whose emissions are of concern in the submission.

### *1. The 1991 Standards for New MWCs*

EPA reports in its 24 July 2000 response to the Secretariat's Article 21 request for information that sixteen new MWC units at seven plants are subject to the 1991 standards for new MWCs contained in its "NSPS Subpart Ea" regulations.<sup>11</sup> The Subpart Ea regulations establish emission standards for dioxin/furans. The regulation does not establish mercury standards for new MWC units, but states may require more stringent regulations for their new MWC units. The Secretariat is assum-

---

10. *See, e.g.*, 1 December 1999 response at 34.

11. 40 C.F.R. Part 60, Subpart Ea. EPA's 24 July 2000 memorandum indicates that there is another category of new MWC units regulated under the Standards of Performance for Large Municipal Waste Combustors for which Construction is Commenced after 20 September 1994, or for which Modification or Reconstruction is Commenced after 19 June 1996. 40 C.F.R. Part 60, Subpart Eb. These standards were promulgated on 19 December 1995. EPA's response appears to indicate that there are currently no facilities in this category. *See* 24 July 2000 US memorandum at 1.

ing for purposes of its analysis that all sixteen were subject to these regulations at the time the new and amended submission was filed in January 1999.

EPA indicates that it uses several strategies to monitor compliance of these sixteen facilities with emission standards. First, there is a required initial performance test conducted at the time of start-up. Next, each MWC unit must conduct an annual performance test for dioxin emissions. Third, continuous emissions monitors (“CEMs”) operated by each unit produce results for emissions of sulfur dioxide and nitrogen oxide, which act as operating parameters that are surrogates for dioxin emissions, and those results are reported to EPA every six months. Finally, EPA and the states conduct inspections of the units. EPA reports that during the past five years, “a total of 129 inspections have been conducted by EPA and/or the states at the seven MWC plants.” EPA provides in tabular form the number of inspections conducted at each of the plants and the date of the last inspection.<sup>12</sup>

In addition, Table 1 of EPA’s 24 July 2000 response lists the compliance status of each of the seven plants as “[i]n compliance with mercury and dioxin” for the period January-March 2000. EPA further indicates concerning compliance status that the five-year compliance history from EPA’s database does not indicate any violations relating to dioxin or mercury emissions, apparently based on the 129 government inspections.

Thus, the United States’ 24 July 2000 memorandum indicates that, with regard to the 16 facilities covered by the NSPS Subpart Ea regulations, little or no evidence likely exists to support the Submitters’ general assertions that many facilities either have not had their emissions tested at all, or have had them tested once. The Secretariat’s understanding, from the United States’ 1 December 1999 response, is that EPA requires that testing be done in a way that will produce samples that are representative of the gases in the stack — i.e., EPA’s response indicates that testing is done under other than “near-ideal” conditions, the other assertion of the Submitters.<sup>13</sup>

---

12. All from the Attachment to 24 July 2000 US memorandum, at 1.

13. See, e.g., 1 December 1999 response at 30-31. The discussion at pages 30-32 of the December 1999 response relates to the Eb regulated facilities (i.e., NSPS for large new MWCs for which construction is commenced after 20/09/94), not the Ea facilities discussed in this section, although the United States asserts generally that EPA regulations regarding MWC and MWI testing and monitoring meet applicable CAA requirements. The discussion of the Eb regulations appears to be by way of example, but there is nothing in the response that refers specifically to the way



The Secretariat has determined that development of a factual record is not warranted concerning the 16 facilities that were subject to the Subpart Ea regulatory requirements at the time the submission was filed. EPA has provided information that appears to controvert the assertions contained in the submission that many of these facilities either have never had their emissions tested or such tests have only been conducted on a one-time basis. The regulations do not appear to contemplate testing under near-ideal conditions. In short, the extensive information that the United States provided lays to rest any serious question regarding whether its monitoring and inspection approach amounts to a failure to effectively enforce the emissions regulations applicable to these 16 facilities. Accordingly, development of a factual record is not warranted in connection with those facilities.

## 2. *The 1995 Guidelines for Large Existing MWCs*

The United States reports that only two of the 163 large existing MWCs subject to the 1995 Guidelines had final compliance dates for meeting dioxins and mercury emission limitations as of the date the new and amended submission was filed (January 1999).<sup>14</sup> It notes that even as of approximately 1 September 2000, only a small minority (roughly 11 percent, or 18 out of 163 large existing MWCs subject to the 1995 Guidelines),<sup>15</sup> had final compliance dates for meeting dioxins and mercury emission limits.<sup>16</sup> In the Secretariat's view, a factual record is not warranted concerning the 161 facilities not subject to regulatory requirements prior to the filing of the submission because the assertions concerning these facilities go to the adequacy of the legal requirements themselves, not to whether there is a failure to effectively enforce such requirements. There was no legal requirement for most of these facilities

---

facilities subject to the Ea regulations are tested. Nonetheless, the Ea regulations appear to impose requirements that are essentially the same as those imposed by the Eb regulations.

14. *See, e.g.*, Table 4 of EPA's 6 November 2000 memorandum.
15. The United States advises that EPA initially established emission guidelines for existing small MWCs on 19 December 1995, but these guidelines were invalidated by court decree. EPA did not reissue these guidelines until 6 December 2000 and they did not become effective until 5 February 2001. 65 Fed. Reg. 76377 (2000). *See* 6 November 2000 memorandum at 3. Because there were no federal emission limitations in place for these MWCs at the time EPA formulated its response to the Article 21 request, its response generally does not address small MWCs, other than the six discussed below that are subject to State Implementation Plans ("SIPs").
16. *See, e.g.*, 6 November 2000 US memorandum at 3 and 4, indicating that there are 163 large existing large MWC units subject to the 1995 Guidelines at 65 MWC plants, and that as of 1 September 2000, final compliance dates were in effect for 18 facilities located at 17 MWC plants.



to meet emission limitations at the time the submission was filed, or to monitor emissions from such facilities.<sup>17</sup>

The two existing large MWCs subject to the 1995 Guidelines that were subject to emission standards and monitoring requirements as of the date the submission was filed are the Montgomery County Resource facility in Dickerson, Maryland (final compliance date 22 April 1991), and the Robbins RRF facility in Robbins, Illinois (final compliance date 2 June 1997).<sup>18</sup> The United States advises that facilities must take at least four steps to monitor compliance: (1) conduct an annual performance test; (2) submit an annual report, which “must include[ ] a list of dioxins and mercury emissions levels achieved during the most recent performance tests”; (3) conduct continuous monitoring for a number of parameters or surrogates to “ensure that dioxins and mercury emissions remain below the emission limitations . . .”; and (4) maintain records (“e.g., performance test results, concerning compliance information with applicable dioxins and mercury emission limits”) for review during periodic government inspections.<sup>19</sup> The Party further advises that EPA and the relevant state undertake the following actions to monitor compliance with emission limits once they become effective: (1) validate the initial performance test and confirm compliance based on that test; and (2) monitor for continued compliance through periodic performance tests, inspections, review of submitted reports, and/or compliance certifications by facilities. The United States indicates that it and the states use a variety of factors in determining the frequency of inspections for particular facilities, including: (a) compliance history; (b) density of other pollution sources; (c) facility location; and (d) monitoring equipment.<sup>20</sup> The United States indicates that there have been 15 inspections of the Montgomery facility and 43 inspections of the Robbins facility.<sup>21</sup> Finally, the United States also identifies a series of efforts EPA has made to promote compliance by large MWCs. The United States reports that since promulgating the regulations for large existing MWCs, EPA headquarters and regional offices have held monthly conference calls to address concerns with regulatory implementation and to track the progress of the states and the affected MWC facilities. In addition, EPA and

17. Section 60.39b(c)(1)(i) refers to certain circumstances in which state plans “shall include measurable and enforceable incremental steps of progress toward compliance.” However, the submission does not raise any concerns regarding whether state plans contain such requirements, or regarding whether sources are meeting any such incremental steps, and nothing in either the submission or the Party’s response indicates that this is a potential area of ineffective enforcement.

18. *See, e.g.*, 6 November 2000 US memorandum Table 4.

19. *See, e.g.*, 6 November 2000 US memorandum at 4.

20. *See, e.g.*, 6 November 2000 US memorandum at 2.

21. *See, e.g.*, 6 November 2000 US memorandum Table 4.

the states have worked with MWCs to deal with how to meet the requirements outlined in the state or federal plans.<sup>22</sup>

In sum, for the two facilities that were subject to the Guidelines at the time the submission was filed, it appears that, with respect to the concerns the Submitters raised about a lack of emissions testing and a lack of representative testing, each facility has conducted extensive self-monitoring, and that there have been numerous government inspections of the facilities. While the information provided to the Secretariat regarding compliance of these facilities with emissions standards is limited, such information indicates that each of the two facilities was in compliance with dioxins and mercury as of April-June 2000.<sup>23</sup> Moreover, nothing in the submission or the response indicates that the United States' enforcement approach regarding these two facilities has resulted in ongoing compliance problems or other circumstances that might warrant a more in-depth development of factual information. Accordingly, a factual record regarding these assertions is not warranted.

In addition to the two large existing MWCs subject to the 1995 guidelines as of the time the submission was filed, the United States gives separate treatment in its 6 November 2000 memorandum to six existing MWCs, five located in Pennsylvania and one in Utah, that are subject to regulation under a State Implementation Plan ("SIP"). The United States explains that the five facilities in Pennsylvania are required to meet "Best Available Technology" ("BAT") emission limitations, which include annual ambient concentration limits for dioxins and mercury. It reports that over the past five years 48 inspections have been conducted at these five MWCs. It indicates that all five were in compliance for the period April-June 2000. It does not indicate their compliance status for other than that period or provide information concerning the types of monitoring undertaken for these facilities.<sup>24</sup> The United States indicates that violations have been identified for dioxin emissions from the Utah facility, that Utah has reached a settlement agreement with the facility for these past violations, but that EPA suspects that the facility is not in continuous compliance and EPA recently ordered the facility to perform more frequent stack testing.<sup>25</sup>

The final point the United States offers in connection with these facilities involves anticipated reductions in emission levels. The United States indicates as follows:

---

22. *See, e.g.*, 6 November 2000 US memorandum at 3.

23. *See, e.g.*, 6 November 2000 US memorandum Table 4.

24. *See, e.g.*, 6 November 2000 US memorandum Table 5.

25. *See, e.g.*, 6 November 2000 US memorandum Table 5.

EPA estimates that the New Source Performance Standard (NSPS) and EG Subpart Cb applicable to large MWCs, in combination with various EPA dioxins initiatives and MWC plant closures, will significantly reduce dioxins emissions from MWCs. The estimated reduction is ninety-nine percent from 1990 levels when the NSPS and EG Subpart Cb are fully implemented in December 2000. The 1990 emissions from MWCs are calculated as 4,173 grams per year toxic equivalent quantity and the dioxins emissions levels after December 2000 are estimated as 41 grams per year. EPA estimates the NSPS and EG will bring about an eighty-eight percent reduction in mercury emissions from 1990 levels. This represents a decrease to 6.1 tons per year after December, 2000 from 51.2 tons per year in 1990.<sup>26</sup>

Based on a series of factors, including the limited number of facilities subject to regulation and monitoring at the time the submission was filed, the monitoring apparently required of those facilities, the significant reductions to be achieved in emissions, and the lack of any evidence of serious ongoing or unaddressed compliance problems, the Secretariat does not believe a factual record is warranted concerning this category of incinerators.

### **3. *New Source Standards for Solid Waste Incineration Units with Capacity Equal to or Less than 250 Tons Per Day***

Section 129(a)(1)(C) of the Clean Air Act requires that EPA promulgate by 15 November 1992 new source standards of performance applicable to solid waste incineration units with capacity equal to or less than 250 tons per day combusting municipal waste and to units combusting hospital waste, medical waste, and infectious waste.<sup>27</sup> In its 24 March 2000 request for information, the Secretariat inquired of the United States whether EPA has issued such standards and, if so, what efforts the agency has made to determine the compliance status of regulated units and what information those efforts revealed.

In its 24 July 2000 response, the United States divided this question into two categories of facilities. It first addressed the small MWCs. The United States reported that at the time of that response, MWCs were not subject to a new source performance standard under § 129 of the Clean Air Act. The United States advised that while EPA had promulgated such standards for small MWC units, the US Court of Appeals for the District of Columbia Circuit had vacated the rule as it applied to new small MWC units. The United States further advised that the agency

26. See, e.g., 6 November 2000 US memorandum at 5.

27. 42 USC. § 7429(a)(1)(C).

expected to issue the final regulations for small MWC units by the end of 2000. Subsequently, EPA issued final new source performance standards for new small MWC units, which did not become effective until 5 February 2001.<sup>28</sup>

Based on the United States response, it appears that small MWCs were not subject to regulatory requirements governing emissions of dioxins and/or mercury at the time the submission was filed, in part because of litigation involving the validity of these requirements. As a result, there does not seem to be a basis for developing a factual record involving an asserted failure to effectively enforce these requirements.

Because the United States addressed the second type of facilities identified in this question, namely HMIWIs, in its response to question 4 of the 24 March 2000 request for information, the compliance status of those facilities is discussed in the next section below.

#### *4. New Source Standards of Performance for HMIWIs*

In its fourth question in the Article 21 request for information, the Secretariat focused on the standards of performance that EPA issued for new HMIWIs in its Subpart Ec regulations, promulgated on 15 September 1997 (entitled Standards of Performance for Hospital/Medical/Infectious Waste Incinerators for which Construction is Commenced after 20 June 1996, 40 C.F.R. Part 60).

The United States reports that there are four new HMIWI units located at four facilities subject to these regulations.<sup>29</sup> The United States indicates that the compliance status of these units is monitored in several ways, including: (1) initial performance tests at the time of start-up; (2) annual performance tests, which, under the regulations, do not directly require testing of emissions of dioxin or mercury; (3) annual review of the operation of plant control technology, which includes monitoring of dioxin and mercury emissions;<sup>30</sup> and (4) government inspections. Regarding the inspections, the United States notes that the "appropriate state lead agencies have conducted on-site level 2 compliance monitoring inspections . . . every year since each new HMIWI commenced operation."<sup>31</sup> It reports that a total of 23 government inspections have been conducted at the four plants in the past five years, it indicates the num-

---

28. 65 Fed. Reg. 76349 (2000).

29. See, e.g., 24 July 2000 US memorandum.

30. See, e.g., 24 July 2000 US memorandum at 2.

31. See, e.g., 24 July 2000 US memorandum Table 2.

ber of inspections conducted at each plant during the past five years, and it provides the date of the last inspection at each plant.<sup>32</sup>

Thus, the United States' 24 July 2000 memorandum appears to show that each of the four units covered by the 1997 regulations is subject to a regularized monitoring scheme that goes well beyond the "one-time-only" approach that the Submitters assert exists. The United States' 1 December 1999 response indicates that EPA requires that testing be done under other than "near-ideal" conditions, the other assertion of the Submitters. After describing at some length the circumstances in which testing is required of MWCs, the 1 December 1999 response indicates that "[t]he regulatory program established for [HMIWIs] closely parallels that outlined above for MWCs." In particular, the response continues, EPA's monitoring requirements for HMIWIs require "routine stack testing coupled with continuous monitoring of operating parameters for units equipped with air pollution control devices." Monitoring requirements for HMIWIs that are not equipped with add-on air pollution control devices consist of an initial stack test coupled with continuous monitoring of operating parameters and annual inspections. According to the response, "[a]fter the performance test, monitoring of operating parameters is the only way to determine, on a continuous basis, whether the source is operating in compliance." Operation outside the bounds of one or more parameter limits "constitutes a violation of a specific emission limit." In short, "[t]he initial and repeat testing requirements will ensure, on a continuous basis, that the air pollution control devices used at [HMIWIs] operate properly, that no deterioration in performance occurs, and that no changes are made to the operating system or the type of waste burned. . . . Where repeat testing is not required, annual inspections, annual opacity testing, and parameter monitoring will ensure that [HMIWI] units are functioning properly."<sup>33</sup>

In the Secretariat's view, the information provided does not support development of a factual record. The number of facilities involved is quite limited; the United States has provided considerable information showing that its monitoring and inspection scheme is not limited in the ways the Submitters allege it is; and the Submitters have not provided information supporting the notion that the inspection approach, in design or implementation, may constitute a failure to effectively enforce. Further, the information the United States has provided concerning compliance status reflects that compliance is generally good and

---

32. See, e.g., 24 July 2000 US memorandum.

33. See, e.g., 1 December 1999 response at 33.

the Submitters have not provided information suggesting that compliance levels may constitute a failure to effectively enforce. In particular, the compliance status information the United States has provided indicates that each of the covered facilities was in compliance with dioxin and mercury standards during the government inspections and, further, that each facility was in compliance during the period from January-March 2000. The United States reports that "EPA's database indicate[s] that each new HMIWI has continually been in compliance with the requirements . . . since commencing operation." It further notes that none of the 23 inspections revealed violations of the regulations for dioxin and/or mercury. Accordingly, the information before the Secretariat does not leave unresolved a central question as to whether there is a failure to effectively enforce the new source standards of performance applicable to HMIWIs or to justify development of a factual record to determine whether such a failure has occurred.

#### 5. *Large Existing HMIWIs*

The final set of questions in the Secretariat's Article 21 request for information relates to compliance with the emission guidelines for existing HMIWIs that EPA issued on 15 September 1997, the same date that EPA issued its new source performance standards for HMIWIs. The United States reports in response to the Article 21 information request that none of these facilities was required to be in compliance as of the date the submission was filed, and that only a small minority of existing large HMIWIs (18 out of between approximately 764 and 1,862) were required to be in compliance as of 2 November 2000, a few days before the United States response.<sup>34</sup> As a result, a factual record is not warranted concerning the asserted failure to effectively enforce regarding these facilities.

This conclusion is buttressed by other information that the United States provided, such as its strategy for monitoring compliance (which appears to address the concerns the Submitters have raised), the degree of compliance to date, the existence of follow-up action concerning the instances of non-compliance identified, and the significant decline in emissions to be anticipated from this set of facilities. The United States

---

34. See 6 November 2000 US memorandum at 6 and Table 11. HMIWIs subject to the federal plan must comply with increments of progress, beginning with submission of final control plans to EPA by 15 September 2000 for HMIWIs that expect to operate after 15 August 2001. These increments, all of which went into effect subsequent to the filing of the new and amended submission, are described in Table 9 of EPA's 6 November 2000 memorandum responding to the Secretariat's Article 21 request for information.

reports that EPA and the relevant state undertake the following actions to monitor compliance with emission limits once they become effective: (1) validate the initial performance test and confirm compliance based on that test; and (2) monitor for continued compliance through periodic performance tests, inspections, review of submitted reports, and/or compliance certifications by facilities.<sup>35</sup> EPA states that it and the states use a variety of factors in determining the frequency of inspections for particular facilities, including: (a) compliance history; (b) density of other pollution sources; (c) facility location; and (d) monitoring equipment.<sup>36</sup> Thus, it appears that the United States' monitoring scheme addresses the concerns the Submitters raised about the adequacy of monitoring efforts.

Compliance levels post-submission would not appear to provide a basis for a factual record, based on the information provided. Of the total of 18 incinerators that had final compliance dates for dioxin and mercury emission limits as of November 2000, by which time regulated HMIWIs must have the required air pollution control equipment installed and operating,<sup>37</sup> sixteen are listed in Table 11 as in compliance (with initial performance tests being due very soon after EPA developed its response for seven of the 16). Table 11 identifies two facilities located in Georgia as not being in compliance. From the information in Table 11, Georgia appears to be monitoring the situation and is awaiting information from the facilities about follow-up work they have conducted to come into and demonstrate compliance.

The United States further reports in Table 12 that seven additional existing large HMIWIs subject to the federal plan are subject to emission limitations or monitoring requirements contained in a SIP that is not part of an approved state plan under §§ 111(d) and 129 of the Clean Air Act.<sup>38</sup> These facilities are all located in Pennsylvania. The United States lists in Table 12 the number of inspections conducted of each facility over the past five years. The United States indicates that each facility is in compliance with the requirements contained in the SIP. As the United States has explained, existing HMIWIs must comply with the emission guidelines for those facilities, at the latest, by 15 September 2002. Individual state plans may establish an earlier compliance deadline, and eleven states and one Pennsylvania county have set compliance dates earlier than that date.<sup>39</sup> Pending EPA approval of Pennsylvania's plan, the

35. See 6 November 2000 US memorandum at 7.

36. See 6 November 2000 US memorandum at 2.

37. See 6 November 2000 US memorandum at 6-7.

38. See 6 November 2000 US memorandum at 6 and Table 12.

39. See 6 November 2000 US memorandum at 5-6.



seven facilities listed in Table 12 remain subject to the final compliance deadline that applies to HMIWIs subject to the federal plan.

A final point that the United States makes concerning this category of incinerators is that the Party anticipates a significant decline in the number of facilities, from 1,862 to 764, that will continue to operate after the final compliance date established under the applicable state plans or federal plan.<sup>40</sup> Related, the United States advises that “[t]he continued closure of existing HMIWIs corresponds to a significant reduction in dioxins and mercury emissions.”<sup>41</sup> It notes that it expects, “when the emissions guidelines are fully implemented, to achieve a reduction of HMIWI dioxins and mercury emissions by ninety-seven percent and ninety-five percent, respectively.”<sup>42</sup>

## 6. Summary

The information provided to the Secretariat does not support development of a factual record concerning the assertion that there is a failure to effectively enforce because of deficiencies in monitoring compliance. For the limited universe of facilities that were subject to monitoring and other regulatory requirements at the time the submission was filed, the information provided indicates that an extensive monitoring scheme is in place and that, in particular, these facilities have had their emissions tested; the tests occur on a more than one-time-only basis; and sampling is intended to produce representative results, not results under near-ideal conditions. Among other things, the United States states that while the Submitters “assert that most ‘plants’ are ‘tested only once during startup,’ [a]ctually, the 1995 regulations, which apply to most MWCs, require that those facilities be tested annually after the facilities are required to come into full compliance with the dioxins emission limitations established by those regulations.”<sup>43</sup> The United States indicates that the regulations require annual emissions tests for mercury from MWCs as well. The United States further indicates that additional

---

40. See 6 November 2000 US memorandum at 6 and Table 12. Emissions from the facilities that may shut down are likely to continue until the facilities shut down. It does not appear that these facilities are subject to monitoring requirements or emission limitations, and, as a result, there is no failure to effectively enforce regarding them. Even if some of the increments described at pages 5 and 6 of the United States’ 6 November 2000 memorandum apply, it does not appear that any such increments would apply to monitoring or emission standards. In any event, neither the submission nor the response provides any information indicating that there is a particular compliance problem with this narrow subset of facilities.

41. See 6 November 2000 US memorandum at 6 and Table 12.

42. See 6 November 2000 US memorandum at 7 and Table 12.

43. See 1 December 1999 response at 31.



monitoring and inspections are also conducted.<sup>44</sup> Further, while the compliance-related information provided by the United States is limited in nature, there is no indication of a serious, widespread compliance problem and no unaddressed compliance problems have been presented.

The vast majority of facilities were not subject to regulatory requirements (including monitoring) at the time the new and amended submission was filed in January 1999. Thus, as to these facilities, there was no obligation, or legal authority, to enforce via monitoring at that time, and, *a fortiori*, there could have been no failure to enforce effectively. The United States also has explained the monitoring scheme that will be used for these facilities once regulatory requirements become effective. This monitoring scheme appears to address the Submitters' concerns. Further, while only limited information concerning compliance status has been provided, no unaddressed compliance problems have been presented with respect to the subset of this group of facilities that became subject to monitoring and other regulatory obligations after the submission was filed.

### **C. A Factual Record is Not Warranted Regarding the Clean Air Act Section 115 Allegations**

The second Submitter claim is that the United States is failing to effectively enforce § 115(a) of the Clean Air Act, which under certain circumstances requires that EPA notify "host" states of pollution migrating from their borders to a foreign country, thereby requiring those states to amend their SIPs to address emissions that reasonably may be anticipated to endanger public health or welfare in that foreign country. Section 115(a) provides as follows:

Whenever the Administrator [of EPA], upon receipt of reports, surveys or studies from any duly constituted international agency has reason to believe that any air pollutant or pollutants emitted in the United States cause or contribute to air pollution which may reasonably be anticipated to endanger public health or welfare in a foreign country or whenever the Secretary requests him to do so with respect to such pollution which the Secretary of State alleges is of such a nature, the Administrator shall give formal notification thereof to the Governor of the State in which such emissions originate.

42 USC. § 7415(a). Any such notification issued by the Administrator is deemed to be a finding under § 110(a)(2)(H)(ii) of the Clean Air

44. See, e.g., 1 December 1999 response at 31-34.

Act<sup>45</sup> that the SIP of the state in which the emissions originate is inadequate to prevent or eliminate the endangerment. 42 USC. § 7511(b). That finding, in turn, triggers an obligation on the part of the state whose SIP has been deemed inadequate to amend its SIP to eliminate the inadequacy. These provisions only apply to a foreign country which the Administrator determines has given the United States essentially the same rights with respect to the prevention or control of air pollution occurring in that country as is given that country by § 115 of the Clean Air Act.<sup>46</sup>

The 4 January 1999 submission alleges that the United States is failing to effectively enforce these provisions of the Clean Air Act. The submission alleges that numerous reports from the IJC have indicated serious Great Lakes pollution problems stemming from dioxin and mercury, specifically from incinerators. According to the submission, the CEC released a report in 1997 on the long-range transport of pollutants that reached similar conclusions. The submission asserts that, despite having received these reports, EPA has failed to require SIP upgrades that could prevent or eliminate the ongoing “endangerment” of health and welfare in Canada.

In its 1 December 1999 response, the United States alleged that it is not failing to effectively enforce § 115 for two reasons. First, the United States contends that the § 115 process is not initiated until EPA receives either a request from a duly constituted international agency or a request from the Secretary of State that EPA take action under § 115. According to the response, EPA is unaware of ever having received any request from a duly constituted international agency or from the Secretary of State asking EPA to take action under § 115 to address impacts associated with atmospheric deposition of hazardous air pollutants such as dioxins and mercury in the region near the Great Lakes or in Canada.<sup>47</sup> Accordingly, the United States asserts that EPA has never been, and is not now, obligated to take any action under § 115 regarding such emissions.

---

45. 42 USC. § 7410(a)(2)(H)(ii).

46. 42 USC. § 7415(c). EPA determined in 1985 that reciprocity existed between the United States and Canada for purposes of § 115(c). *Thomas v. New York*, 802 F.2d 1443, 1446 (D.C. Cir. 1986), *cert. denied*, 482 US 919 (1987). *See also* Jeffrey L. Roelofs, *United States-Canada Air Quality Agreement: A Framework for Addressing Transboundary Air Pollution Problems*, 26 *Cornell Int'l L.J.* 421, 436 n.141 (1993) (“Most commentators agree that Canada has satisfied the reciprocity requirement.”).

47. *See* 1 December 1999 response at 38.

Second, even if the IJC and other reports triggered EPA's § 115 obligations, the United States denies that it is failing to enforce the provisions of § 115. The United States asserts that EPA retains discretion whether or not to issue a finding that an endangerment exists (a so-called "endangerment finding"). According to the United States, given the complexity of making an endangerment finding and identifying the states with emissions sources that cause or contribute to the endangerment, EPA has not been in receipt of the requisite "request" for a finding of endangerment long enough to have amounted to unreasonable delay or an abuse of the agency's discretion. The United States also contends that, in light of ongoing efforts to address mercury and dioxin deposition in the Great Lakes, a factual record regarding the § 115 issue would not advance the goals of the NAAEC.

The United States' response raises two main questions relevant to whether a factual record is warranted in regard to the alleged failure to effectively enforce § 115 of the Clean Air Act. First, must the EPA receive a request from a duly constituted international agency for a finding of endangerment — in addition to a report, survey, or study that gives EPA reason to believe that United States air pollution may reasonably be anticipated to endanger public health or welfare in a foreign country — as a prerequisite to other obligations under § 115?<sup>48</sup> Second, assuming that EPA can be obligated to take action under § 115 even without such a request, does the submission raise central questions that the Party's response leaves unresolved regarding whether the EPA's exercise of its discretion in responding to the IJC reports and others amounts to a failure to effectively enforce § 115?

Regarding the first issue, a factual record would not be warranted if the United States is correct that an international agency must make a "request" to trigger EPA's obligations under § 115, and that the IJC and other reports do not contain such a request. The Secretariat has found no United States court cases addressing the issue of whether a request by an international agency is a prerequisite to EPA's other obligations under § 115.

The Clean Air Act does not on its face require that the EPA receive a "request" from a "duly constituted international agency" in order to be obliged to take action under § 115. Instead, the plain language of § 115(a)

---

48. The submitters have not alleged that the Secretary of State has ever requested that EPA provide formal notification to a state in which emissions originate that are endangering public health or welfare in a foreign country, and there is no evidence that the Secretary has ever issued such a request to EPA with respect to emissions of dioxins or mercury in the Great Lakes region.

suggests that EPA's "receipt" of "reports, surveys or studies" indicating that air pollution originating in the United States may reasonably be anticipated to cause or contribute to an endangerment in a foreign country is enough to trigger EPA's obligation to take further action. Further, whereas § 115(a) requires that EPA give formal notification if upon receipt of reports, surveys, or studies from a duly constituted international agency, the Administrator has reason to believe that United States emissions may be anticipated to endanger public health or welfare in a foreign country, it alternatively requires such notification "whenever the Secretary of State requests him to do so." Therefore, the absence of any explicit requirement that reports of international agencies include requests for EPA to notify polluting states indicates that such a request is not required.

Notably, nothing in the § 115 cases that the United States cites in its response indicates that during the time period at issue in those cases (involving an alleged failure to comply with § 115 in connection with acid rain damage in Canada) EPA viewed a request from an international agency as a prerequisite to further action.<sup>49</sup> In those cases, EPA relied on the IJC Seventh Annual Report of Great Lakes Water Quality to make an endangerment finding, and there is no indication that the report contained a request for notification.<sup>50</sup> Indeed, it would seem quite unusual for the mandate of the IJC or most other international agencies, including the CEC, to include making requests to countries to take actions such as those set out in § 115.

Despite these considerations, the United States contends that the legislative history of § 115 suggests that EPA's § 115 obligations are not triggered unless the Administrator receives a request from a duly constituted international agency to take formal action under § 115.<sup>51</sup> Under

- 
49. "An agency interpretation of a relevant provision which conflicts with the agency's earlier interpretation is 'entitled to considerably less deference' than a consistently held agency view." *Lal v. INS*, 255 F. 3d 998, — (9<sup>th</sup> Cir. 2001).
50. See *Thomas v. New York*, 802 F.2d at 1444-46, and *Her Majesty the Queen in Right of Ontario v. United States*, 912 F.2d 1525, 1529-33 (D.C. Cir. 1990). Although it is not perfectly clear, it appears that EPA issued the endangerment and reciprocity findings at issue in those cases based solely on the IJC's Seventh Annual Report on Great Lakes Water Quality. See 912 F.2d at 1529.
51. 1 December 1999 response at 38. The version of § 115 in the Senate bill leading to the 1977 Clean Air Act amendments provided that EPA's obligation to call for SIP revisions would be triggered by the "receipt of requests, reports, surveys, or studies" that provide EPA with the requisite "reason to believe." S. Rep. No. 95-127, at 175 (1977). However, the Conference Report on the 1977 amendments describes the Senate bill as providing a mechanism for the Administrator to trigger a revision of an SIP "upon the petition of an international agency or the Secretary of State if he finds that emissions originating in a State endanger the health or welfare of persons in a

well-established principles of statutory interpretation in the United States, a statute should be given its plain meaning, and if a statute's meaning is unambiguous on its face, the legislative history is generally immaterial and deference to an agency interpretation contrary to the plain meaning is not warranted.<sup>52</sup> In the Secretariat's view, it is not clear that the legislative history supporting the United States' position would overcome the plain language indicating that a "request" from an international agency is not required to trigger action under § 115.

In the absence of a dispositive court ruling or other evidence that irrefutably demonstrates the meaning of § 115, the Secretariat reaches no conclusion on the question whether a "request" from an international agency is required to trigger EPA's obligations under section 115. A factual record would do little to illuminate this legal question. Nonetheless, it is appropriate to consider other factors relevant to whether a factual record is warranted regarding the submitters' § 115 assertion.

Assuming that even absent a request,<sup>53</sup> the receipt from an international body of information providing EPA with the requisite "reason to believe" that United States emissions "may reasonably be anticipated to endanger public health or welfare" in Canada is enough to compel EPA to take further action, it is appropriate to consider whether a factual record is warranted to examine 1) what information EPA has received or developed, or has available to it, relevant to whether dioxin or mercury emissions from the United States cause or contribute to an endangerment of public health or welfare in Canada, including identification of sources of such emissions and 2) whether, in light of this information, EPA's actions amount to ineffective enforcement of § 115 in regard to deposition of mercury and dioxin emissions into the Great Lakes.

---

foreign country." H. R. Rep. No. 95-564, at 136 (1977), reprinted in 1977 USC.C. & A.N. 1502, 1517 (emphasis added). The Report further states that the Conference adopted the Senate's approach by "requir[ing] a request by a duly constituted international agency as a condition for the Administrator to act." *Id.*

52. See *Her Majesty the Queen*, 912 F.2d at 1533. See also, *Falro v. Owasso Independent School District No. 1-011*, 229 F. 3d. 956, 972 (10<sup>th</sup> Cir. 2000), *United States v. Hilario*, 218 F.3d 19, 23 (1<sup>st</sup> Cir. 2000), *Catapalt Entertainment Inc.* 165, F,3d 747, 754 (9<sup>th</sup> Cir. 1999). Although a court need not follow the plain language of a statute if the legislative history indicates a "clear expression of contrary legislative intent", *United States v. Hilario*, 218 F.3d at 23, the legislative history does not appear to be crystal clear.

53. Although the IJC's recent biennial reports do not explicitly purport to "request" EPA to take action under section 115, they do contain recommendations for the United States to take action to further limit deposition of dioxin and mercury from incinerators into the Great Lakes. These reports are available on the IJC website at <www.ijc.org>. However, the Secretariat sees no reason to address here whether the IJC's recommendations might be considered "requests" for purposes of § 115, even under the United States' interpretation.

The United States contends that a factual record is not warranted to address these questions because the EPA has discretion in determining when to notify states under § 115. The D.C. Circuit Court of Appeals in the *Thomas v. New York* case cited above stated in *dicta* that “[h]ow and when the agency chooses to proceed to the stage of notification triggered by the findings is within the agency’s discretion and not subject to judicial compulsion.”<sup>54</sup> Likewise, the same court in *Her Majesty the Queen in Right of Ontario v. United States EPA* stated that “[t]he words ‘whenever’ the Administrator ‘has reason to believe’ imply a degree of discretion underlying the endangerment finding.”<sup>55</sup> Nonetheless, the D.C. Circuit Court of Appeals has left open the possibility that, in an appropriate case, a citizen plaintiff might be able to show that EPA has unreasonably delayed taking action or otherwise abused its discretion under § 115.<sup>56</sup>

The court in *Thomas* made note of the “complex, multi-source pollution problem” involving acid rain that confronted the agency in that case. In addition, in *Her Majesty the Queen*, the D.C. Circuit accepted the EPA’s view that the agency need not make an endangerment finding triggering the obligation to notify states causing or contributing to the endangerment until the agency has identified those states, and it noted “the unusual complexity of the factors facing the agency in determining the effects of acid rain and in tracing the pollutants from the point of deposition back to their sources.”<sup>57</sup> The court also saw “little basis for questioning [EPA’s] own assessment of its current capabilities” for making the endangerment finding.<sup>58</sup> The court therefore concluded that EPA’s failure to initiate a rulemaking leading to formal notification under § 115(a) did not amount to unreasonable delay.

The United States, in its 1 December 1999 response, claims that the subject of this submission is similarly complex, thereby precluding any “rapid response” by the agency. The United States points out in particular that the lag between receipt of the relevant IJC reports and the failure to issue formal notification in this instance is considerably shorter than it was in the acid rain case.<sup>59</sup> The United States does not dispute that the IJC and CEC reports to which the Submitters refer indicate a serious concern regarding the impacts on public welfare of mercury and dioxin emissions from incinerators and other sources. However, those reports, as

54. *Thomas*, 802 F.2d at 1448.

55. *See Her Majesty the Queen*, 912 F.2d at 1533.

56. *See Her Majesty the Queen*, 912 F.2d at 1534.

57. *See Her Majesty the Queen*, 912 F.2d at 1533.

58. *See Id.* at 1534.

59. *See Roelofs, supra*, at 438 (scientific uncertainty concerning transboundary pollution “can be used to justify the Administrator’s decision not to initiate Section 115 proceedings”).

well as the United States' response, also indicate the complexity of determining source-receptor relationships and other matters inherent in identifying those sources of mercury and dioxin deposition in the Great Lakes that could be subject to stricter control through EPA-mandated SIP revisions.

The United States further points out a recent decreasing trend in actual emissions of dioxins and mercury from the incinerators covered by the submission. EPA has estimated that new regulatory requirements and other initiatives will reduce dioxins emissions from MWCs by 99 percent from 1990 levels (from 4,173 grams per year toxic equivalent quantity in 1990 to 41 grams per year after December 2000). EPA estimates that there will be an 88 percent reduction in mercury emissions from 1990 levels after December 2000, from 51.2 tons per year in 1990 to 6.1 tons per year after December 2000. EPA similarly notes that emissions of dioxins and mercury from HMIWIs are likely to decline dramatically because a substantial percentage of such facilities intend to close.<sup>60</sup>

Because EPA is not aware of any request to take action under § 115 in regard to mercury and dioxin emissions, it is not clear that EPA has undertaken any actions under § 115 in regard to the Submitters' concerns. However, the United States provides some details on other activities that EPA is pursuing to address deposition of mercury and dioxins into the Great Lakes. One example are binational frameworks that include "(1) implementing the Great Lakes Binational Toxics Strategy (BNS) of April 1997, (2) implementing the US-Canada Great Lakes Water Quality Agreement (GLWQA) with respect to HAPS, and (3) other cooperation among the governments and the IJC on persistent toxic pollution which also address issues of dioxins and mercury air pollution."<sup>61</sup> The United States also identifies unilateral efforts it is undertaking to address mercury and dioxin deposition into the Great Lakes, such as programs under the Clean Water Act that are geared toward addressing persistent toxic pollutants in the Great Lakes. In particular, the United States points to the possibility that Total Maximum Daily Loads ("TMDLs") could be developed for persistent toxic pollutants in Great Lakes waters, and that those TMDLs might be applied in a manner that sets limits or reduction targets for long-range deposition sources of those pollutants.<sup>62</sup> As the United States explains, "[a]lthough a TMDL itself imposes no enforceable requirements, it can serve as an assessment and planning tool that local, state, and federal authorities can use to

60. See 6 November 2000 US memorandum at 6.

61. 1 December 1999 response at 41.

62. 1 December 1999 response at 43.



impose controls or pollution reduction targets for the purpose of achieving the applicable water quality standards.”<sup>63</sup> The United States notes that it has made progress in understanding and modeling the source-receptor relationships that trace air pollutants deposited in the Great Lakes to their sources.

The response therefore makes clear that the dioxin and mercury emissions scenario at issue in this submission is not static; it is changing, and it is significantly improving. The fact that efforts are still underway in the United States to reduce mercury and dioxin emissions from incinerators would likely make any attempt to make the findings necessary to implement § 115 especially complicated. For example, it would be difficult to determine whether SIP revisions that might be imposed as a result of § 115 would result in any significant improvement in public welfare in Canada beyond whatever improvement is being achieved, and will continue to be achieved, as a result of the United States’ current and ongoing efforts to reduce dioxin and mercury emissions.

As courts in the United States have noted, EPA’s flexibility regarding when, whether and how to implement § 115 is very broad, and determining whether the factual circumstances warranting an endangerment finding exist is very complicated in general. Based on the submission and the response, it appears that it would be especially complicated to make such a finding regarding any endangerment in Canada due to mercury and dioxin emissions in the United States. Whether the United States is effectively enforcing § 115 is intricately tied in this case to the broad scope of the EPA’s discretion under that provision, and whether a factual record is warranted must be viewed in light of the complex, dynamic and improving situation described in the United States’ responses. Relevant as well is the lack of any indication in the submission or in the materials the United States has provided of any significant noncompliance with emissions regulations applicable to the incinerators at issue in this submission.

In light of these considerations, the Secretariat finds that the submission and the response do not leave open a central question regarding whether the United States is ineffectively addressing an ongoing environmental violation under § 115 or exercising its discretion in a manner legally contrary to § 115. Accordingly, the Secretariat finds that a factual record is not warranted regarding the Submitters’ § 115 claim, and that claim is therefore dismissed.

---

63. 1 December 1999 response at 43.



**V. CONCLUSION**

For the reasons stated above, the Secretariat considers that the submission does not warrant developing a factual record and pursuant to section 9.6 of the Guidelines hereby notifies the Submitters and the Council of its reasons and that the process is terminated with respect to the submission.

Respectfully submitted on this 5<sup>th</sup> day of October, 2001.

Janine Ferretti  
Executive Director



## SEM-98-004

### (B.C. Mining)

**AUTEURS :** SIERRA CLUB OF BRITISH COLUMBIA  
ET COLL.

**PARTIE :** Canada

**DATE :** 29 juin 1998

**RÉSUMÉ :** La communication fait état de l'omission systématique, de la part du gouvernement canadien, d'appliquer la *Loi sur les pêches*, qui vise à protéger les poissons et leur habitat, contre les effets environnementaux destructeurs des activités minières en Colombie-Britannique.

#### DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

**PAR. 14(1)\*** (30 novembre 1998) Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis.

**PAR. 14(2)\*** (25 juin 1999) Le Secrétariat juge que la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie.

**PAR. 15(1)** (11 mai 2001) Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.

\* Publiée dans *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, Volume 5 (Automne 2000).



## Secrétariat de la Commission nord-américaine de coopération environnementale

Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1),  
des motifs ayant amené le Secrétariat à considérer que  
la constitution d'un dossier factuel est justifiée

N° de la communication : SEM-98-004 (B.C. Mining)

Auteurs : Sierra Club of British Columbia  
Environmental Mining Council  
of British Columbia  
Taku Wilderness Association

Partie visée : Canada

Date de la communication : 29 juin 1998

Date de la notification : 11 mai 2001

---

### I. RÉSUMÉ

En vertu de l'Article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'ANACDE ou l'Accord), les citoyens peuvent présenter des communications dans lesquelles ils allèguent qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat de la Commission nord-américaine de coopération environnementale (le Secrétariat), examine les communications à la lumière des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères établis, le Secrétariat détermine alors si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie, conformément au paragraphe 14(2). À la lumière de toute réponse de la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée

[par. 15(1)]. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel [par. 15(2)]<sup>1</sup>.

Le 29 juin 1998, les auteurs ont déposé leur communication dans laquelle ils alléguaient que « le gouvernement du Canada omet systématiquement d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* pour protéger le poisson et son habitat contre les impacts environnementaux destructeurs causés par l'industrie minière en Colombie-Britannique »<sup>2</sup>. Le 30 novembre 1998, le Secrétariat déterminait que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et le 25 juin 1999, il demandait une réponse à la Partie en vertu du paragraphe 14(2). La Partie a présenté sa réponse le 8 septembre 1999. Le Canada affirme qu'il protège le poisson et son habitat en prenant diverses mesures d'application, y compris les poursuites lorsqu'il y a lieu, et que, par conséquent, la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée. Conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat informe le Conseil qu'il juge que la communication, compte tenu de la réponse de la Partie, justifie la constitution d'un dossier factuel. Le Secrétariat fournit également les motifs de sa décision.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* pour protéger le poisson et son habitat contre les impacts environnementaux destructeurs causés par l'industrie minière en Colombie-Britannique. En vertu des paragraphes 36(3) et 40(2) de cette loi, il est interdit « d'immerger ou de rejeter une substance nocive – ou d'en permettre l'immersion ou le rejet – dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu si des risques existent que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion pénètre dans ces eaux »<sup>3</sup>.

Les auteurs allèguent que le drainage minier acide et la contamination par les métaux lourds associés à l'exploitation minière entraînent

1. Il s'agit de la huitième notification au Conseil où le Secrétariat détermine que la constitution d'un dossier factuel est justifiée. En ce qui a trait aux sept autres communications, le Conseil a donné instruction au Secrétariat d'élaborer un dossier factuel dans trois cas (SEM 96-001 Cozumel, SEM 97-001 BC Hydro et SEM 98-007 Metales y Derivados), il a reporté sa décision dans un cas (SEM 97-006 Oldman River II), a rejeté une communication (SEM-97-003 Fermes porcines du Québec), et il étudie deux communications (SEM 98-006 *Aquanova* et SEM-99-002 *Oiseaux migrants*). On peut lire les résolutions pertinentes du Conseil (96-08, 98-07, 00-01, 00-02 et 00-03) sur le site Web de la CNACE, à l'adresse <www.ccc.org>.

2. Communication, p. 5.

3. *Loi sur les pêches*, paragraphe 36(3).

souvent de graves problèmes de pollution de l'eau. Selon les auteurs, le drainage minier acide se produit lorsque les roches contenant des matériaux sulfurés sont exposées à l'air et à l'eau, ce qui produit de l'acide sulfurique. Cet acide dissout ensuite les métaux environnants. Outre le drainage minier acide, les auteurs de la communication allèguent que la transformation des produits chimiques, l'érosion et la sédimentation qui résultent des activités minières contribuent également à la pollution de l'eau<sup>4</sup>. Les auteurs soutiennent que les substances toxiques produites par les activités minières se déversent dans les réseaux hydrographiques causant des dommages aux poissons et à leur habitat, et altérant la qualité de l'eau et la santé humaine<sup>5</sup>.

À l'appui de leur communication, les auteurs fournissent un rapport préparé par l'*Environmental Mining Council of B.C.* (appendice 1), dans lequel on peut lire que le drainage minier acide est le problème environnemental le plus important de l'industrie minière, touchant surtout les cours d'eau<sup>6</sup>. S'appuyant sur les données du 1994 B.C. *State of the Environment Report* (rapport de 1994 sur l'état de l'environnement de la Colombie-Britannique), le *Environmental Mining Council* indique ce qui suit dans son rapport : « on estime qu'il y a 240 millions de tonnes de stériles acidogènes et 72 millions de tonnes de résidus miniers acidogènes dans cette province. Chaque année, 25 millions de tonnes de déchets miniers et de roches stériles contenant de l'acide et des métaux lourds sont produites dans la province »<sup>7</sup>.

Les auteurs s'intéressent essentiellement à trois mines qui, selon eux, déversent depuis plus de 25 ans des substances toxiques dans des eaux fréquentées par les saumons. Il s'agit des mines Tulsequah Chief, Mt. Washington et Britannia. Les auteurs affirment toutefois qu'au moins 25 autres mines de la province produisent de l'acide et au moins 17 pourraient être acidogènes<sup>8</sup>.

Les auteurs allèguent que des infractions au paragraphe 36(3) sont continuellement commises dans les trois mines qui font l'objet de la communication. Selon les auteurs, la mine Tulsequah Chief, une mine de cuivre abandonnée située près de la rivière Tulsequah dans le nord-ouest de la province, déverse de grandes quantités de zinc, de plomb et de cuivre dans la rivière depuis les années 1950. Ces substances

---

4. Communication, p. 7-8.

5. Communication, p. 5.

6. Communication, appendice 1, p. 5.

7. Communication, appendice 1, p. 7.

8. Communication, p. 8. Les auteurs joignent une liste de ces 42 mines à l'annexe 1 de leur communication.

ont d'importantes répercussions sur la qualité de l'eau en aval de la mine et sont toxiques pour les poissons<sup>9</sup>. La mine Britannia, située à 50 km au nord de Vancouver, déverse de grandes quantités de substances minérales, surtout du cuivre et du zinc, dans la crique Britannia et le détroit Howe; cette mine a été décrite comme « la pire source ponctuelle de pollution par les métaux en Amérique du Nord »<sup>10</sup>. La mine Mt. Washington, qui se trouve sur l'île de Vancouver, a été exploitée de 1964 à 1966 et déverse des eaux d'exhaure contenant du cuivre dans les cours d'eau des environs qui se jettent dans la rivière Tsolum. La population de saumon de cette rivière a presque entièrement été décimée<sup>11</sup>.

Les auteurs allèguent qu'on n'a porté aucune accusation contre les propriétaires ou les exploitants de ces trois mines. Ils affirment en outre qu'à leur connaissance, seulement trois poursuites ont été intentées contre des sociétés minières de Colombie-Britannique qui avaient enfreint le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* (une en 1983, une en 1984 et une autre en 1985), et ce, malgré le fait que le Canada soit au courant que des infractions à cette loi sont constamment commises. Les auteurs allèguent ceci :

Compte tenu des preuves solides et accablantes indiquant que des infractions au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* sont constamment commises et que les populations de saumons sont en déclin en Colombie-Britannique, il apparaît évident que le gouvernement du Canada omet systématiquement d'assurer l'application efficace de la législation contre les sociétés minières de cette province<sup>12</sup>.

Selon les auteurs, l'omission du Canada d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* est attribuable en partie à une importante pénurie de personnel et de ressources. Ils font référence à un protocole d'entente conclu entre le ministère des Pêches et des Océans et Environnement Canada dans lequel il est mentionné que l'application du paragraphe 36(3) relève d'Environnement Canada. Ils affirment que, ces dernières années, Environnement Canada a vu son budget réduit d'environ 40 % et que le Ministère ne dispose que de 15 employés chargés de

---

9. Communication, p. 10. Les auteurs joignent une copie d'une lettre envoyée par Environnement Canada au ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique dans laquelle on mentionne que le cuivre, le plomb et le zinc sont très toxiques pour les poissons.

10. Communication, p. 10, où on cite un spécialiste des mines qui travaille pour Environnement Canada, d'après un article publié dans le *Vancouver Sun* le 13 juin 1996.

11. Communication, p. 10.

12. Communication, p. 15.



l'application de la loi en Colombie-Britannique et au Yukon. Ils citent enfin des statistiques d'Environnement Canada qui indiquent qu'en 1996–1997, seulement 5 poursuites ont été intentées au Canada en vertu du paragraphe 36(3)<sup>13</sup>.

Les auteurs mentionnent que les mesures prises par le Canada pour transférer aux provinces la responsabilité en matière d'application de la législation de l'environnement est un autre facteur qui a contribué à l'omission alléguée d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches*. Ils affirment que cette délégation de responsabilités a nui à la transparence et à la responsabilisation. Cela, conjugué au problème susmentionné, permet de conclure, selon les auteurs, que les exemples fournis dans la communication illustrent une omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) aux activités minières en Colombie-Britannique<sup>14</sup>.

Les auteurs affirment que l'omission alléguée du Canada de faire observer le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* par l'industrie minière de la Colombie-Britannique a contribué au déclin des migrations de saumons dans cette province. Ils font référence à des études qui concluent que ce déclin est en partie attribuable à la pollution causée par l'activité minière<sup>15</sup>. Ils mentionnent que la disparition des poissons constitue une « perte irréversible » et affirment que la réduction des activités de pêche a eu des répercussions considérables sur les collectivités et les personnes qui dépendent de la pêche pour leur subsistance ou leur identité culturelle<sup>16</sup>, par exemple, les Premières Nations, les pêcheurs récréatifs et les membres de l'industrie de la pêche.

Les auteurs prétendent également que l'omission d'assurer l'observation de la *Loi sur les pêches* par l'industrie minière peut entraîner des distorsions commerciales, du fait qu'on pourrait considérer la Colombie-Britannique comme un « refuge pour pollueurs » où le laxisme en matière de lois de l'environnement et de mesures d'application permet aux sociétés minières de fonctionner à moindre coût que celles qui sont établies sur des territoires où la réglementation est plus sévère, par exemple, aux États-Unis<sup>17</sup>. Ils allèguent que cela donne aux sociétés minières de la Colombie-Britannique un avantage concurrentiel déloyal sur les sociétés établies dans d'autres pays, particulièrement aux États-Unis.

---

13. Communication, p. 12-13.

14. Communication, p. 11-12.

15. Communication, p. 8-9.

16. Communication, p. 9.

17. Communication, p. 13.

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

Dans sa réponse, le Canada allègue que, tant de manière générale que dans le cas des trois mines visées par la communication, « il protège le poisson et son habitat en assurant l'application efficace de sa législation de l'environnement, ce qui comprend d'exécution de diverses mesures d'observation, y compris les poursuites lorsqu'il y a lieu »<sup>18</sup>.

#### A. Mesures générales prises par le Canada en matière d'application de la loi

Le Canada mentionne que la gestion des questions liées aux pêches et à l'environnement s'effectue en collaboration avec les provinces, conformément au cadre législatif canadien. Le Canada fait état de la division constitutionnelle des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux en ce qui a trait aux questions environnementales. Le Canada affirme que, même si l'industrie minière de Colombie-Britannique est essentiellement régie par la province en vertu de diverses lois, le gouvernement fédéral demeure responsable des dispositions de la *Loi sur les pêches* qui se rapportent à la prévention de la pollution et à l'habitat du poisson. De plus, le Canada et la Colombie-Britannique ont tous deux adopté une loi portant sur l'évaluation environnementale et ils ont établi un mécanisme d'examen harmonisé<sup>19</sup>.

Le Canada affirme qu'en vertu de ce cadre législatif, les activités d'application et de promotion de l'observation sont exécutées par les organismes provinciaux et fédéraux de réglementation environnementale et que, dans les faits, les deux ordres de gouvernement collaborent à l'établissement des objectifs, à l'application de lois complémentaires et à l'observation de la loi de la manière la plus efficace pour éviter les lacunes, les chevauchements ou les conflits<sup>20</sup>. Le Canada traite brièvement du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* et des lois provinciales pertinentes, à savoir la *Waste Management Act* (Loi sur la gestion des déchets) et la *Mines Act* (Loi sur les mines)<sup>21</sup>. Il affirme en outre qu'un protocole d'entente signé en 1985 attribue à Environnement Canada la responsabilité de l'application du paragraphe 36(3), au nom du ministre des Pêches et des Océans.

---

18. Réponse, p. 3.

19. Réponse, p. 9.

20. Réponse, p. 10.

21. Réponse, p. 10-11.

Le Canada affirme qu'il assure l'application efficace du paragraphe 36(3) à l'encontre des sociétés minières en Colombie-Britannique et contre d'autres installations industrielles. Selon le Canada, les auteurs omettent de reconnaître que, conformément à l'article 5 de l'ANACDE, les mesures d'observation prises par le gouvernement ne se limitent pas aux poursuites. Le Canada allègue que ses mesures d'observation et d'application sont globales et complètes, qu'elles sont conformes aux dispositions de l'article 5, et qu'elles tiennent compte de la complexité de l'industrie minière de la Colombie-Britannique et des problèmes de pollution connexes<sup>22</sup>.

Le Canada décrit la diversité des mesures d'observation et d'application qu'il applique et indique que « lorsqu'il s'agit de lutter contre la pollution, comme dans le cas des trois mines abandonnées, c'est toujours la méthode jugée la plus efficace dans les circonstances qui est appliquée »<sup>23</sup>. Le Canada parle plus particulièrement de ses efforts actuels visant l'élaboration d'une politique d'application et d'observation des dispositions de la *Loi sur les pêches* qui se rapportent à l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution<sup>24</sup> et joint à sa réponse la version provisoire du document intitulé *Loi sur les pêches – La protection de l'habitat et la prévention de la pollution – Politique d'application et d'observation* (la Politique d'application et d'observation provisoire), daté de juillet 1999<sup>25</sup>.

Les mesures de promotion de l'observation définies dans la Politique d'application et d'observation provisoire comprennent la sensibilisation et l'information, la promotion du développement technologique, le transfert de technologie, l'élaboration de lignes directrices et de codes de pratique, ainsi que la promotion des vérifications environnementales. En vertu de cette politique, les mesures qui peuvent être prises en réponse à des infractions présumées sont les suivantes : inspections et enquêtes sur place, avertissements, formulation de directives par les inspecteurs, ordonnances ministérielles et poursuites. Le Canada affirme que, bien que la politique ne soit pas définitive, Environnement Canada applique les dispositions du document provisoire à l'échelle régionale pour ce qui est de l'application du paragraphe 36(3)<sup>26</sup>.

Le Canada explique que les poursuites qu'il entame dans les cas d'infraction au paragraphe 36(3) sont de nature pénale, les poursuites

22. Tous ces éléments sont mentionnés dans la réponse, p. 11.

23. Réponse, p. 11.

24. Réponse, p. 13.

25. Réponse, appendice 4.

26. Réponse, p. 13.

civiles permettant seulement de recouvrer les montants dépensés pour les réparations et le nettoyage et non d'imposer des peines<sup>27</sup>. Le Canada affirme que, comme le fardeau de la preuve est plus lourd dans le cas des poursuites criminelles et qu'il faut tenir compte de la notion de doute raisonnable, il n'est pas toujours possible d'intenter des poursuites, surtout dans le cas d'une mine abandonnée. Les chances de réussite sont moins grandes, il peut être difficile de trouver le responsable, et on ne peut garantir que le problème environnemental sera réglé si le présumé contrevenant n'a pas les ressources financières voulues<sup>28</sup>. Enfin, le Canada affirme que, malgré ces obstacles, il intente des poursuites dans les cas d'infractions aux paragraphes 35(1) (protection de l'habitat) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* et donne comme exemple les poursuites entamées en avril 1999 en vertu de ces deux dispositions contre les propriétaires de la mine Kemess<sup>29</sup>.

Dans le cas précis des mines, on peut lire dans la réponse que le Canada et la Colombie-Britannique « ont adopté des lois, des règlements, des politiques et des procédures qui prévoient diverses mesures d'application et de promotion de l'observation, et ce, dans le but d'éviter que les activités minières causent des dommages au poisson et à son habitat »<sup>30</sup>. Le Canada précise que :

Dans le cas des activités minières, nous avons effectué de la surveillance, de la recherche et d'autres activités de collecte de données au cours des 15 dernières années; ces activités nous ont permis de mieux comprendre les problèmes de formations rocheuses acides associés à l'exploitation minière, y compris les exhaures provenant des mines abandonnées en Colombie-Britannique. Diverses mesures ont été prises pour régler les problèmes de décharge dans chacune des trois mines abandonnées dont il est question dans la communication. La démarche entreprise par le Canada dans le cas de ces trois mines abandonnées [...] et en ce qui a trait à d'autres mines démontre bien qu'il existe une stratégie globale et efficace visant à éliminer les rejets de substances nocives, en conformité avec la Loi.<sup>31</sup>

Le Canada fait également référence au *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* (pris en application de la *Loi sur les pêches*), qui énumère les substances considérées comme nocives aux termes du paragraphe 36(3) et précise les niveaux de rejet admissibles dans le cas des

27. Réponse, p. 14.

28. Réponse, p. 14.

29. Réponse, p. 15. La mine Kemess figure dans la liste jointe à la communication.

30. Réponse, p. 15.

31. Réponse, p. 12.

mines en exploitation. Le Canada précise que ce règlement ne s'applique pas aux mines abandonnées.

Le Canada rejette l'allégation selon laquelle il y a un laxisme systématique en matière d'application en raison d'un manque de personnel et de ressources. Il donne l'exemple de l'examen exhaustif de son programme d'application qu'il a entrepris en mai 1998. Cet examen visait à améliorer l'efficacité du programme, en réponse à cette allégation<sup>32</sup>. Le Canada ne fait pas état des résultats de l'examen dans sa réponse.

## **B. Mesures d'application prises par le Canada à l'égard de certaines mines**

Le Canada fait valoir que les mesures qu'il a prises dans les cas des mines Britannia, Tulsequah Chief et Mt. Washington constituent des procédures judiciaires ou administratives en instance au sens des alinéas 14(3)a) et 45(3)a) de l'ANACDE. Le Canada affirme que ces mesures ont été prises en temps opportun, qu'elles sont conformes à la Politique d'application et d'observation provisoire et qu'elles devraient permettre de régler les nombreux problèmes mentionnés dans la communication<sup>33</sup>.

Outre la description des mesures prises contre les propriétaires de la mine Kemess, le Canada ne fournit pas de renseignements sur les mines figurant à l'annexe 1 de la communication, car il estime que les auteurs ne font aucune allégation précise au sujet de ces mines<sup>34</sup>. Il ajoute toutefois qu'il évalue régulièrement les données de contrôle de plus de 80 mines en exploitation ou abandonnées en Colombie-Britannique, y compris celles qui figurent à l'annexe 1, et ce, pour s'assurer que les dispositions de la *Loi sur les pêches* sont respectées.

### **1. Mine Britannia**

Le Canada reconnaît que la mine Britannia est une source de pollution du milieu marin, et ce, au moins depuis sa fermeture en 1974. Il décrit les mesures prises par le Canada et la Colombie-Britannique pour régler les problèmes à la mine Britannia, notamment une série d'études effectuées entre 1996 et 1998 par Environnement Canada et le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs (METP) de la province, afin de déterminer l'efficacité d'une usine de traitement pour traiter les

32. Réponse, p. 16.

33. Réponse, p. 5.

34. Réponse, p. 16.

effluents extrêmement toxiques. Par ailleurs, en 1995, les deux gouvernements ont mis en œuvre un programme conjoint de surveillance des effluents et des cours d'eau<sup>35</sup>.

Le Canada indique qu'à la suite des études, des activités de contrôle et des autres travaux de recherche sur le terrain, le propriétaire de la mine a présenté une demande de permis au METP en vue de construire une usine de traitement. Le propriétaire indiquait que la construction serait financée au moyen de redevances de déversement dans la mine de déchets industriels non dangereux pour aider à boucher les anciennes galeries de mine et réduire ainsi les écoulements de drainage<sup>36</sup>. Le Canada affirme qu'il a examiné les demandes de permis et accepté les plans en principe, sous réserve du respect de diverses conditions. Selon le Canada, la Colombie-Britannique a délivré les permis le 8 septembre 1999 et l'usine de traitement devait être opérationnelle un an après cette date<sup>37</sup>.

Le Canada affirme que l'usine de traitement contribuera à réduire considérablement la pollution causée par la mine et permettra de restaurer l'habitat du poisson<sup>38</sup>. Il allègue en outre que sa participation au dossier constitue une « procédure administrative » au sens des alinéas 14(3)a) et 45(3)a)<sup>39</sup>. Le Canada affirme également que le processus provincial de délivrance de permis, processus auquel il a participé, représente une « procédure judiciaire ou administrative en instance » et que le Secrétariat devrait par conséquent mettre fin à l'examen<sup>40</sup>.

## 2. *Mine Mt. Washington*

Le Canada reconnaît qu'il existe des problèmes de pollution à la mine Mt. Washington, et explique que, depuis 1985, on constate que des dommages environnementaux sont causés par les concentrations toxiques de cuivre rejeté par la mine dans le bassin hydrographique de la rivière Tsolum sur l'île de Vancouver<sup>41</sup>. La mine a fermé en 1967. Le Canada affirme que, depuis 1985, il a participé à des études et des recherches visant à trouver une solution au problème, précisant qu'il a participé aux travaux d'un comité technique et d'un groupe de travail

---

35. Tous ces éléments sont mentionnés dans la réponse, p. 17-18.

36. Réponse, p. 18-19.

37. Réponse, p. 4. Les observations du Canada et les permis provisoires constituent les appendices 1 et 2 joints à la réponse.

38. Réponse, p. 20.

39. Réponse, p. 17.

40. Réponse, p. 4.

41. Réponse, p. 20.

communautaire portant sur les problèmes environnementaux dans la région<sup>42</sup>. Le groupe de travail a présenté son rapport final en 1999.

Le Canada déclare qu'en juin 1999, il a recueilli et analysé des échantillons des effluents de la mine et qu'il a conclu que ces effluents étaient mortels pour les poissons. Le Canada ajoute que, le 30 juillet 1999, il a envoyé une lettre à quatre entreprises ayant des droits de propriété ou d'autres intérêts relativement à la mine Mt. Washington pour les informer du problème de pollution et du fait que les déversements toxiques constituent une infraction au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*<sup>43</sup>.

Le Canada allègue que ces activités, exécutées après les études, les recherches et les travaux du groupe de travail, constituent des procédures administratives adéquates et opportunes<sup>44</sup>. Le Canada affirme en outre que ces activités, qu'il estime conformes à la Politique d'application et d'observation provisoire, constituent des « procédures judiciaires ou administratives en instance » et que le Secrétariat devrait donc mettre fin à son examen<sup>45</sup>.

### 3. *Mine Tulsequah Chief*

Le Canada reconnaît que les eaux qui s'écoulent de la mine Tulsequah Chief contiennent des substances mortelles pour les poissons. Le Canada affirme que le propriétaire de la mine, qui a cessé ses opérations en 1957, a fait une demande de permis d'exploitation à la province en 1994. Cette demande a déclenché le processus d'évaluation environnementale harmonisé par les gouvernements fédéral et provincial, processus auquel le Canada a participé. Il est ressorti de l'évaluation environnementale, achevée en 1998, que la délivrance d'un permis permettrait d'obtenir les meilleurs résultats pour ce qui est de la remise en état du site<sup>46</sup>.

Le Canada affirme qu'au terme du processus d'évaluation environnementale, il a informé la Colombie-Britannique que, dans la mesure où certaines conditions étaient remplies, le projet n'était pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux graves. La Colombie-Britannique a délivré un certificat autorisant l'exécution du projet en

42. Réponse, p. 21.

43. Tous ces éléments sont mentionnés dans la réponse, p. 22.

44. Réponse, p. 20.

45. Réponse, p. 4-5.

46. Tous ces éléments sont mentionnés dans la réponse, p. 23.

mars 1998, sous réserve de la construction d'une usine temporaire de traitement des eaux<sup>47</sup>.

Le Canada affirme qu'il a inspecté les lieux en juin 1998 pour établir la nature des travaux entrepris par le propriétaire et recueillir des échantillons d'eaux d'écoulement. Le Canada a constaté des infractions au paragraphe 36(3) et envoyé une lettre d'avertissement au propriétaire, lettre qu'il qualifiait de « mesure d'application de premier recours ». On indiquait dans la lettre que d'autres inspections pouvaient être menées ultérieurement et que d'autres mesures d'application pouvaient être envisagées<sup>48</sup>.

Le Canada et le propriétaire de la mine se sont par la suite rencontrés pour discuter du problème de conformité et étudier les méthodes de contrôle technique qui s'offraient à l'entreprise. Le propriétaire a présenté son plan de traitement des effluents de la mine puis, en mai 1999, il a pris des mesures visant à réduire les effets possibles des effluents sur la rivière Tulsequah<sup>49</sup>.

Le Canada allègue que la lettre d'avertissement constitue un « ordre administratif » et que, conjuguée à des inspections ultérieures de la mine, elle constitue une « procédure judiciaire ou administrative en instance ». Le Canada estime donc que le Secrétariat doit mettre fin à son examen<sup>50</sup>.

### C. Autres éléments mentionnés dans la réponse

Le Canada soutient que le Secrétariat ne doit pas demander la constitution d'un dossier factuel pour les raisons suivantes :

- Le Canada allègue que les auteurs de la communication ne lui ont pas donné suffisamment de temps pour répondre aux allégations mentionnées dans la communication, comme le prévoit l'alinéa 14(1)e). Les auteurs ont envoyé une lettre au Canada le 1<sup>er</sup> juin 1998 et demandé une réponse dans les 7 jours suivants. Le 29 juin 1998, ils envoyaient une communication au Secrétariat alléguant que le Canada n'avait pas répondu à leur lettre. Le Canada affirme que la poursuite du processus relatif au dossier factuel dans ces circonstances serait contraire à la lettre et à l'esprit de l'ANACDE, car il ne tiendrait pas compte des proces-

---

47. Tous ces éléments sont mentionnés dans la réponse, p. 23-24.

48. Réponse, p. 24. La lettre constitue l'appendice 5 de la réponse.

49. Réponse, p. 24.

50. Réponse, p. 6.



sus établis par le Canada pour traiter les questions environnementales<sup>51</sup>.

- Le Canada fait valoir que les dispositions de l'ANACDE ne peuvent être appliquées rétroactivement à des allégations d'omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement antérieures à l'entrée en vigueur de l'Accord, le 1<sup>er</sup> janvier 1994; il affirme donc que toute allégation relative à une omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement dans les trois mines avant l'entrée en vigueur de l'ANACDE ne doit pas être examinée dans le cadre du processus d'élaboration d'un dossier factuel<sup>52</sup>.
- Le Canada mentionne que les auteurs de la communication ne semblent pas avoir exercé les recours privés à leur disposition, tel que prévu à l'alinéa 14(2)c) de l'ANACDE. Le Canada fait précisément référence au fait que les auteurs n'ont apparemment pas demandé aux ministères et organismes gouvernementaux de faire enquête relativement aux infractions prétendues à la *Loi sur les pêches*, et ce, malgré que les services des ministères et organismes soient facilement accessibles. Le Canada indique par ailleurs que les auteurs n'ont vraisemblablement pas entamé une action civile en dommages-intérêts ou une poursuite privée, demandé d'injonctions en ce qui a trait aux infractions alléguées ou exercé des recours administratifs au niveau provincial ou fédéral même s'ils avaient accès aux tribunaux et, de manière générale, aux instances administratives<sup>53</sup>.
- Le Canada affirme que l'élaboration d'un dossier factuel n'irait pas dans le sens des objectifs de l'ANACDE, compte tenu des informations détaillées fournies dans la réponse et du fait que le Canada a entrepris des procédures administratives en temps opportun et conformément à sa législation<sup>54</sup>.

#### IV. ANALYSE

##### A. Introduction

Nous en sommes maintenant à l'étape de l'examen en vertu du paragraphe 15(1). Le Secrétariat a déjà déterminé que la communication

51. Réponse, p. 6.

52. Réponse, p. 6-7.

53. Réponse, p. 7.

54. Réponse, p. 7.

satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et, compte tenu des facteurs mentionnés au paragraphe 14(2), il a demandé une réponse au Canada. Comme le Secrétariat l'a déjà mentionné dans le contexte d'autres décisions rendues conformément au paragraphe 14(1), les exigences énoncées à l'article 14 ne visent pas à créer un fardeau abusif pour les auteurs ou un mécanisme de sélection excessivement restrictif<sup>55</sup>.

En vertu des nouvelles Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (les « Lignes directrices »)<sup>56</sup>, le Secrétariat doit, lorsqu'il rend une décision conformément aux paragraphes 14(1) et 14(2), expliquer en quoi la communication satisfait ou ne satisfait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et préciser les facteurs qui l'ont amené à établir que la communication justifiait la demande d'une réponse. Étant donné que, dans le cas qui nous occupe, les décisions prises conformément aux paragraphes 14(1) et 14(2) sont antérieures à l'adoption des Lignes directrices révisées, ces explications sont fournies dans le présent document.

### 1. *Paragraphe 14(1)*

Comme nous l'avons déjà mentionné, le 30 novembre 1998, le Secrétariat déterminait que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et qu'on pouvait poursuivre le processus d'examen.

Premièrement, la communication satisfait aux critères mentionnés dans la première phrase du paragraphe 14(1). Les auteurs allèguent que le Canada, une Partie, omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Aux fins de l'ANACDE, le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* satisfait à la définition de législation de l'environne-

55. Voir, par exemple, communication SEM-97-005 (Biodiversité), décision rendue conformément au paragraphe 14(1) (26 mai 1998), et communication SEM-98-003 (Grands Lacs), décision rendue conformément aux paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999). Bien que le Secrétariat ne soit pas lié par la doctrine de *stare decisis*, les références aux décisions antérieures contribuent à garantir l'uniformité des décisions du Secrétariat. Voir communication SEM-97-001 (BC Hydro), décision rendue conformément au paragraphe 15(1) (27 avril 1998).

56. En juin 1999, le Conseil a adopté la version révisée des Lignes directrices, qu'on peut consulter sur le site Web de la CNACE, à l'adresse <www.cec.org> sous la rubrique « Communications des citoyens ». Le Secrétariat a déjà indiqué que les Lignes directrices révisées vont davantage dans le sens d'un fardeau relativement peu important pour les auteurs en ce qui a trait à l'article 14, en ce qu'elles exigent des auteurs d'une communication qu'ils traitent au moins 13 critères sur 15 pages. Voir communication SEM-97-003 (Fermes porcines du Québec), décision rendue conformément au paragraphe 15(1) (29 octobre 1999).

ment. Les auteurs s'attardent davantage à décrire l'ampleur de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) qu'à démontrer l'efficacité dudit paragraphe. Par ailleurs, la communication satisfait au critère de temporalité inhérent au paragraphe 14(1). Les auteurs allèguent que, même dans le cas des mines où on présume que des infractions au paragraphe 36(3) sont commises depuis de nombreuses années, ces infractions persistent, et ce, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

Comme d'autres communications examinées par le Secrétariat, la communication qui nous occupe fait état d'une omission d'assurer l'application efficace de la loi, tant dans un cas précis que de manière générale. Bien que la communication porte particulièrement sur trois mines, ses auteurs allèguent que le Canada omet de faire respecter le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans les mines de Colombie-Britannique en général, ce qui entraîne des dommages continus et généralisés à une importante ressource publique. Le Secrétariat a déjà conclu, à la suite d'une analyse poussée, qu'aucun des critères énoncés aux paragraphes 14(1) et 14(2) ne reflète une intention, directe ou indirecte, de restreindre le processus des communications de citoyens soit aux communications faisant état de l'omission d'assurer l'application efficace de la loi dans le cas d'un incident particulier, soit aux communications qui portent essentiellement sur des omissions alléguées d'assurer l'application efficace de la loi de manière générale<sup>57</sup>. Le Secrétariat avait conclu qu'en autorisant ces deux types de communication, on favorisait l'atteinte des objectifs de l'ANACDE. Par ailleurs, le Conseil a, dans le passé, donné instruction au Secrétariat de constituer des dossiers factuels en ce qui concerne à la fois les allégations précises d'omission d'assurer l'application efficace de la législation<sup>58</sup> et les allégations d'omission généralisée et systémique<sup>59</sup>. Dans le cas qui nous occupe, le Secrétariat confirme cette approche et conclut que l'allégation d'omission d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) dans le cas des trois mines visées, ainsi que l'allégation d'omission d'assurer l'application efficace de ce paragraphe dans le cas des activités minières en général en Colombie-Britannique satisfont aux critères énoncés à l'article 14.

57. Pour une analyse détaillée des motifs qui ont mené à cette décision, voir la communication SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (15 décembre 2000). Voir également SEM-97-003 (Fermes porcines du Québec), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (29 octobre 1999) (« Parce qu'elles mettent l'accent sur l'efficacité des mesures d'application dans un contexte d'infractions généralisées, de telles communications sont plus susceptibles d'être examinées par la Commission que celles qui allèguent que la législation n'a pas été appliquée efficacement dans des cas d'infraction isolée. Ceci étant dit, la Commission peut évidemment juger pertinent d'étudier ces dernières selon les circonstances. »)

58. SEM-96-001 (Cozumel) et SEM-98-007 (Metales y Derivados).

59. SEM-97-001 (BC Hydro).

La communication satisfait également aux critères énoncés aux alinéas 14(1)*a-f*). Premièrement, elle est rédigée en anglais, soit l'une des langues désignées par le Canada [alinéa 14(1)*a*]. Deuxièmement, elle identifie clairement les organisations dont elle émane, sur la page couverture et à la page 5 [alinéa 14(1)*b*]. Troisièmement, elle semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production [alinéa 14(1)*d*]. Les auteurs sont des organisations vouées à la protection de l'environnement; ce ne sont pas des entreprises qui font concurrence à celles dont il est question dans la communication. Quatrièmement, la communication indique que la question a été communiquée par écrit au Canada et que le Canada n'a pas répondu avant le dépôt de la communication [alinéa 14(1)*e*]<sup>60</sup>. Cinquièmement, les auteurs sont des organisations établies au Canada [alinéa 14(1)*f*].

Les auteurs fournissent également suffisamment d'information en vertu de l'alinéa 14(1)*c*)<sup>61</sup> pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication, tant en ce qui a trait à l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) dans le cas des trois mines dont il est question dans la communication, que pour ce qui est de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de manière générale. La communication explique en détail les problèmes persistants de contrôle du drainage minier acide dans les mines Britannia, Tulsequah Chief et Mt. Washington. Les auteurs ont joint à leur communication plusieurs rapports gouvernementaux, des rapports d'organisations non gouvernementales et d'autres documents qui permettent au Secrétariat d'examiner les questions soulevées dans la communication au sujet des trois mines.

La communication et les pièces qui y sont jointes fournissent également de l'information à l'appui de l'allégation d'omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3). Les auteurs fournissent trois études qui contiennent de l'information sur la diminution générale des populations de poissons en Colombie-Britannique et sur la menace qui plane sur ces populations, de même que sur la contamination causée par le drainage minier acide et les métaux lourds et qui cause

60. Lettre datée le 1<sup>er</sup> juin 1998 envoyée par l'avocat des auteurs au ministre des Pêches et des Océans, annexée à la communication comme appendice 8, demandant de l'information au sujet des mesures d'application prises contre les exploitants des mines polluantes en Colombie-Britannique et faisant état de la possibilité qu'une communication soit présentée en vertu de l'ANACDE si le Canada ne répond pas au plus tard le 8 juin 1998.

61. L'examen d'une communication peut prendre fin si ce critère n'est pas respecté. Voir SEM-00-003 (Jamaica Bay), Détermination en vertu du paragraphe 14(1) (12 avril 2000).

des torts au poisson et à son habitat<sup>62</sup>. Ces études font également état du fait qu'il est techniquement très difficile de contrôler efficacement le drainage minier acide et donnent des exemples de mines en Colombie-Britannique et ailleurs où les tentatives à cet égard ont été vaines<sup>63</sup>. Les auteurs fournissent aussi des renseignements au sujet des 42 mines de Colombie-Britannique, en plus des trois qui font l'objet de la communication, dont on sait qu'elles produisent ou pourraient produire de l'acide<sup>64</sup>. Enfin, les auteurs fournissent de l'information au sujet du recours aux poursuites dans le but de faire respecter les dispositions du paragraphe 36(3)<sup>65</sup> et des récentes réductions de personnel et de budget affectés aux activités d'application du paragraphe 36(3) à Environnement Canada<sup>66</sup>.

Collectivement, ces renseignements et ceux qui concernent particulièrement les trois mines qui font l'objet de la communication, sont suffisants pour permettre au Secrétariat d'examiner l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de manière générale. Bon nombre des auteurs sont des organisations non gouvernementales de l'environnement qui disposent de ressources humaines et financières restreintes pour effectuer le contrôle de la conformité aux lois de l'environnement et recueillir des preuves dans les cas d'infraction. Ces contraintes sont un autre élément qui permet de conclure que les auteurs ont fourni suffisamment d'information, conformément à l'article 14, au sujet de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de manière générale.

## 2. *Paragraphe 14(2)*

Le Secrétariat a aussi déterminé, le 25 juin 1999, que la communication justifiait une réponse de la part du Canada. Lorsqu'il décide si une communication justifie la demande d'une réponse, le Secrétariat tient compte des quatre facteurs énumérés au paragraphe 14(2), c'est-à-dire :

Lorsqu'il décidera s'il y a lieu de demander une [...] réponse, le Secrétariat cherchera à déterminer :

- a) s'il est allégué qu'un préjudice a été subi par la personne ou l'organisation qui présente la communication;

---

62. Communication, appendices 1, 2 et 3.

63. Voir, *p. ex.*, communication, pièce 1, p. 11, 15-16

64. Voir également communication, appendice 1, p. 13 et en général, de même que l'appendice 2.

65. Communication, p. 14-15, et appendice 7, p. 7.

66. Communication, p. 11 (et références mentionnées).

- b) si la communication, seule ou combinée à d'autres, soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent accord;
- c) si les recours privés offerts par la Partie ont été exercés; et
- d) si les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse.

Les auteurs de la communication allèguent qu'ils ont subi un préjudice au sens de l'alinéa 14(2)a)<sup>67</sup>. Ils soulignent leur intérêt commun à l'égard de la protection des populations menacées de saumon en Colombie-Britannique et l'importance de cette ressource pour la province. Les auteurs mentionnent qu'ils sont tous très préoccupés par le fait que le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* à l'encontre des exploitants miniers, ainsi que par la pollution industrielle et son effet sur le poisson, son habitat et les ressources aquatiques en général. Ils allèguent que l'omission de faire respecter la législation des pêches par l'industrie minière a contribué au déclin des populations de poisson anadrome et à la destruction de l'habitat du poisson et de pêcheries importantes, et qu'elle a eu des répercussions considérables sur les collectivités et les personnes dont la subsistance et l'identité culturelle dépendent de la pêche<sup>68</sup>.

La communication soulève également des questions dont un examen approfondi dans le contexte d'un dossier factuel favoriserait la réalisation des objectifs de l'ANACDE. Un examen approfondi des questions soulevées dans la communication permettrait à tout le moins d'« encourager la protection et l'amélioration de l'environnement [...] pour assurer le bien-être des générations actuelles et futures; »<sup>69</sup>, de « favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales; »<sup>70</sup> et de « promouvoir la mise en place de politiques et

67. Le Secrétariat a examiné la question du préjudice dans le document intitulé « Recommandations du Secrétariat au Conseil à l'effet de préparer un dossier factuel » relativement à la communication SEM-96-001 (Cozumel). Le Secrétariat a souligné l'importance et le caractère public des ressources marines en question, puis il a ajouté ceci :

Dans son évaluation du préjudice, le Secrétariat, conscient que les auteurs de la communication n'ont pas allégué de préjudice personnel ou particulier tel qu'il peut être requis afin de se voir reconnaître un intérêt juridique suffisant dans certaines instances civiles en Amérique du Nord, a pris en considération l'importance naturelle du récif *Paraiso* et le caractère public des ressources marines. Ceci s'inscrit dans l'esprit et l'intention du paragraphe 14(2) de l'ANACDE.

68. Communication, p. 9.

69. Alinéa 1a).

70. Alinéa 1g).

de pratiques pour la prévention de la pollution »<sup>71</sup>. Par ailleurs, comme le Secrétariat l'a mentionné relativement à d'autres communications, les allégations d'omission générale d'assurer l'application efficace, comme celles qui sont faites dans la communication qui nous occupe, « se prêtent particulièrement bien à un examen en vertu de l'article 14 »<sup>72</sup>.

Le Secrétariat a aussi tenu compte de la mesure dans laquelle les auteurs ont utilisé les recours privés accessibles en vertu de la législation de la Partie. Les auteurs affirment qu'ils ont demandé instamment au Canada d'appliquer le paragraphe 36(3), mais que le Canada n'a pas répondu à leur demande<sup>73</sup>. Ils indiquent également que des groupes environnementaux, des Premières Nations, des collectivités locales et d'autres intéressés ont pris des mesures pour faire appliquer la loi en vue d'éviter que les activités minières en Colombie-Britannique contaminent le poisson<sup>74</sup>. Les auteurs sont conscients que les citoyens canadiens ont le droit d'entreprendre des poursuites privées en vertu de la *Loi sur les pêches*, mais ils prétendent qu'il ne s'agit pas d'un recours efficace. Ils mentionnent plusieurs poursuites entamées par le *Sierra Legal Defence Fund* relativement à des cas d'infractions prétendues à la *Loi sur les pêches*. Ces poursuites ont été reprises et menées à terme par le procureur général de la province<sup>75</sup>. Compte tenu de la nature généralisée de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3), du fardeau imposé aux auteurs en ce qui a trait à l'exercice de recours relativement à chacune des mines en cause, ainsi que de l'expérience des auteurs en matière de poursuites privées, « des démarches raisonnables ont été entreprises »<sup>76</sup> pour exercer des recours privés précis en ce qui a trait aux infractions alléguées dans la communication.

Enfin, la communication s'appuie sur des rapports du gouvernement et d'organisations non gouvernementales<sup>77</sup>. Les faits qu'elle présente ne sont donc pas tirés exclusivement des moyens d'information de masse.

---

71. Alinéa 1j).

72. SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), détermination en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (23 décembre 1999).

73. Communication, p. 18.

74. Communication, p. 15.

75. Communication, p. 18.

76. Ligne directrice 7.5(b).

77. La communication est fondée sur des rapports comme celui de l'*Environmental Mining Council of B.C.*, intitulé *Acid Mine Drainage: Mining and Water Pollution Issues in B.C.* (appendice 1), et celui du ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique intitulé *Water Quality Assessment and Objectives for the Tsoolum River Basin* (appendice 5).

## **B. La question en cause fait-elle l'objet d'une procédure administrative ou judiciaire en instance?**

Comme nous l'avons déjà mentionné, le Canada soutient que les allégations faites dans la communication relativement à l'application de la *Loi sur les pêches* aux mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief font l'objet de « procédures administratives ou judiciaires en instance » au sens des alinéas 14(3)a) et 45(3)a). Comme l'alinéa 14(3)a) stipule que le Secrétariat « n'ira pas plus loin » lorsque la question soulevée dans la communication fait l'objet « d'une procédure judiciaire ou administrative en instance », le Secrétariat doit déterminer si de telles procédures empêchent ou limitent la constitution d'un dossier factuel avant d'examiner tout autre facteur pertinent.

Le paragraphe 45(3) définit comme suit une « procédure judiciaire ou administrative » :

- a) toute mesure nationale d'ordre judiciaire, quasi judiciaire ou administratif prise par une Partie en temps opportun et en conformité avec sa législation intérieure. De telles mesures comprennent : la médiation ou l'arbitrage, le processus de délivrance d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation; le processus d'obtention d'une assurance d'observation ou d'un accord d'observation; le recours à une instance administrative ou judiciaire pour obtenir des sanctions ou des réparations; et le processus de délivrance d'une ordonnance administrative; et
- b) une procédure internationale de règlement des différends qui lie la Partie.

Pour satisfaire à la définition donnée à l'alinéa 45(3)a), une procédure doit « être définie de façon précise au paragraphe 45(3), être exercée par une Partie en temps opportun et être conforme à la loi d'une Partie »<sup>78</sup>. Par ailleurs, une telle procédure doit porter sur la même question que les allégations faites dans la communication. Enfin, « cette exigence d'examen initial devrait être étroitement interprétée afin de donner plein effet à l'objet et au but de l'ANACDE et plus particulièrement au paragraphe 14(3) »<sup>79</sup>.

Dans l'application de ces principes à la question de savoir si l'alinéa 14(3)a) empêche de poursuivre l'examen d'une communication, le Secrétariat a indiqué ceci dans un document antérieur :

78. SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998).

79. SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998).



[s]eules les procédures qui aboutissent à une décision, à un jugement ou à un accord précis dans une période définie devraient être visées par l'alinéa 14(3)a). Les activités qui sont d'ordre consultatif seulement, qui visent à recueillir de l'information ou qui sont fondées sur la recherche, sans objectifs précis, ne sont pas suffisantes pour entraîner l'application de la clause d'annulation automatique. Si ces procédures étaient visées par la définition, une Partie pourrait efficacement soustraire la non-application de ses lois environnementales à un examen simplement en entreprenant des études ou des consultations.<sup>80</sup>

Compte tenu de ce qui précède, aucune des mesures prises par le Canada dans le cas des trois mines ne correspond à la définition de « procédure judiciaire ou administrative » donnée aux paragraphes 14(3) et 45(3). Dans le cas de la mine Britannia, ni la participation du Canada aux diverses études effectuées ou au processus provincial de délivrance de permis ni les autres efforts visant à régler les problèmes de pollution ne satisfont à la définition. C'est un fait que la délivrance de certains permis correspond à la définition de « procédure judiciaire ou administrative ». Toutefois, selon le Canada les permis provinciaux pour l'exploitation d'une usine de traitement et pour les activités d'enfouissement à la mine Britannia ont été délivrés le 8 septembre 1999. Ainsi, même si on établissait qu'un processus de délivrance de permis provincial en vertu de la *Waste Management Act* de Colombie-Britannique constitue une procédure administrative dans le cas de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches*<sup>81</sup>, les permis provinciaux ne font plus l'objet de procédures en instance.

De même, la collecte par le Canada d'échantillons d'eaux d'exhaure de la mine, sa participation aux activités du *Tsolum River Task Force* (Groupe de travail sur la rivière Tsolum) et la lettre qu'il a envoyée le 30 juillet 1999 aux quatre entreprises dont on présumait qu'elles avaient un intérêt dans le terrain sur lequel se trouve la mine Mt. Washington<sup>82</sup> ne correspondent pas aux mesures décrites à l'alinéa 45(3)a). Il ne s'agit pas de procédures entreprises contre une personne pour faire observer la *Loi sur les pêches*. En outre, ces procédures ne visent pas l'obtention d'un accord d'observation ou la prise d'une décision particulière dans un délai donné. Enfin, la réponse indique clairement qu'à la

80. SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998).

81. Étant donné que les permis provinciaux ne font plus l'objet d'une procédure en instance, il n'y a pas lieu d'examiner cette question. Il convient toutefois de mentionner que, si le non-respect de certaines des conditions des permis provinciaux pouvait, dans les faits, donner lieu à une infraction au paragraphe 36(3), rien n'indique que les permis constituent des autorisations en vertu de la *Loi sur les pêches*.

82. Réponse, appendice 3.

date où elle a été présentée, la lettre datée du 30 juin 1999 avait été envoyée, le rapport définitif du groupe de travail avait été déposé et le Canada n'avait pas décidé quelles mesures d'application ou autres il allait mettre de l'avant, le cas échéant. Pour le moment, on ne peut pas considérer que les mesures prises par le Canada relativement à la mine Mt. Washington correspondent aux mesures décrites à l'alinéa 45(3)a).

En ce qui a trait à la mine Tulsequah Chief, le Canada mentionne que les inspections et les essais effectués, ainsi que la lettre d'avertissement<sup>83</sup> envoyée subséquemment au propriétaire de la mine, constituent des procédures judiciaires ou administratives en instance au sens des paragraphes 14(3) et 45(3). Si on interprète le paragraphe 45(3) au sens strict, les inspections et les essais ne constituent pas des mesures décrites audit paragraphe, parce que ces activités ne visent pas à donner lieu à un jugement, à une décision ou à un accord particulier. Elles visent plutôt à obtenir de l'information qui pourrait donner lieu à d'autres mesures d'observation dans un délai donné.

De même, la lettre d'avertissement envoyée au propriétaire de la mine Tulsequah Chief ne satisfait pas à la définition donnée au paragraphe 45(3). Le Canada affirme que cette lettre est un « ordre administratif ». Toutefois, si on tient compte des principes énoncés plus haut, un « ordre administratif » dans le contexte du paragraphe 45(3) doit à tout le moins contenir une directive ayant un effet juridique immédiat qui exige l'exécution d'une activité de manière à promouvoir l'observation de la loi. Contrairement à la lettre d'avertissement, un ordre administratif est un jugement qui établit des droits et des obligations d'ordre juridique<sup>84</sup>. En ce sens, la Politique d'application et d'observation provisoire prévoit la délivrance d'ordonnances ministérielles, qui constituent une mesure plus efficace que les lettres d'avertissement. Telles qu'elles sont décrites dans la Politique d'application et d'observation provisoire<sup>85</sup>, les lettres d'avertissement peuvent constituer une mesure d'observation valable et

83. Réponse, appendice 5.

84. Les définitions suivantes viennent confirmer cette interprétation de ce qu'est un « ordre administratif » Le *Black's Law Dictionary*, 7th ed., définit comme suit un ordre administratif :

[Traduction]

1. Un ordre émis par un organisme gouvernemental à la suite d'une audience. 2. Un règlement appliqué par un organisme qui interprète ou applique une disposition législative.

Le *Dictionary of Canadian Law* (Dukelow, 1991) donne la définition suivante d'un ordre. La définition est tirée de la *Court of Appeal Act* (de la Colombie-Britannique) :

a) Un jugement ou décret, b) une opinion, un avis, une directive, une décision ou une déclaration qui est expressément autorisé ou exigé en vertu d'un texte législatif.

85. Réponse, appendice 4.

servir de fondement à d'autres mesures. Toutefois, compte tenu du caractère inconnu des mesures qui pourraient être prises par la suite, la lettre d'avertissement jointe à la réponse ne constitue pas un ordre administratif émis en vertu de la *Loi sur les pêches*, au sens du paragraphe 45(3).

Le Canada a démontré l'existence d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, au sens de l'alinéa 45(3)a) dans un cas seulement, soit celui de la mine Kemess. En déposant des accusations contre le propriétaire de la mine, le Canada a recours à une instance judiciaire pour obtenir des sanctions. Si un dossier factuel est constitué, le Secrétariat ne pourra pas déterminer si le Canada omet d'assurer l'application efficace des dispositions de la *Loi sur les pêches* dans le cas de la mine Kemess tant que les accusations et la poursuite ne seront pas réglés. L'alinéa 14(3)a) n'empêcherait toutefois pas le Secrétariat d'examiner certaines questions se rapportant à la mine Kemess si celles-ci sont liées à l'allégation d'omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) à l'encontre des sociétés minières. Par exemple, le Secrétariat pourrait examiner les circonstances qui ont mené au dépôt d'accusations contre les propriétaires de la mine Kemess pour permettre de comprendre pourquoi des accusations sont portées dans certains cas seulement.

En fait, l'alinéa 14(3)a) n'empêche pas le Secrétariat de poursuivre son examen, sauf en ce qui a trait à la question de savoir si le Canada assure l'application efficace du paragraphe 36(3) dans le cas de la mine Kemess. En vertu du paragraphe 15(1), le Secrétariat doit maintenant décider si, compte tenu de la réponse fournie par la Partie, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel<sup>86</sup>.

### C. Motifs justifiant la constitution d'un dossier factuel

Le Secrétariat estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel relativement aux questions soulevées dans la communication. Le paragraphe 36(3), qui est la principale disposition législative en cause, est l'élément central de la *Loi sur les pêches* en matière de prévention de la pollution. Comme nous l'avons bien expliqué dans les pages qui précèdent, les auteurs de la communication allèguent qu'il y a une omission

---

86. Le 18 avril 2000, les auteurs ont répliqué à la réponse de la Partie. Par contre, rien dans l'ANACDE ne prévoit l'examen d'une telle réponse de l'auteur d'une communication à cette étape du processus. Si le Conseil donne instruction de préparer un dossier factuel dans le cas qui nous occupe, le Secrétariat pourra examiner toute information supplémentaire fournie par les auteurs. Voir le paragraphe 15(4).

généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) dans le secteur minier de la Colombie-Britannique.

Dans sa réponse, le Canada réfute à maintes reprises cette allégation. D'abord, le Canada décrit les mesures qu'il a prises pour promouvoir l'observation et l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans le cas des trois mines que les auteurs prennent comme exemples d'application inefficace. Dans sa réponse, le Canada allègue également à maintes reprises que l'ensemble de ses activités d'application de la loi aux activités minières en Colombie-Britannique sont efficaces, mais il donne peu de renseignements précis à l'appui de ces allégations dans le cas des mines figurant à l'annexe. Le Canada base ses allégations sur la Politique d'application et d'observation provisoire. Comme nous l'expliquons ci-après, la constitution d'un dossier factuel permettrait d'obtenir des informations supplémentaires au sujet de l'efficacité des mesures prises par le Canada relativement aux trois mines visées et de l'application concrète des diverses mesures que le Canada prétend mettre en œuvre de manière générale pour appliquer le paragraphe 36(3) au secteur minier en Colombie-Britannique.

### 1. *Les mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief*

Le Secrétariat doit d'abord déterminer si la constitution d'un dossier factuel est justifiée dans le cas des mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief, compte tenu des informations fournies par le Canada au sujet des mesures concrètes d'application et d'observation qu'il a prises à l'égard de ces mines. Le Canada reconnaît les problèmes de longue date liés au drainage minier acide dans les mines en question, et il a tenté de les résoudre. Par contre, le Canada ne fournit aucun renseignement qui indique que les mesures prises par le Canada ou la Colombie-Britannique pour régler le problème grave et persistant de pollution aquatique dans ces trois mines ont favorisé ou favoriseront l'observation du paragraphe 36(3). En somme, on ne semble pas contester qu'au moment où le Canada a présenté sa réponse, les eaux d'exhaure de chacune des trois mines – dont une a été qualifiée de pire source ponctuelle de pollution par les métaux en Amérique du Nord<sup>87</sup> – continuaient d'endommager l'habitat du poisson et les infractions à la *Loi sur les pêches* se poursuivaient. Pour ces motifs, le Secrétariat a déterminé que la constitution d'un dossier factuel est justifiée pour permettre d'examiner plus avant l'efficacité des mesures d'application prises dans le cas de chaque mine, de déterminer si ces mesures servent de modèles d'application efficace dans l'ensemble des mines de la Colombie-

87. Communication, p. 9.

Britannique, et de savoir si l'approche adoptée par le Canada permet de prévenir, à long terme, les infractions à la *Loi sur les pêches* dans les mines et, le cas échéant, comment.

Le Secrétariat estime qu'il serait approprié de constituer un dossier factuel dans le cas des trois mines, et ce, malgré le fait que des travaux sont prévus ou en cours aux mines Britannia et Tulsequah Chief en ce qui a trait au traitement des effluents. Dans le cas de la mine Britannia, la constitution d'un dossier factuel permettrait d'examiner l'avancement des travaux d'aménagement d'une usine de traitement et d'un site d'enfouissement, de déterminer leur efficacité pour ce qui est de régler le problème du drainage minier acide et d'analyser les mesures prises par le Canada pour garantir qu'à long terme, les exploitants de la mine observeront le paragraphe 36(3). Pour ce qui est de la mine Tulsequah Chief, le Canada explique que l'inspection et l'échantillonnage qu'il a effectués au mois d'août 1999 ont permis d'apprendre qu'il faudrait procéder à des activités de traitement plus importantes que ce qui avait été prévu à l'origine pour éliminer les infractions à la *Loi sur les pêches*. Il est justifié de constituer un dossier factuel pour examiner plus à fond l'avancement de la situation en ce qui a trait aux travaux additionnels (ont-ils été exigés et entrepris?) et déterminer s'ils ont permis de mettre fin aux infractions, ainsi que les mesures prises par le Canada pour s'assurer que les infractions au paragraphe 36(3) ne se produisent plus à la mine.

La mine Tulsequah Chief soulève également des questions relativement à l'allégation du Canada voulant que les programmes d'évaluation et de protection environnementales actuels permettent d'éviter que des problèmes similaires à ceux qu'on observe dans de vieilles mines comme les mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief surviennent dans des mines plus récentes ou qu'on prévoit exploiter en Colombie-Britannique<sup>88</sup>. Plus particulièrement, le Canada mentionne le processus d'évaluation environnementale harmonisé appliqué par la Colombie-Britannique et le Canada, de même que d'autres processus de délivrance de licence et de permis. Le Canada mentionne qu'entre 1994 et 1998, il a effectué, avec la Colombie-Britannique, un examen global des effets environnementaux d'un nouveau projet minier à Tulsequah. On a conclu, à la suite de cet examen, que la mise en œuvre du projet améliorerait la capacité de réhabilitation du site en vue d'une fermeture à long terme. Au mois de mars 1998, après que le Canada eut déterminé qu'il était peu probable que le projet ait d'importantes répercussions environnementales dans la mesure où certaines conditions étaient respectées, la Colombie-Britannique a délivré un certificat autorisant le

88. Réponse, p. 9-10.

projet. Une des conditions était la construction d'une station temporaire de traitement de l'eau, dont la mise en service était prévue pour les mois de septembre–octobre 1998; on prévoyait que des installations permanentes de traitement des effluents seraient en place en novembre 1999. Toutefois, malgré l'évaluation environnementale et les conditions établies en vue de l'approbation du projet par la province, le Canada a envoyé une lettre d'avertissement au propriétaire de la mine<sup>89</sup> le 28 septembre 1998 et a conclu, au mois d'août 1999, que des travaux supplémentaires étaient nécessaires pour mettre fin aux infractions à la *Loi sur les pêches*. Il est justifié de constituer un dossier factuel pour examiner la mesure dans laquelle le paragraphe 36(3) est appliqué efficacement dans le cadre du processus d'évaluation environnementale à la mine Tulsequah Chief, notamment<sup>90</sup>.

## 2. *L'allégation d'omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3)*

Les auteurs de la communication allèguent que le Canada omet de manière générale d'assurer l'application du paragraphe 36(3) pour protéger le poisson et son habitat des impacts environnementaux des activités minières en Colombie-Britannique. Bien que les auteurs parlent surtout des mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief, ils veulent de toute évidence illustrer un problème plus généralisé. L'annexe 1 de la communication énumère 25 « mines dont on sait qu'elles produisent de l'acide » et 17 « qui pourraient produire de l'acide ». La communication ne fournit pas de détail au sujet des infractions alléguées à ces autres mines et le Canada ne donne pas d'information précise à ce sujet, sauf dans le cas de la mine Kemess. Le Canada soutient qu'en l'absence de faits précis au sujet des autres mines de la Colombie-Britannique, il ne peut répondre aux allégations des auteurs relativement à ces mines. Par contre, les allégations d'omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) à l'encontre des mines mentionnées à l'annexe doivent être examinées dans le contexte de toute l'information contenue dans la communication.

89. Réponse, appendice 5.

90. La mine Kemess constitue un autre exemple. Les documents annexés à la communication indiquent que le projet de la mine Kemess a été approuvé en 1996 à la suite d'une évaluation environnementale conjointe (communication, appendice 2, p. 48). Au moment de la présentation de la réponse du Canada, la Colombie-Britannique avait déposé des accusations contre les propriétaires de la mine en vertu des paragraphes 35(1), 36(3), 40(1) et 40(2) de la *Loi sur les pêches* (réponse, appendice 7). Même si ces procédures en instance empêchent la constitution d'un dossier factuel sur l'efficacité de l'application de la *Loi sur les pêches*, le seul fait que ces infractions aient été commises malgré l'application du processus harmonisé d'évaluation environnementale soulève des questions sur la capacité de prévenir les infractions à la *Loi sur les pêches*.

Les auteurs fournissent trois études à l'appui de leurs allégations voulant que des mines polluent ou pourraient polluer l'habitat du poisson, en plus des trois qui sont décrites en détail dans la communication<sup>91</sup>. Collectivement, ces études contiennent de l'information sur le déclin général des populations de poisson en Colombie-Britannique et sur les menaces que représente le drainage minier acide pour ces populations. Les études analysent également la façon dont les opérations minières causent un drainage acide et une contamination par les métaux lourds, ce qui cause des torts au poisson et à son habitat. Elles traitent également des importants problèmes techniques associés au contrôle efficace du drainage minier acide, et donnent des exemples de tentatives vaines effectuées en Colombie-Britannique et ailleurs en vue de réduire le drainage minier acide<sup>92</sup>. Ces études vont dans le sens de la conclusion selon laquelle le drainage minier acide et la contamination par les métaux lourds sont un résultat prévisible de l'exploitation minière lorsque aucune mesure de prévention et de confinement n'est prise et parfois, malgré l'existence de telles mesures<sup>93</sup>.

Les auteurs fournissent également de l'information au sujet de plusieurs des 42 mines figurant à l'annexe<sup>94</sup>. Les pièces jointes à la communication décrivent les répercussions du drainage minier acide provenant de certaines des mines sur les pêches et font état des tentatives, plus ou moins fructueuses, de réduction du drainage minier acide en vue de prévenir la contamination qui pourrait menacer les pêches<sup>95</sup>. Dans le cas d'au moins deux mines, les pièces jointes font état d'une pollution des eaux de surface ou souterraines causée par les mines<sup>96</sup>.

Les auteurs fournissent également des informations indiquant que le Canada n'a entrepris que cinq poursuites en vertu du paragraphe 36(3) en 1996-1997, et ce, dans l'ensemble du pays<sup>97</sup>, et ils affirment qu'ils n'ont trouvé que trois dossiers (remontant aux années 1980) dans lesquels des sociétés minières avaient été poursuivies pour avoir enfreint le paragraphe 36(3)<sup>98</sup>. Ils maintiennent que, outre les poursuites, les mesures d'application ont été « un échec monumental », compte tenu du fait que les trois mines décrites dans la communication ont pu continuer à polluer l'habitat du poisson<sup>99</sup>. Enfin, les auteurs fournissent de

91. Communication, appendices 1, 2 et 3.

92. Voir, *p. ex.*, communication, appendice 1, p. 11, 15-16

93. Voir, *p. ex.*, communication, appendice 1, p. 1-5, appendice 2, p. 10-11.

94. Communication, appendices 1 et 2.

95. Voir la communication, appendice 1, p. 11, 14, 19-20; appendice 2, p. 3-4, 32-42.

96. Communication, pièce 2, p. 41 (qui fait état de concentrations élevées de cuivre et de zinc dans les cours d'eau situés à proximité de la mine Myra Falls) et p. 37 (qui signale une contamination continue des eaux souterraines à la mine Sullivan).

97. Communication, appendice 7, p. 7.

98. Communication, p. 14-15.

99. Communication, p. 17.



l'information au sujet des récentes réductions de personnel et de budget affectés aux activités d'application du paragraphe 36(3) à Environnement Canada<sup>100</sup>.

Collectivement, ces renseignements et les informations détaillées au sujet des infractions continues à la *Loi sur les pêches* par les mines Britannia, Tulsequah Chief et Mt. Washington, soulèvent d'importantes questions au sujet de l'efficacité des mesures d'application prises par le Canada à l'encontre de l'ensemble des activités minières en Colombie-Britannique. Plus particulièrement, les 42 autres mines mentionnées par les auteurs ont toutes un point important en commun qui indique qu'elles pourraient enfreindre le paragraphe 36(3), à savoir leur capacité réelle ou potentielle à générer un drainage minier acide. L'information présentée dans la communication, particulièrement au sujet des trois mines décrites, soulève d'importantes questions au sujet de la mesure dans laquelle ces mines contaminent ou menacent de contaminer le poisson, et au sujet des mesures prises par le Canada pour régler les problèmes associés à ces mines en appliquant le paragraphe 36(3).

Le Canada ne répond pas de manière satisfaisante à ces questions. Le Canada ne nie pas l'allégation des auteurs selon laquelle la pollution de l'eau causée par l'exploitation minière a des répercussions environnementales néfastes. De même, le Canada indique que « les mines se trouvent souvent à proximité de cours d'eau et rejettent des effluents dans les eaux fréquentées par les poissons »<sup>101</sup>. Le Canada affirme toutefois que « le Canada et la Colombie-Britannique ont adopté des lois, des règlements, des politiques et des procédures qui prévoient diverses mesures d'application et de promotion de l'observation, et ce, dans le but d'éviter que les activités minières causent des dommages au poisson et à son habitat »<sup>102</sup>. Le Canada soutient que, bien que la communication donne à entendre que seules les poursuites constituent une mesure d'application, « la démarche entreprise par le Canada dans le cas de ces trois mines abandonnées et en ce qui a trait à d'autres mines démontre bien qu'il existe une stratégie globale et efficace visant à éliminer les rejets de substances nocives, en conformité avec la Loi »<sup>103</sup>. Le Canada ajoute qu'on s'attache à éviter que les problèmes de pollution observés dans les anciennes mines surviennent dans les nouvelles mines, grâce aux processus fédéral et provincial d'évaluation environnementale et à une législation visant à protéger l'environnement<sup>104</sup>.

---

100. Communication, p. 11 (et références mentionnées).

101. Réponse, p. 9.

102. Réponse, p. 15.

103. Réponse, p. 12.

104. Réponse, p. 15.



Comme le Secrétariat l'a déjà mentionné, le terme « application efficace » englobe divers principes et approches, et selon les circonstances, les mesures d'application autres que les poursuites peuvent être plus efficaces pour assurer l'observation de la législation de l'environnement d'une Partie<sup>105</sup>. Quoi qu'il en soit, la réponse n'établit pas un lien suffisamment clair entre l'ensemble des outils d'application dont dispose le Canada et la question de savoir s'ils sont utilisés efficacement pour assurer l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans les mines de Colombie-Britannique.

La réponse donne par contre une description détaillée et utile des outils dont disposent le gouvernement fédéral et la Colombie-Britannique pour traiter les cas d'infraction au paragraphe 36(3). L'élément central de cette description est la Politique d'application et d'observation provisoire<sup>106</sup>. L'objet et la portée de cette politique sont décrits comme suit :

La Politique d'application et d'observation établit les principes généraux d'application des dispositions de la Loi qui porte sur la prévention de la pollution et la protection de l'habitat et explique le rôle des responsables de la réglementation en matière de promotion, de surveillance et d'application de la loi. Il s'agit d'une politique nationale qui vise toutes les personnes qui ont des pouvoirs de réglementation, que ce soit le ministre ou le personnel responsable de l'application.<sup>107</sup>

Par conséquent, la Politique d'application et d'observation provisoire est un modèle de ce qui, selon le Canada, constitue l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*. La politique renferme huit sections qui constituent le cadre et les particularités du document. Ces sections sont les suivantes :

- Qu'entend-on par application et observation?
- Principes directeurs
- Compétence et responsabilités
- Mesures de promotion de l'observation

---

105. SEM-97-001 (BC Hydro), Recommandation en vertu du paragraphe 15(1) (27 avril 1998).

106. Le Canada a également joint à sa réponse un document dans lequel on décrit l'approche globale et les politiques de la Colombie-Britannique en matière d'application de la législation de l'environnement et d'assurance de la conformité. Réponse, appendice 8.

107. Réponse, appendice 4, p. 1.

- Inspection et enquête
- Réponses aux infractions
- Peines et ordonnances des tribunaux après déclaration de culpabilité
- Poursuite civile entreprise par la Couronne pour recouvrer les frais

La Politique d'application et d'observation provisoire définit ainsi le terme « observation » : action de se conformer aux prescriptions de la loi. Elle précise en outre deux genres d'activités que les responsables exécuteront pour faire observer la loi, à savoir des programmes de promotion et des programmes d'application. Elle propose les mesures suivantes en matière de promotion de l'observation :

- communication et publication d'informations;
- sensibilisation du public;
- consultation des parties touchées par ces dispositions de la *Loi sur les pêches*;
- aide technique.

Par ailleurs, la Politique définit l'« application » comme l'obligation de se conformer à la loi par l'exercice ou l'application de pouvoirs conférés par la loi, et indique les mécanismes d'application, à savoir :

- inspections pour vérifier la conformité;
- enquêtes sur les infractions;
- avertissements, directives données par les inspecteurs, autorisations et arrêtés ministériels, sans recours judiciaires;
- recours judiciaires, par exemple, injonctions, poursuites, ordonnances du tribunal après déclaration de culpabilité, poursuites civiles pour recouvrer les frais<sup>108</sup>.

La réponse n'explique toutefois pas en détail les méthodes d'application concrètes et l'efficacité de cette politique et des mesures connexes prises par les gouvernements fédéral et provincial dans le cas des activités minières en Colombie-Britannique. La Politique d'application et

---

108. Réponse, appendice 4, p. 3.

d'observation provisoire constitue certes un cadre utile pour l'examen de l'affirmation du Canada relativement à l'application systématique des dispositions de la *Loi sur les pêches* qui se rapportent à la prévention de la pollution dans le cas des mines de Colombie-Britannique, mais ce seul document n'indique pas la mesure dans laquelle il a été mis en œuvre, ni l'efficacité de cette mise en œuvre.

Le Canada affirme qu'il examine et évalue régulièrement les données de surveillance et les renseignements sur les ressources halieutiques relativement aux mines de Colombie-Britannique pour assurer l'observation de la loi, protéger les ressources halieutiques et cibler les mines qui feront l'objet d'une inspection<sup>109</sup>. Le Canada déclare que les importantes activités de surveillance, de recherche et de collecte de données qu'il mène depuis plus de 15 ans ont permis de mieux comprendre le problème de production de roches acides associé à l'activité minière<sup>110</sup>. Le Canada donne toutefois peu de renseignements précis pour illustrer comment il a utilisé les données recueillies pour appliquer le paragraphe 36(3), au moyen de la Politique d'application et d'observation provisoire ou autrement, dans le cas des opérations minières en Colombie-Britannique. Étant donné que le Canada allègue que les gouvernements fédéral et provincial ont toujours pris des mesures pour réagir à la menace que constituent les mines de Colombie-Britannique pour le poisson et son habitat, il faudrait obtenir des informations supplémentaires en vue de la constitution d'un dossier factuel.

Dans sa réponse, le Canada indique également que le *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* s'applique dans le cas d'une mine, telle que définie dans le Règlement, qui est exploitée. Il indique aussi que, au moment où le Canada a présenté sa réponse, on envisageait de modifier le Règlement<sup>111</sup>. Le Canada ne fournit toutefois pas d'informations sur la question de savoir si le *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* est appliqué à l'une ou l'autre des mines énumérées dans l'annexe à la communication, ni sur la mesure dans laquelle ce règlement est appliqué pour assurer l'observation du paragraphe 36(3).

Enfin, bien que le Canada « nie catégoriquement l'allégation des auteurs [selon laquelle] il y a une tendance généralisée à la non-application en raison d'un manque de personnel et de ressources »<sup>112</sup>, il ne fournit pas de renseignements précis au sujet des répercussions possibles (et, le cas échéant, l'ampleur de ces répercussions) des réductions de

109. Réponse, p. 16.

110. Réponse, p. 12.

111. Réponse, p. 15.

112. Réponse, p. 16.

ressources sur la mise en œuvre de la Politique d'application et d'observation provisoire et sur l'efficacité globale de l'application du paragraphe 36(3) aux mines de Colombie-Britannique. Le Canada ne donne aucun renseignement détaillé sur le niveau actuel de l'effectif et des ressources affectés à l'application, sur l'évolution de l'affectation de ces ressources avec le temps, sur l'existence possible d'un lien entre ce niveau et les répercussions des activités minières sur le poisson. Le Canada ne fournit pas non plus d'information sur l'avancement ou les résultats de l'examen du programme d'application entrepris par Environnement Canada en 1998, ni sur le lien entre ces résultats et les allégations faites dans la communication.

En résumé, il faut constituer un dossier factuel pour obtenir de l'information au sujet de l'application du paragraphe 36(3), au moyen de la Politique d'application et d'observation provisoire ou autrement, dans les mines autres que celles qui font l'objet de la communication, sauf pour ce qui est de l'efficacité de l'application du paragraphe 36(3) à la mine Kemess. La constitution d'un dossier factuel est justifiée particulièrement pour :

- obtenir de l'information au sujet de l'importance des rejets de substances dangereuses dans les eaux poissonneuses par les mines mentionnées à l'annexe 1, y compris de l'information sur la question de savoir si ces rejets sont autorisés en vertu de la *Loi sur les pêches* et si les mines contreviennent au paragraphe 36(3);
- obtenir de l'information sur l'efficacité du processus harmonisé d'évaluation environnementale ou d'autres mesures fédérales ou provinciales de promotion de l'observation pour prévenir ou traiter les infractions au paragraphe 36(3) commises dans ces mines;
- obtenir de l'information sur la nature, la portée et la fréquence des contrôles de conformité dans ces mines;
- examiner les résultats des activités de contrôle de la conformité dans ces mines, y compris la fréquence et la gravité des occurrences de non-conformité au paragraphe 36(3) et, le cas échéant, au *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux*;
- obtenir de l'information sur les enquêtes, les poursuites ou les mesures d'application prises par le gouvernement fédéral ou la Colombie-Britannique en réponse aux cas de non-conformité au

paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* ou au *Règlement sur les effluents liquides des mines de métaux* dans ces mines, y compris les mesures prises dans les cas de non-conformité continue;

- examiner l'efficacité des mesures d'application ou autres prises par le Canada dans les cas de non-conformité au paragraphe 36(3) dans ces mines;
- examiner les résultats de l'examen du programme d'application d'Environnement Canada effectué en 1998, ainsi que d'autres informations qui permettent de déterminer si les réductions des ressources affectées à l'application ont eu des répercussions sur l'efficacité de l'application par le Canada du paragraphe 36(3) en ce qui a trait aux mines de Colombie-Britannique.

La constitution d'un dossier factuel donnerait en outre l'occasion d'examiner les résultats des « importantes activités de contrôle, de recherche et autres activités de collecte de données » qui, selon le Canada, ont permis de mieux comprendre les problèmes de drainage minier acide en Colombie-Britannique<sup>113</sup>. Par ailleurs, les documents annexés à la communication indiquent que les mesures prises pour réduire le drainage minier acide dans certaines des mines figurant à l'annexe sont relativement efficaces, du moins pour l'instant. Par conséquent, la constitution d'un dossier factuel pourrait également donner l'occasion de présenter des informations au sujet des mesures préventives ou correctives qui ont permis, jusqu'à maintenant, de limiter le drainage minier acide.

### 3. *Recours privés*

En vertu du sous-alinéa 14(3)b(ii), une Partie peut présenter des informations indiquant si des recours privés relativement aux questions soulevées dans une communication sont offerts à l'auteur, et si ces recours ont été exercés. Dans sa réponse, le Canada affirme que les personnes intéressées peuvent demander aux organismes gouvernementaux d'enquêter sur des infractions alléguées à la législation de l'environnement et que, dans le cas qui nous occupe, les auteurs ne semblent pas avoir fait de telle demande<sup>114</sup>. Le Canada prétend également que les auteurs ne semblent pas avoir utilisé d'autres procédures administratives, quasi judiciaires ou judiciaires qui leur étaient offertes,

113. Réponse, p. 12.

114. Réponse, p. 7.

y compris des actions civiles en dommages-intérêts, des poursuites privées et des injonctions. Enfin, le Canada affirme que le délai d'une semaine accordé à la Partie par les auteurs pour répondre à la communication était déraisonnable et que la poursuite de l'examen équivaldrait à encourager les auteurs à outrepasser les procédures nationales. Bien qu'aucune des dispositions de l'ANACDE n'exige la fin du processus d'examen d'une communication si l'auteur omet d'exercer des recours privés ou d'accorder un délai donné à une Partie pour répondre à la communication, le Canada estime que pour ces raisons, la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifié dans le cas qui nous occupe.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les auteurs ont décrit les efforts qu'ils ont déjà déployés pour exercer des recours privés, plus particulièrement des poursuites privées, efforts qui, selon eux, n'ont pas porté fruit. Par ailleurs, les auteurs n'ont pas accès aux mêmes mesures d'application que le Canada ni aux mêmes données sur la surveillance et l'observation pour leur permettre d'exercer des recours privés. Le Canada reconnaît que, outre la possibilité de réclamer des dommages-intérêts ou de recouvrer le coût de remise en état, il n'existe aucune procédure civile visant à assurer l'application du paragraphe 36(3), et que seul un tribunal pénal peut faire appliquer la loi<sup>115</sup>. Par ailleurs, le Canada ne détermine aucune mesure que peuvent prendre les auteurs pour obtenir réparation relativement à l'allégation d'omission généralisée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3), mis à part l'exercice de recours contre les exploitants de chacune des mines. Compte tenu du nombre de mines qui pourraient être en cause, il serait très difficile d'exercer des recours privés.

De plus, la réponse indique que les problèmes de pollution causée par les mines Britannia, Mt. Washington et Tulsequah Chief ne sont pas récents, et que chacune de ces mines a fait l'objet d'un processus public en vue de résoudre les problèmes. Tant la communication que la réponse indiquent que les citoyens et les organismes gouvernementaux connaissent depuis des années l'ampleur de la pollution causée par les trois mines mentionnées dans la communication, et qu'ils sont préoccupés par la situation. Par ailleurs, les deux rapports annexés à la communication<sup>116</sup> qui traitent de manière générale des problèmes environnementaux attribuables aux mines de Colombie-Britannique ont été rendus publics, ce qui illustre les efforts des auteurs visant à porter ces questions à l'attention du Canada et de la population en général.

---

115. Réponse, p. 14.

116. Communication, appendices 1 et 2.

Pour ces raisons, le court délai que les auteurs ont accordé au Canada pour répondre à leur lettre du 1<sup>er</sup> juin 1998 avant de présenter leur communication n'est pas un motif contraignant pour empêcher la constitution d'un dossier factuel. En outre, le Secrétariat accepte les motifs fournis par les auteurs pour expliquer pourquoi ils n'ont pas entrepris de poursuites privées ou exercé d'autres recours à l'égard de l'une ou l'autre des trois mines.

#### IV. RECOMMANDATION

Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat considère que la communication, compte tenu de la réponse de la Partie, justifie la constitution d'un dossier factuel. En utilisant le cas de trois mines comme exemples, la communication soulève d'importantes questions au sujet des efforts déployés par la Partie pour limiter et prévenir le drainage minier acide et faire observer le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans les exploitations minières de Colombie-Britannique. La réponse reflète une compréhension de l'importance des lois de l'environnement et des ressources naturelles dont il est question dans la communication. Toutefois, même si le Canada affirme, dans sa réponse, qu'il protège le poisson et son habitat en utilisant efficacement divers outils d'application et d'observation à l'égard des exploitations minières en Colombie-Britannique, il ne répond pas à toutes les allégations faites par les auteurs. Le Secrétariat conclut que l'absence d'information sur l'utilisation concrète par le Canada des divers outils d'application et d'observation et sur l'efficacité de ces outils pour ce qui est d'assurer l'observation du paragraphe 36(3) dans les trois mines dont il est question et dans d'autres mines dont on sait qu'elles produisent ou pourraient produire de l'acide justifie la constitution d'un dossier factuel pour obtenir des informations supplémentaires. Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1), et pour les raisons énoncées dans le présent document, le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel favoriserait la réalisation de l'objet de l'ANACDE relativement à la communication.

Respectueusement soumis ce 11 jour de mai 2001.

Geoffrey Garver  
Directeur, Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : Janine Ferretti, Directrice exécutive, CCE





## SEM-98-005

### (Cytrar I)

**AUTEURS :** ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS HUMANOS

**PARTIE :** États-Unis du Mexique

**DATE :** 11 août 1998

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le gouvernement des États-Unis du Mexique a omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en autorisant l'exploitation d'un site d'enfouissement de déchets dangereux (CYTRAR) à moins de six kilomètres de la ville d'Hermosillo, dans l'État de Sonora.

#### DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

**PAR. 14(1)(2)\***  
**(9 avril 1999)** Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].

**PAR. 15(1)**  
**(26 octobre 2000)** Détermination, aux termes du paragraphe 15(1), selon laquelle la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée.

\* Publiée dans *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, Volume 5 (Automne 2000).



## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

### Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 15(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

<b>Número de petición:</b>	SEM-98-005 (Cytrar I)
<b>Peticionario:</b>	Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. Domingo Gutiérrez Mendívil
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	11 de agosto de 1998
<b>Fecha de esta determinación:</b>	26 de octubre de 2000

---

#### I. INTRODUCCIÓN

El Artículo 14 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (en adelante, "ACAAN") permite al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte\* (en adelante, "CCAAN") examinar las peticiones presentadas por personas u organizaciones sin vinculación gubernamental, en las que se asevere que una de las partes firmantes del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, siempre que la petición cumpla con los criterios del Artículo 14(1). Cuando considera que una petición cumple con estos criterios, el Secretariado determina si se amerita solicitar una respuesta de la Parte aludida. A la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo de la CCAAN que considera que la petición amerita la

\* A partir del mes de octubre de 2000, la Comisión para la Cooperación Ambiental creada por el ACAAN, empleará el nombre Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte para efectos de uso común.

elaboración de un expediente de hechos, en términos del Artículo 15 del Acuerdo. Mediante el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros, el Consejo puede entonces ordenar al Secretariado la elaboración del expediente de hechos y, una vez concluido, autorizar su difusión pública.

Mediante esta Determinación conforme al artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado notifica a los peticionarios y al Consejo de la CCAAN las razones por las que considera que la petición SEM-98-005 no amerita la elaboración de un expediente de hechos, dándose por terminado el proceso respecto de esa petición.

## II. ANTECEDENTES PROCESALES

El Secretariado de la CCAAN recibió el 23 de julio de 1998 una petición de la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., y Domingo Gutiérrez Mendivil (en adelante, "Peticionarios"), de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 del ACAAN. En ella, los Peticionarios aseveran que ha habido una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana respecto de la autorización de operación del confinamiento controlado de residuos peligrosos Cytrar, S.A. de C.V. en Hermosillo, Sonora, México (en adelante, Cytrar). El 29 de julio del mismo año, el Secretariado comunicó a los Peticionarios ciertos errores menores de forma, mismos que éstos corrigieron mediante comunicación del 11 de agosto de 1998, fecha en que se considera formalmente recibida la petición.

Por las razones expuestas en la sección II de este documento, el 9 de abril de 1999, el Secretariado determinó que la petición cumple con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Considerando los factores previstos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado decidió que la petición ameritaría una respuesta de la Parte, por lo que en la propia determinación del 9 de abril solicitó a México su respuesta.

El 19 de julio de 1999 el Secretariado acusó recibo de la respuesta de México, recibida el 12 de julio de 1999. El 20 de julio de 1999, México informó al Secretariado que la sección segunda de la respuesta contenía información que se refería a una empresa no mencionada en la petición, por lo que debía mantenerse su confidencialidad con fundamento en el artículo 39(1)(b) del ACAAN. El 13 de septiembre de 1999, el Secretariado solicitó al gobierno de México ciertas aclaraciones respecto de su solicitud de confidencialidad, así como un resumen de la información confidencial para los efectos señalados en el apartado 17.3 de las

*Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (en adelante, “Directrices”). El 13 de octubre de 1999, el Secretariado presentó el asunto al Consejo para su consideración. Estando pendiente una decisión del Consejo al respecto, dada la aserción de confidencialidad y a falta de un resumen de la Parte para efectos del apartado 17.3 de las Directrices,<sup>1</sup> la presente Determinación no incluye información de la sección segunda de la respuesta en cuanto a la otra empresa mencionada por la Parte. El resto de la respuesta de la Parte se resume en la sección III de este documento.

En la sección IV de esta Determinación se analiza la petición a luz de la respuesta de la Parte conforme al artículo 15(1), y se exponen las razones por las que el Secretariado considera que la petición SEM-98-005 no amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme al ACAAN. Esta Determinación del Secretariado se refiere a las aseveraciones específicas de esta petición y no prejuzga de manera alguna sobre otros aspectos del asunto planteados fuera de la petición, o que pudieran plantearse en una petición distinta.<sup>2</sup> Esta Determinación se hace también sin perjuicio de reconocer que la aplicación efectiva de la legislación ambiental de las Partes sobre la disposición adecuada de los residuos peligrosos, es un compromiso que contribuye a la consecución de las metas del ACAAN.

### III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME A LOS ARTÍCULOS 14(1) Y 14(2) DEL ACAAN

El 9 de abril de 1999 el Secretariado determinó que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y, considerando los factores del artículo 14(2), solicitó una respuesta a la Parte. En esta

1. El apartado 17.3 de las Directrices establece:

Tomando en consideración que la información confidencial o privada proporcionada por una Parte, organización sin vinculación gubernamental o persona puede contribuir de manera sustancial a la opinión del Secretariado en cuanto a si se amerita o no la elaboración de un expediente de hechos, los suministradores de esa información deberían esforzarse por proporcionar un resumen de esa información o explicación general de por qué esa información se considera como confidencial o privada.

2. Esta aclaración se hace en virtud de que, después de que fue presentada la petición, los Peticionarios y otras personas interesadas han proporcionado al Secretariado información relacionada con el confinamiento Cytrar. Dado que tal información no formó parte de la petición, no fue considerada en la elaboración de esta Determinación, porque el ACAAN y las Directrices no prevén un fundamento para hacerlo en esta etapa del proceso.

sección el Secretariado explica las razones y consideraciones de esas determinaciones.<sup>3</sup>

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición:

- (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;
- (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga sobre los peticionarios, sí se requiere en esta etapa cierta revisión inicial.<sup>4</sup> El Secretariado examinó esta petición con tal perspectiva en mente.

La primera cuestión es si la petición entraña, como se requiere, la aserción de una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Secretariado determinó que la petición sí cumple con tales requisitos por las siguientes razones.

La petición "asevera" que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Norma Oficial Mexicana *NOM-CRP-004-*

---

3. Este análisis se hizo estando en vigor las Directrices anteriores a las modificaciones adoptadas en junio de 1999, que no exigían al Secretariado explicar su razonamiento en cada paso, como lo hace ahora el apartado 7.2 de las Directrices.

4. Véanse en este sentido, e. g., la Determinación conforme al artículo 14(1) en relación con la petición SEM-97-005/Animal Alliance of Canada, et al.; y la Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) relativa a la petición SEM-98-003/Department of the Planet Earth, et al., en su versión revisada.

ECOL/1993- *Que establece los requisitos que deben reunir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, excepto de los radioactivos*<sup>5</sup> (en adelante, NOM-055-ECOL-1993); y del artículo 159 Bis 3 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (en adelante, LGEEPA). A efecto de calificar para el proceso del artículo 14(1), las disposiciones citadas en una petición deben satisfacer la definición de “legislación ambiental” contenida en el artículo 45(2) del ACAAN, que se refiere al propósito principal de tales disposiciones.<sup>6</sup>

De la simple lectura de las disposiciones citadas, se desprende claramente que califican como legislación ambiental para efectos de los artículos 45(2) y 14 del ACAAN, porque son disposiciones cuyo propósito principal coincide con “... la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de [...] el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello...”<sup>7</sup>

5. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante, “DOF”), el 22 de octubre de 1993, la cual quedaría con la nomenclatura que actualmente ostenta, NOM-055-ECOL-1993, en virtud de Acuerdo publicado el 28 de noviembre de 1994 en el DOF.

6. El artículo 45(2) del ACAAN establece:

Para los efectos del Artículo 14(1) y la Quinta Parte:

- (a) “**legislación ambiental**” significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:
  - (i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,
  - (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o
  - (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas
 en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.
- (b) Para mayor certidumbre, el término “**legislación ambiental**” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.
- (c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.

Véanse en este sentido, e. g., las determinaciones del Secretariado, conforme al artículo 14(1) del ACAAN, para las siguientes peticiones: SEM-98-001/Instituto de Derecho Ambiental et al. (13 de septiembre de 1999), SEM-98-002/Héctor Gregorio Ortiz Martínez (18 de marzo de 1999) y SEM-97-005/Animal Alliance of Canada, et al. (26 de mayo de 1998).

7. En su preámbulo, por ejemplo, la NOM-055-ECOL-1993 establece: “Que la construcción de confinamientos controlados para la disposición final de residuos peligrosos debe reunir condiciones de máxima seguridad, a fin de garantizar la protección de la población y el equilibrio ecológico...”.

Asimismo, el Secretariado determinó en marzo de 1999 que la petición satisface los seis requisitos listados en el artículo 14(1). La petición se presentó por escrito en español, que es el idioma designado por la Parte mexicana.<sup>8</sup> Los Peticionarios se identificaron como la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y Domingo Gutiérrez Mendivil. La primera es una organización sin vinculación gubernamental y el segundo un particular, vinculado a esa organización, ambos con residencia en Hermosillo, Sonora, México.<sup>9</sup>

La petición contiene información suficiente, que permitió al Secretariado revisarla, en particular respecto del alegato principal de la petición, que se refiere a la aplicación efectiva de la NOM-055-ECOL-1993. La petición incluye información sobre la ubicación del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar respecto de la ciudad de Hermosillo, información sobre el número de habitantes de esa ciudad, copia de las autorizaciones otorgadas para la operación de Cytrar a que hace referencia la petición, y copia de la Norma Oficial Mexicana que invocan los Peticionarios.<sup>10</sup>

Los Peticionarios manifiestan que la Parte ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, respecto del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar. El alegato principal de la petición es que en noviembre de 1996 y de 1997, México expidió a Cytrar, S.A. de C.V. una autorización para la operación de un confinamiento de residuos peligrosos situado a menos de seis kilómetros de la ciudad de Hermosillo, Sonora, en contravención del artículo 5.1.5.1 de la NOM-055-ECOL-1993, que establece una distancia respectiva de al menos veinticinco kilómetros.<sup>11</sup> Cabe aclarar aquí que en ese sitio existía un

---

Por su parte, el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA señala: "Toda persona tendrá derecho a que la Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten, en los términos previstos por esta Ley. En su caso, los gastos que se generen, correrán por cuenta del solicitante. Para los efectos de lo dispuesto en el presente ordenamiento, se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos. Toda petición de información ambiental deberá presentarse por escrito, especificando claramente la información que se solicita y los motivos de la petición. Los solicitantes deberán identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio."

8. Véase el artículo 14(1)(a) del ACAAN y el apartado 3.2 de las Directrices.

9. Véanse los artículos 14(1)(b) y (f) y 45(1) del ACAAN.

10. Véase el artículo 14(1)(c) del ACAAN y las páginas 1 a 3 y los anexos I a VII de la petición.

11. La autorización se concedió mediante los oficios DOO-800/005480, fechado al 11 de noviembre de 1996, y DOO-800-007251, de fecha 19 de noviembre de 1997, ambos emitidos por el Instituto Nacional de Ecología (en adelante, "INE"), órgano



confinamiento de residuos peligrosos desde 1988, y que el acto al que se refiere la petición es la autorización de operación otorgada a Cytrar, S.A. de C.V., que lo empezó a operar aparentemente en 1996.<sup>12</sup>

La petición indica también, que el confinamiento de residuos peligrosos será reubicado debido a las quejas ciudadanas, pero afirman los Peticionarios que la Parte pretende reubicarlo sin remediar o sanear la contaminación del sitio.<sup>13</sup> Los Peticionarios también aseveran que México ha violado el derecho a la información ambiental contemplado en el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA, al negarse a revelar en qué parte de Sonora se proyecta establecer el nuevo confinamiento.<sup>14</sup>

Aunque las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental se refieren en particular a la empresa Cytrar, la petición no parece encaminada a hostigar una industria. La petición parece encaminada, antes bien, a promover la aplicación de la legislación ambiental respecto del confinamiento controlado de residuos peligrosos, para prevenir posibles daños a la salud de la población y al medio ambiente, en particular dada la distancia a que se encuentra el confinamiento Cytrar de la población de Hermosillo.<sup>15</sup>

La petición incluye copias de documentos relativos a un recurso de revisión y a un juicio de amparo iniciados por uno de los Peticionarios en relación con el asunto materia de la petición, y acompaña copia del oficio por el que la autoridad confirma la autorización impugnada.<sup>16</sup>

Habiendo revisado la petición de conformidad con el artículo 14(1) y constatado que satisface los requisitos en él establecidos, como ya se mencionó, el Secretariado determinó solicitar una respuesta a la Parte mexicana. La decisión del Secretariado se orientó por las consideraciones del artículo 14(2) del ACAAN, que dispone:

Quando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 1, el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar

---

desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (en adelante, "Semarnap"). Página 3 de la petición.

12. Lo anterior con base en la sección segunda de la respuesta de México, que la Parte ha designado como confidencial respecto del nombre de otras empresas mencionadas en esta sección, y que no se mencionan en la petición.
13. Cabe mencionar a modo de contexto, que a la fecha de la presente Determinación, el Secretariado tiene entendido que ese confinamiento ya no está operando, y que no ha sido reubicado ni se han anunciado los detalles de su supuesta reubicación.
14. Páginas 4 y 5 de la petición.
15. Véase el artículo 14(1)(d) del ACAAN y página 2 de la petición.
16. Véanse el artículo 14(1)(e) del ACAAN y los anexos VIII a X de la petición.

una respuesta de la Parte. Para decidir si debe solicitar una respuesta, el Secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Al decidir si la petición ameritaría solicitar una respuesta a la Parte, el Secretariado tomó en cuenta todos estos criterios en conjunto.

Los Peticionarios alegan que existe enorme preocupación e inconformidad entre los habitantes de la ciudad de Hermosillo por la operación del confinamiento Cytrar que, aseveran, se encuentra ilegalmente ubicado a menos de 6 kilómetros de esa ciudad. Señalan también que existen cuatro colonias habitacionales en el límite de la ciudad próximo al confinamiento, destacando las Colonias Costa del Sol y Casa Linda.<sup>17</sup> En opinión del Secretariado, la presunta omisión de una Parte en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en materia de residuos peligrosos y su disposición final, constituye un asunto cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, especialmente las planteadas en los artículos 1 y 5, dado que los residuos de ese tipo pudieran causar daños a la salud humana y al medio ambiente en caso de no manejarse con la diligencia que exijan las leyes.<sup>18</sup>

El Secretariado también tomó en consideración si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares, conforme al artículo 14(2)(c) del ACAAN. La petición abordó los recursos disponibles que fueron perseguidos, mostrando que con anterioridad a la presentación de la petición se tomaron "acciones razonables para acudir a dichos recursos". La petición indica que los Peticionarios han presentado un recurso de revisión y un juicio de amparo relacionados con la autorización de operación del confinamiento que es materia de la petición.<sup>19</sup>

17. Página 4 y anexo III de la petición.

18. Véanse los artículos 14(2)(a) y (b) del ACAAN.

19. Véanse el artículo 14(2)(c), los apartados 5.6(c) y 7.5(b) de las Directrices (estas disposiciones de las Directrices entraron en vigor en junio de 1999, después de que se presentó la petición el 11 de agosto de 1998, pero ello no afecta la conclusión del Secretariado) y la página 3 de la petición.

A propósito de la consideración prevista en el artículo 14(2)(c) del ACAAN, cabe abordar brevemente la opinión que la Parte ha manifestado al respecto, si bien es claro que le corresponde al Secretariado llevar a cabo esa consideración, como antecedente a que el Secretariado solicita una respuesta a la Parte. En su respuesta a la petición, la Parte afirma que considera que la petición resulta improcedente y que no debió ser admitida por el Secretariado, puesto que los Peticionarios no agotaron los recursos internos a su alcance conforme a la legislación mexicana. La Parte informa que los Peticionarios han promovido una denuncia popular, un recurso de revisión y dos juicios de amparo, afirmando que se encuentran pendientes de resolución. Según la respuesta de la Parte, ello implica que no se han agotado los recursos internos, lo cual a su vez constituye una transgresión al artículo 14(2)(c) del ACAAN por el Secretariado.

Como se ha mencionado ya, el artículo 14(2) plantea una serie de consideraciones que orientan al Secretariado en su determinación de si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte, una vez que ha decidido que una petición reúne los requisitos establecidos en el artículo 14(1). Entre esos criterios, el artículo 14(2)(c) incluye la cuestión de "...si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte...". La Parte en su respuesta parece interpretar ese artículo 14(2)(c) como estableciendo el *requisito* de que los Peticionarios *agoten* los recursos legales disponibles, en lugar de una *consideración del Secretariado* sobre si los Peticionarios han *acudido* a ellos. Al parecer del Secretariado, que difiere respetuosamente con lo asentado en la respuesta de la Parte, el texto del ACAAN es claro en este aspecto. Según lo que ese artículo señala, los factores en él listados son criterios que orientan la consideración del Secretariado para decidir si una petición amerita solicitar una respuesta a la Parte, a diferencia del artículo 14(1), que establece los requisitos que deben cumplir las peticiones.<sup>20</sup> Además,

20. Véanse los apartados 5.6 y 7.5 de las Directrices, que proporcionan mayor orientación sobre el sentido del artículo 14(2)(c) del ACAAN. El apartado 5.6 de las Directrices, establece: "La petición deberá abordar los factores a ser considerados y que se encuentran identificados en el artículo 14(2) del Acuerdo para asistir al Secretariado en su revisión conforme a esta disposición. Consecuentemente, la petición deberá abordar: ... los recursos que estén al alcance de los particulares y disponibles bajo las leyes de la Parte, que se han perseguido (artículo 14(2)(c))..." El apartado 7.5 de las Directrices estipula que el Secretariado "[p]ara evaluar si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte [...] se orientará por las siguientes consideraciones [...] b) si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a dichos recursos, considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos." Véase en el mismo sentido, la Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) del ACAAN respecto de la petición SEM-97-007/Instituto de Derecho Ambiental (14 de julio de 2000).

la Parte mexicana explica que considera que la denuncia popular prevista en la LGEEPA no es un recurso. Sobre este asunto, el Secretariado también difiere respetuosamente de la opinión de la Parte, y considera que para efectos del ACAAN, la denuncia popular contemplada por la LGEEPA es un recurso conforme a la legislación mexicana, disponible a los particulares para que planteen a la Parte cuestiones sobre cumplimiento de la legislación ambiental o daños al medio ambiente, previamente a la presentación de una petición.<sup>21</sup>

Finalmente, volviendo a la última de las consideraciones del artículo 14(2), el Secretariado observó que la petición no estuvo basada exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, ya que no hay referencia en la petición a dicha fuente de información.<sup>22</sup>

Con base en todos estos factores, el Secretariado determinó que ameritaría solicitar a la Parte una respuesta a esta petición, de conformidad con el artículo 14(2) del ACAAN, y así lo hizo el 9 de abril de 1999. El Secretariado recibió la respuesta de México el 12 de julio de 1999.

#### **IV. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE Y CONSIDERACIONES CONFORME AL ARTÍCULO 14(3) DEL ACAAN**

Como se ha indicado, la presente determinación no incluye información de la sección segunda de la respuesta de la Parte en cuanto a las otras empresas que la Parte menciona y que no se mencionan en la petición, dado que México considera que esa información debe mantenerse como confidencial.

En su respuesta, recibida el 12 de julio de 1999, México argumenta que la norma que invocan los Peticionarios respecto a la distancia requerida entre un confinamiento controlado de residuos peligrosos y los centros de población, no es aplicable en lo tocante a autorizaciones de *operación* de confinamientos de residuos peligrosos, sino a la *selección del sitio* para ubicarlos. La Parte afirma también que la selección del sitio donde se ubica el confinamiento fue autorizada en 1987, con anterioridad a la entrada en vigor de la NOM-055-ECOL-1993 u otro requisito equivalente. Además, la Parte señala que aún cuando fuera aplicable, esa disposición no es una disposición rígida, sino que la norma

---

21. Véase en este sentido, la Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) del ACAAN respecto de la petición SEM-97-007/Instituto de Derecho Ambiental (14 de julio de 2000).

22. Véase el artículo 14(2)(d) del ACAAN.

misma plantea que su exigibilidad puede exceptuarse si se realizan medidas equivalentes a ese requisito.

La respuesta de la Parte niega que haya depósito ilegal de residuos peligrosos en el confinamiento. La Parte señala que no es posible remediar el sitio, dada la naturaleza misma de un confinamiento controlado, que define como la “obra de ingeniería para la disposición final de residuos peligrosos, que garantice su aislamiento definitivo.”<sup>23</sup> Por último, sobre la supuesta reubicación del confinamiento y la supuesta violación del derecho a la información ambiental, la Parte en su respuesta indica que es verdad que la Secretaria de la Semarnap ha manifestado que Cytrar se va a reubicar, pero la Parte afirma que la ubicación del nuevo sitio no se ha determinado aún, por lo que no puede proporcionarse información al respecto.

Como se ha mencionado, la respuesta de la Parte manifiesta que algunos asuntos supuestamente materia de la petición, están pendientes de resolución, y menciona una denuncia popular, un recurso de revisión y dos juicios de amparo. De estos cuatro procedimientos, dos se mencionan también en la petición: el recurso de revisión y uno de los juicios de amparo (número 365/98). En vista de lo anterior, el Secretariado evaluó si de acuerdo con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, debiera abandonar el trámite respecto de esta petición, porque las aseveraciones de la petición fuesen materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución. Conforme a dichos artículos, las aseveraciones de una petición no se revisarían más si el procedimiento aún está “pendiente de resolución”, si se trata de un procedimiento “iniciado por la Parte de manera oportuna y conforme a su legislación”, y si los asuntos materia de ese procedimiento son los mismos que los de la petición.<sup>24</sup> El Secretariado determinó que no está impedido para continuar la revisión de la petición, por las razones siguientes.

---

23. Esta definición está prevista en el artículo 3° del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos (publicado en el DOF el 25 de noviembre de 1988; en adelante, “RRP”).

24. El artículo 14(3) dispone:

3. La Parte notificará al Secretariado en un plazo de 30 días y, en circunstancias excepcionales en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:

- (a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite; y
- (b) cualquier otra información que la Parte desee presentar, tal como:
  - (i) si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo; y
  - (ii) si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presenta la petición y si se ha acudido a ellos.

En primer lugar, al mencionar la existencia de algunos procedimientos pendientes de resolución, la respuesta de la Parte no señala que deba detenerse la revisión de la petición conforme a los artículos 14(3)(a) y 45(3) del ACAAN.<sup>25</sup> Además, y de mayor relevancia, es que en el caso que nos ocupa, el Secretariado concluyó que no es claro si todos los procedimientos mencionados por la Parte están aún pendientes de resolución, ni es claro tampoco si los dos procedimientos mencionados por la Parte, pero no mencionados por los Peticionarios, coinciden en su materia con el asunto materia de la petición.<sup>26</sup> Lo que sí es claro, es que los procedimientos en cuestión no actualizan el supuesto del artículo 14(3)(a) del ACAAN, porque no fueron iniciados por la Parte, sino por uno de los Peticionarios. Por ello, el Secretariado no está impedido para continuar la revisión de estas aseveraciones, y procedió a considerar la

---

Por su parte, el artículo 45(3) define:

3. Para los efectos del Artículo 14(3), “**procedimiento judicial o administrativo**” significa:

- (a) una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; y
- (b) un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte.

Véase, e.g., la Determinación del Secretariado de conformidad con el artículo 15(1) con relación a la petición SEM-96-003/*The Friends of the Oldman River* (2 de abril de 1997); y la Notificación del Secretariado al Consejo sobre la elaboración de un expediente de hechos con relación a la petición SEM-97-001/*B.C. Aboriginal Fisheries Commission, et al.* (27 de abril de 1998).

25. La respuesta de la Parte menciona la existencia de esos procedimientos pendientes en sustento de su consideración de que la petición no es procedente porque los Peticionarios no han agotado los recursos legales disponibles, en relación al artículo 14(2)(c) del ACAAN. Como se planteó en la sección anterior de esta Determinación, el Secretariado considera que no ha habido transgresión alguna a dicho artículo respecto de esta petición. Véase *supra*, página 7, y páginas 4, 5 y 12 de la respuesta de la Parte.
26. Véanse las páginas 2 a 4 de la respuesta de la Parte. El asunto materia de la denuncia popular interpuesta por los Peticionarios en contra de Cytrar, S.A. de C.V. que cita la Parte, no parece coincidir con los alegatos materia de la petición. Como la propia Parte señala, esa denuncia popular se refirió a supuestas violaciones a la legislación ambiental relativa a residuos peligrosos por parte de esa empresa, sin aparente referencia a su ubicación o autorización de operación. Respecto del juicio de amparo 0936/98 aludido por la Parte y que se refiere a un escrito por el que uno de los Peticionarios solicitó información a la Semarnap, al parecer del Secretariado, ese asunto podría estar relacionado con el alegato de la petición referente al artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA, aunque no puede establecerse en definitiva que el mencionado escrito se refiera al mismo asunto que ese alegato de la petición, dado que ni los Peticionarios ni la Parte proporcionaron copia de los documentos relativos a esa solicitud.

petición a la luz de la respuesta de la Parte, para determinar si amerita la elaboración de un expediente de hechos.<sup>27</sup>

## V. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 15(1) DEL ACAAN

El artículo 15(1) del ACAAN establece:

1. Cuando considere que, a la luz de la respuesta dada por la Parte, la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, el Secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones.

Al efecto, el Secretariado consideró la petición a la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, y en esta sección presenta las razones por las que considera que los alegatos de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental planteados en la petición, no ameritan la elaboración de un expediente de hechos. Se abordan tres argumentos por separado. La aseveración principal, que es la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la NOM-055-ECOL-1993 por la autorización de operación de Cytrar en 1996 y 1997. Y dos aseveraciones accesorias, que se refieren, una, a la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental dado que la Parte pretende dejar abandonada escoria que ha sido ilegalmente depositada en el sitio, sin sanear o remediar la contaminación del sitio. Y la otra, a la presunta omisión en la aplicación efectiva del derecho a la información ambiental respecto del sitio al que sería reubicado el confinamiento, conforme al artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA.

El alegato principal de la petición es que la Parte autorizó en dos ocasiones, en 1996 y en 1997, la operación del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar, a una distancia menor a 6 kilómetros de la ciudad de Hermosillo, Sonora, cuya población era de 448,966 habitantes en 1990, y que ello contraviene el artículo 5.1.5.1 de la NOM-055-ECOL-1993, que dispone que los confinamientos deben estar alejados al menos 25 kilómetros de los centros de población con 10,000 habitantes, con

---

27. El Secretariado en otras ocasiones similares ha considerado, como parte de su decisión sobre si una petición amerita que se elabore un expediente de hechos, la posibilidad de que elaborarlo implique duplicación o interferencia con un procedimiento pendiente, aunque el procedimiento no actualice el supuesto del artículo 14(3)(a). Véase en este sentido, la Determinación del Secretariado de conformidad con el artículo 15(1) con relación a la petición SEM-96-003/The Friends of the Oldman River (2 de abril de 1997). En el caso que nos ocupa, sin embargo, no se abordó este aspecto en esta Determinación, dado que por las otras razones que en ella se expresan, el Secretariado consideró que no amerita elaborarse un expediente de hechos respecto de esta petición.



proyección al año 2010.<sup>28</sup> Como se ha dicho, la Parte en su respuesta confirma los hechos mencionados, pero plantea tres argumentos refutando esta aseveración. En primer lugar, la Parte afirma que la NOM-055-ECOL-1993 no es aplicable a la autorización de *operación* de los confinamientos de residuos peligrosos, sino que se refiere a la *selección de los sitios* para ubicarlos. La Parte también señala que al momento de seleccionarse el sitio en que se ubicó el confinamiento, en 1987, no existía disposición que regulara la ubicación de confinamientos controlados de residuos peligrosos. Finalmente, la Parte afirma que suponiendo que se considere aplicable la disposición citada, dicha disposición no es rígida, sino que la norma misma plantea que su exigibilidad puede exceptuarse si se realizan medidas equivalentes a ese requisito.<sup>29</sup>

Sobre el primero de los argumentos de la Parte, es cierto que la NOM-055-ECOL-1993, en estricto sentido, no es aplicable a la operación de los confinamientos controlados de residuos peligrosos, sino a la selección de los sitios para ubicarlos.<sup>30</sup> Sin embargo, es importante aclarar la relación entre estos dos aspectos. El requisito de distancia relativa entre los confinamientos controlados de residuos peligrosos y los centros de población previsto en la NOM-055-ECOL-1993, es parte de un marco jurídico más amplio, que regula el manejo de residuos peligrosos y los servicios de manejo respectivos. La LGEEPA, cuyas disposiciones son de orden público e interés social, establece los fundamentos de ese marco jurídico, que se precisan a través de disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas.<sup>31</sup> Dicho marco jurídico está sucintamente descrito en el *Procedimiento que debe cumplir una empresa para obtener la autorización de instalación y operación para otorgar servicios de manejo de residuos peligrosos*.<sup>32</sup> Según se precisa en ese

28. Página 3 y anexos I a VII de la petición.

29. Páginas 7 a 9 de la respuesta.

30. En su artículo 2, la NOM-055-ECOL-1993 establece: "Campo de aplicación. La presente norma oficial mexicana es de observancia obligatoria para la selección de sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos."

31. De la LGEEPA, destacan los artículos 1, 4 fracción VI, 6, y los Títulos primero, capítulo IV, sección V; y capítulos V y VI, entre otros. Son también parte de este marco jurídico los Reglamentos de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, y de residuos peligrosos, así como las normas oficiales mexicanas NOM-052-ECOL-1993 *Listado de Residuos Peligrosos por su toxicidad al ambiente*, NOM-053-ECOL-1993 *Determinación de Residuos Peligrosos por su Toxicidad al ambiente*, NOM-054-ECOL-1993 *Incompatibilidad entre dos o más Residuos Peligrosos según la NOM-052-ECOL-1993*, NOM-056-ECOL-1993 *Obras complementarias de un confinamiento controlado de Residuos Peligrosos*, NOM-057-ECOL-1993 *Diseño, construcción y Operación de celdas de un confinamiento controlado para Residuos Peligrosos*, y NOM-058-ECOL-1993 *Operación de un confinamiento controlado de Residuos Peligrosos*.

32. Programa para la Minimización y Manejo Integral de Residuos Industriales Peligrosos en México 1996-2000, publicado en la Gaceta Ecológica número 39 verano de



procedimiento, algunos aspectos del trámite actual, son: la selección del sitio (atendiendo a los criterios establecidos en la NOM-055-ECOL-1993, de modo que se demuestre la viabilidad del sitio); la presentación de una fianza de cumplimiento y el pago de derechos; la obtención del permiso para la construcción en materia de impacto y riesgo ambiental, el cual se podrá instrumentar una vez satisfechos inclusive los requisitos que establezcan las autoridades estatales y/o municipales que correspondan; y la obtención del permiso para la operación en materia de impacto y riesgo ambiental (previa presentación de solicitud para el Manejo de Residuos Peligrosos -MRP), entre otros.<sup>33</sup> En este contexto, el hecho de que la petición haya asociado el requisito de distancia relativa a la operación del confinamiento, mientras que la norma que contiene ese requisito no es estrictamente aplicable a la operación del mismo, sino a la selección del sitio, no parece ser razón suficiente para considerar que la aplicación efectiva de ese requisito no amerite abordarse en este proceso de peticiones ciudadanas. En opinión del Secretariado, el proceso de peticiones ciudadanas puede contribuir mejor a la consecución de las metas del ACAAN, si los argumentos de las peticiones se abordan en contexto.

El segundo de los argumentos ofrecido por la Parte para desacreditar la aseveración de los Peticionarios, es que el sitio se aprobó antes de que entrara en vigor la NOM-055-ECOL-1993, o de que existiera un requisito equivalente. La primera disposición ambiental mexicana sobre este asunto, de que el Secretariado tiene conocimiento, entró en vigor el 7 de junio de 1988.<sup>34</sup> Según la respuesta de la Parte, la autorización de la ubicación del confinamiento se solicitó y se obtuvo en 1987, por lo que es claro que el requisito de distancia relativa aún no era aplicable en ese momento.<sup>35</sup>

---

1996, en su capítulo IV, punto 2; y página de Internet del INE ([www.ine.gob.mx/usi/desydel/procedimie/proc-rp20.html](http://www.ine.gob.mx/usi/desydel/procedimie/proc-rp20.html)).

33. En materia de impacto ambiental, véanse, el artículo 28 en relación con el 29 fracción VI, y 32 de la LGEEPA, en vigor a partir del 29 de enero de 1988, y artículo 28 fracción IV, del mismo ordenamiento en vigor a partir del 14 de diciembre de 1996; en ambos casos en consonancia con el artículo 11 del RRP.
34. Norma técnica ecológica *NTE-CRP-008/88, que establece los requisitos que deben reunir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, excepto de los radioactivos*, publicada en el DOF el 6 de junio de 1988 y que entró en vigor el día siguiente a su publicación. Esta NTE se abrogó al entrar en vigor la mencionada NOM-055-ECOL-1993.
35. Página 7 de la respuesta. En la sección segunda de la respuesta de la Parte, que está designada como confidencial, se detallan diversos actos específicos relacionados con la autorización del sitio, ocurridos entre el 29 de enero y el 22 de diciembre de 1987.

Por último, México argumenta que la disposición citada no es rígida, puesto que la norma contempla una excepción.<sup>36</sup> En efecto, la norma plantea la posibilidad de aplicar medidas equivalentes a los requisitos que establece, y dispone que la efectividad de las mismas debe demostrarse. Sin embargo, dicha excepción no parece haberse aplicado en el caso del confinamiento que operaría después Cytrar. Más allá de indicar que al confinamiento se le han establecido las condicionantes necesarias para que opere sin dañar el medio ambiente,<sup>37</sup> la Parte en su respuesta no explica por qué las condiciones que se exigieron tienen efectos equivalentes a una ubicación relativa mínima de 25 kilómetros, ni ello se desprende de la respuesta. En diversos documentos anexos a la respuesta de la Parte, se plantean las consideraciones que realizaron las distintas autoridades que han sido competentes respecto del sitio, pero esas consideraciones no incluyen mención alguna del requisito de distancia relativa de 25 kilómetros, ni plantean que se hubiese acreditado técnicamente la efectividad de medidas alternativas para exceptuar ese requisito, según la excepción en cuestión.<sup>38</sup> En consecuencia, este argumento ofrecido por la Parte no se acredita y no parece ser relevante.

Resumiendo, la aseveración de los Peticionarios de que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en el caso del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar, se basa en la afirmación de que su ubicación respecto de la ciudad de Hermosillo es ilegal, porque viola un requisito de distancia relativa entre los confinamientos controlados de residuos peligrosos y los centros de población. Según se explicó anteriormente, la supuesta ilegalidad de la ubicación de Cytrar no se confirma con base en los argumentos de los Peticionarios, porque a la luz de la respuesta de la Parte, resulta que la norma que citan no estaba vigente al seleccionarse el sitio para ubicarlo. El Secretariado consideró la posibilidad de acudir a los Peticionarios para confirmar si esa es la única razón por la que consideran que Cytrar operaba de manera ilegal, y también la posibilidad de tomar en cuenta otra información relacionada con Cytrar, que los Peticionarios y otros interesados proporcionaron después de que se presentó la petición. Sin embargo, el Secretariado no encontró fundamento para hacerlo en el

36. En su punto 6.1, la NOM-055-ECOL-1993 establece: "La Secretaría de Desarrollo Social podrá autorizar la realización de medidas y obras cuyos efectos resulten equivalentes a los que se obtendrán del cumplimiento de los requisitos previstos en los puntos anteriores, cuando se acredite técnicamente su efectividad."

37. Página 10 de la respuesta.

38. Estos documentos, son anexos a la sección segunda de la respuesta de México, que dicha Parte ha designado como confidencial, salvo las autorizaciones de noviembre de 1996 y 1997, que se acompañaron también como anexos a la petición.

ACAAN y en las Directrices.<sup>39</sup> Limitado así el análisis a la aplicación efectiva del requisito de distancia relativa entre los confinamientos controlados y los centros de población, el Secretariado considera que este alegato de la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos porque ese requisito entró en vigor por primera vez el 7 de junio de 1988, y según lo afirma la Parte en su respuesta, la autorización para la ubicación del confinamiento que después operaría Cytrar, S.A. de C.V., se había solicitado y otorgado desde 1987.

Otro de los alegatos que hacen los Peticionarios es que con motivo de la supuesta reubicación del confinamiento, la Parte pretende dejar abandonada escoria que ha sido ilegalmente depositada en el confinamiento, sin sanear o remediar la contaminación del sitio.<sup>40</sup> La Parte en su respuesta no se pronuncia expresamente sobre si el sitio está o no contaminado, pero la Parte niega que se hayan depositado ilegalmente residuos peligrosos en el confinamiento. Los Peticionarios y la Parte parecen coincidir en que la reubicación del confinamiento implicará de hecho el cese de la operación actual del confinamiento y la apertura de un confinamiento nuevo, sin remoción de los residuos peligrosos existentes en el sitio actual.<sup>41</sup> La Parte sostiene que la legislación ambiental aplicable no exige remediar el sitio, sino que la remediación sería contraria a la naturaleza de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.<sup>42</sup> Ahora bien, el único argumento concreto planteado por los Peticionarios para fundar la aseveración de que el sitio debe remediarse es la supuesta operación ilegal del sitio por la alegada violación a la NOM-055-ECOL-1993, que como se ha visto, no parece haber sido aplicable al momento de seleccionarse el sitio. Los Peticionarios no invocan otras disposiciones legales que sustenten una aseveración de que México incurre en una omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al no remediar el sitio. La petición tampoco contiene datos específicos sobre la supuesta contaminación ilegal del confinamiento. De nuevo, el Secretariado se limitó a considerar este alegato de la petición en estos términos, sin poder acudir a los Peticionarios para que detallaran su alegato, porque la posibilidad de hacerlo en esta etapa del proceso no está prevista en el ACAAN o en las Directrices. Estando limitado el análisis al alegato de que al reubicarse Cytrar, el sitio debe remediarse porque el confinamiento estaba ilegalmente ubicado, el Secretariado considera que no amerita que se

39. Véase en este sentido, la Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) del ACAAN respecto de la petición SEM-97-007/Insituto de Derecho Ambiental (14 de julio de 2000).

40. Página 4 de la petición.

41. Véase *supra*, nota al pie número 13.

42. Página 12 de la respuesta.

elabore un expediente de hechos respecto de ese alegato, porque con base en la disposición que invocan los Peticionarios y a la luz de la respuesta de la Parte, no se confirma que el confinamiento se haya ubicado ilegalmente.

El último alegato de los Peticionarios a considerar, es que México se ha venido negando a revelar en qué parte del estado de Sonora se proyecta reubicar el confinamiento Cytrar, violando en consecuencia el derecho a la información ambiental previsto en el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA.<sup>43</sup> La respuesta de México afirma que aunque la Secretaria de la Semarnap ha dicho que el confinamiento Cytrar será reubicado, el sitio para ello aún no se ha determinado, y en consecuencia no podría proporcionarse esa información.<sup>44</sup> Dado que la aseveración de los Peticionarios no está respaldada por otra información, la respuesta de la Parte basta para descartar este alegato. En consecuencia, el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de la supuesta omisión por parte de México en la aplicación efectiva del artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA al no informar a los Peticionarios sobre el lugar a dónde será reubicado el confinamiento Cytrar.

## VI. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado de la CCAAN ha revisado la petición SEM-98-005, presentada por la Academia Sonorense de Derechos Humanos y Domingo Gutiérrez Mendivil, conforme al artículo 15(1) del ACAAN. La petición se basa en la afirmación de que el confinamiento controlado de residuos peligrosos Cytrar opera ilegalmente por estar ubicado a menos de 6 kilómetros de la ciudad de Hermosillo, Sonora, México. Sin embargo, a la luz de la respuesta de la Parte, es claro que la norma en que se funda esa afirmación no estaba aún vigente cuando se autorizó el sitio ahora conocido como Cytrar. Principalmente en vista de lo anterior, y según se explica en el cuerpo de esta Determinación, el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de esta petición.

Ahora bien, cabe aclarar que esta Determinación se refiere exclusivamente a los alegatos contenidos en dicha petición, y no contempla otros aspectos del asunto planteados fuera de la petición, o que pudieran plantearse en una petición distinta. Además, esta Determinación se hace sin perjuicio de reconocer que la aplicación efectiva de la legislación

---

43. Página 5 de la petición y *supra*, nota al pie número 7.

44. Página 12 de la respuesta.

ambiental sobre manejo adecuado de los residuos peligrosos, es un compromiso de las Partes que contribuye a la consecución de las metas del ACAAN.

Conforme a lo dispuesto por el apartado 9.6 de las Directrices, el Secretariado da por concluido el proceso respecto de la petición SEM-98-005 y explica sus razones a los Peticionarios y al Consejo de la CCAAN en este documento.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte**

por: Janine Ferretti  
Directora Ejecutiva

c.c.: Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (original)  
Lic. José Luis Samaniego, SEMARNAP  
Sra. Norine Smith, Environment Canada  
Sr. William Nitze, US-EPA



**SEM-99-002**  
**(Oiseaux migrants)**

**AUTEURS :** ALLIANCE FOR THE WILD ROCKIES,  
CENTER FOR INTERNATIONAL  
ENVIRONMENTAL LAW ET COLL.

**PARTIE :** États-Unis d'Amérique

**DATE :** 19 novembre 1999

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le gouvernement des États-Unis a omis d'assurer l'application efficace de la Migratory Bird Treaty Act (MBTA, *Loi sur le traité concernant les oiseaux migrants*), en vertu duquel il est interdit de tuer des oiseaux migrants à moins de détenir un permis valide.

**DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)(2)\*** (23 décembre 1999) Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].

**PAR. 15(1)** (15 décembre 2000) Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.

\* Publiée dans *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, Volume 5 (Automne 2000).





## Secrétariat de la Commission nord-américaine de coopération environnementale

Notification du Secrétariat au Conseil, conformément au  
paragraphe 15(1), de la justification de constituer un dossier factuel

**N° de la communication :** SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs)

**Auteurs :** Alliance for the Wild Rockies  
Center for International Environmental  
Law  
Centro de Derecho Ambiental del  
Noreste de México  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental  
Friends of the Earth  
Instituto de Derecho Ambiental  
Pacific Environment and Resources  
Center  
Sierra Club of Canada  
West Coast Environmental Law  
Association

**Partie visée :** États-Unis d'Amérique

**Date de cette notification :** 15 décembre 2000

---

### I. RÉSUMÉ

En vertu de l'article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'ANACDE ou l'Accord), les citoyens peuvent présenter des communications alléguant qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat de la Commission de nord-américaine de coopération environnementale\* (le Secrétariat), examine les com-

---

\* Depuis le mois d'octobre 2000, l'appellation Commission nord-américaine de coopération environnementale est utilisée.

munications à la lumière des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères établis, le Secrétariat détermine alors si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie, conformément aux facteurs énumérés au paragraphe 14(2). À la lumière de toute réponse de la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée [par. 15(1)]. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel [par. 15(2)]<sup>1</sup>.

Les auteurs ont présenté leur communication, dans laquelle ils allèguent que les États-Unis d'Amérique omettent d'assurer l'application efficace de la *Migratory Bird Treaty Act* (la MBTA ou la Loi, Loi sur le traité concernant les oiseaux migrateurs), le 19 novembre 1999. Le 23 décembre 1999, le Secrétariat jugeait que la communication satisfaisait aux critères du paragraphe 14(1) et justifiait une réponse de la Partie à la lumière des facteurs énumérés au paragraphe 14(2). Le Secrétariat a reçu la réponse de la Partie le 29 février 2000. Conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat informe le Conseil qu'il juge que la communication, à la lumière de la réponse de la Partie, justifie la constitution d'un dossier factuel. Le Secrétariat fournit également les motifs de sa décision.

## II. SOMMAIRE DE LA COMMUNICATION

Les auteurs allèguent que le gouvernement des États-Unis « omet d'assurer l'application efficace » de l'article 703 de la MBTA, 16 U.S.C. par. 703, en vertu duquel il est interdit de tuer ou de prélever des oiseaux migrateurs dans certaines circonstances. Les auteurs offrent trois arguments pour étayer leur allégation. Premièrement, les auteurs affirment que l'article 703 de la MBTA interdit à quiconque de tuer ou de « prélever » des oiseaux migrateurs, y compris de détruire les nids, d'écraser les œufs et de tuer les oisillons et les juvéniaux, « de quelque façon que ce soit », sauf si un permis valide a été délivré à cette fin par l'*U.S. Fish and Wildlife Service* (FWS, Service des pêches et de la faune des États-Unis)<sup>2</sup>.

1. Il s'agit de la septième notification au Conseil où le Secrétariat juge que la constitution d'un dossier factuel est justifiée. En ce qui a trait aux six autres cas, le Conseil a donné instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel pour les communications SEM-96-001, SEM-97-001 et SEM-98-007; il a reporté sa décision dans le cas de la communication SEM-97-006; il a donné instruction de ne pas constituer de dossier factuel pour la communication SEM-97-003 et il étudie la communication SEM-98-006. On peut lire les résolutions pertinentes du Conseil (96-08, 98-07, 00-01, 00-02 et 00-03) sur la page Web de la CCE, à l'adresse <[www.cec.org](http://www.cec.org)>.
2. Communication, p. 1.

Deuxièmement, les auteurs allèguent que les bûcherons, les sociétés forestières et les entrepreneurs en exploitation forestière s'adonnent régulièrement à des activités qui contreviennent à la Loi<sup>3</sup>. Les auteurs allèguent, par exemple, que « le nombre de jeunes oiseaux migrateurs tués, de nids détruits et d'œufs écrasés dans le cadre d'opérations forestières est énorme »<sup>4</sup>.

Enfin, les auteurs de la communication allèguent que les États-Unis omettent d'assurer l'application efficace de cette disposition de la Loi en ne poursuivant pas les exploitants forestiers qui tuent des oiseaux<sup>5</sup>. Les auteurs affirment par ailleurs que la Partie omet de faire respecter la Loi par les exploitants forestiers, même si elle est pleinement consciente que ces derniers contreviennent à la Loi<sup>6</sup>, ce qui constitue, selon les auteurs de la communication, « l'abandon volontaire par les États-Unis de leurs obligations d'application en vertu de la MBTA »<sup>7</sup>.

### III. SOMMAIRE DE LA RÉPONSE

Les États-Unis avancent quatre arguments à l'appui de leur position selon laquelle il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel. Premièrement, les États-Unis affirment que les auteurs de la communication ont essentiellement fondé leur allégation sur un document provisoire non approuvé, daté du 7 mars 1996, qui refléterait une politique du FWS en vertu de laquelle les opérations forestières ne sont pas soumises aux mesures d'application de la MBTA. La Partie affirme que le document n'est pas officiel, qu'il n'a pas été approuvé et qu'il ne contient aucune politique du FWS quelle qu'elle soit<sup>8</sup>.

Deuxièmement, les États-Unis allèguent que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée car, compte tenu des dispositions de l'alinéa 45(1)a) de l'ANACDE, ils n'ont pas omis d'assurer l'application efficace de la MBTA. En vertu de cette disposition de l'Accord, une Partie « n'a pas omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement [...] dans un cas particulier où l'action ou l'omission d'organismes ou de fonctionnaires de cette Partie constitue un exercice raisonnable de leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites, la réglementation ou des questions liées à l'observation des lois ». Les États-Unis allèguent que l'alinéa 45(1)a) ne

3. Communication, 1-4, annexe C.

4. Communication, p. 4.

5. Voir la communication, p. 4-8.

6. Voir, p. ex., la communication, p. 1 et 5.

7. Communication, p. 1.

8. Voir la réponse, p. 7-8.

permet pas de conclure que les États-Unis omettent d'assurer l'application efficace de la MBTA, car avec ses politiques actuelles d'application de la loi, le FWS « exerce adéquatement son pouvoir discrétionnaire en matière d'observation des lois, de réglementation, de poursuites et d'enquêtes »<sup>9</sup>.

Troisièmement, les États-Unis font la même allégation en ce qui a trait à l'alinéa 45(1)b). En vertu de cette disposition de l'ANACDE, l'action ou l'omission d'organismes ne constitue pas une omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement si cette action ou omission « résulte d'une décision, prise de bonne foi, d'affecter les ressources disponibles au règlement d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée ». Les États-Unis soutiennent que l'ANACDE ne permet pas de conclure qu'ils omettent d'assurer l'application efficace de la MBTA, parce que les politiques d'observation de la loi appliquées par le FWS découlent de décisions prises de bonne foi en ce qui a trait à l'affectation des ressources disponibles à d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée<sup>10</sup>.

Quatrièmement, dans sa réponse, la Partie affirme que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée, car la communication ne fait aucunement mention des mesures prises par les États-Unis pour protéger les oiseaux migrateurs contre les effets néfastes de l'exploitation forestière. Les États-Unis soutiennent qu'ils ont utilisé les pouvoirs qui leur sont conférés par l'*Endangered Species Act* (ESA, Loi sur les espèces menacées), pour protéger les oiseaux migrateurs qui, en vertu de cette loi, sont des espèces en voie de disparition ou menacées. Les États-Unis déclarent en outre qu'ils ont également pris des mesures autres qu'exécutives visant à protéger les oiseaux migrateurs<sup>11</sup>. Les États-Unis allèguent que, comme la communication ne tient nullement compte de ces efforts, elle ne brosse pas un tableau complet des mesures prises par les États-Unis pour protéger les oiseaux migrateurs<sup>12</sup>.

#### IV. ANALYSE

##### A. Introduction

Dans sa décision du 23 décembre 1999, le Secrétariat a conclu que la communication répondait à chacun des critères énoncés au para-

9. Réponse, p. 2.

10. Réponse, p. 2.

11. Réponse, p. 2.

12. Réponse, p. 2.

graphie 14(1)<sup>13</sup>. La communication est rédigée en anglais<sup>14</sup>, identifie clairement les organisations dont elle émane<sup>15</sup>, indique que la question a été communiquée par écrit aux États-Unis<sup>16</sup> et est déposée par des organisations établies sur le territoire de la Partie<sup>17</sup>. La communication n'a aucunement pour but de harceler une branche de production<sup>18</sup>.

Le paragraphe 14(2) établit les facteurs à partir desquels le Secrétariat peut déterminer si une communication satisfaisant aux critères mentionnés au paragraphe 14(1) justifie la demande d'une réponse. Les auteurs de la communication allèguent que des dommages ont été causés en raison d'une omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement, notamment en raison de l'importance que le public accorde aux oiseaux migrateurs. Ils soulèvent également des questions dont une étude approfondie aux termes de l'article 14 « serait propice à la réalisation des objectifs » de l'Accord<sup>19</sup>. Ils affirment en outre qu'il n'existe aucun recours privé qui permettrait d'exiger des États-Unis qu'ils appliquent la MBTA<sup>20</sup>. Les auteurs de la communication indiquent que les faits allégués ne sont pas tirés exclusivement des moyens d'information de masse<sup>21</sup>. En s'appuyant sur ces facteurs, le 23 décembre 1999, le Secrétariat a demandé une réponse à la Partie concernée. Celle-ci la lui a fait parvenir le 29 février 2000.

Le paragraphe 15(1) de l'ANACDE précise que le Secrétariat doit, après avoir examiné la communication et toute réponse fournie par la Partie, déterminer s'il doit rejeter la communication ou informer le Conseil que, selon lui, elle justifie la constitution d'un dossier factuel. Le paragraphe 15(1) se lit comme suit :

Si le Secrétariat estime que la communication justifie, à la lumière de toute réponse fournie par la Partie, la constitution d'un dossier factuel, il en informera le Conseil en indiquant ses motifs.

13. Décision relative à la communication SEM-99-002 (23 décembre ), p. 3.

14. Alinéa 14(1)a).

15. Alinéa 14(1)b).

16. Alinéa 14(1)e).

17. Alinéa 14(1)f).

18. Alinéa 14(1)d).

19. Alinéa 14(2)b) La CNACE constate que le genre d'allégations contenues dans la communication, par exemple celle voulant que l'omission d'assurer l'application efficace de la loi semble généralisée, se prêtent particulièrement bien à un examen en vertu de l'article 14. Décision du Secrétariat relativement à la communication SEM-99-002 (23 décembre 1999), p. 5.

20. Voir l'alinéa 14(2)c). La réponse ne tient pas compte de cette affirmation (voir le sous-alinéa 14(3)b)(ii), qui stipule que « [l]a Partie devra indiquer au Secrétariat [...] toutes autres informations que la Partie souhaite présenter, notamment : [...] (ii) si des recours privés relativement à l'affaire sont offerts à la personne ou à l'organisation qui présente la communication, et si ces recours ont été exercés »).

21. Voir l'alinéa 14(2)d).

## **B. Analyse de la communication à la lumière de la réponse des États-Unis**

Les auteurs de la communication affirment que le gouvernement américain « omet d'assurer l'application efficace » de l'article 703 de la MBTA, 16 U.S.C., qui interdit de tuer ou de « prélever » des oiseaux migrateurs dans certaines circonstances. Ils ajoutent que les bûcherons, les compagnies forestières et les entrepreneurs en exploitation forestière utilisent régulièrement des méthodes qui enfreignent la Loi<sup>22</sup>. Les auteurs allèguent en outre que les États-Unis omettent d'assurer l'application de la Loi à l'encontre des exploitants forestiers, même s'ils savent pertinemment que ceux-ci enfreignent régulièrement la Loi<sup>23</sup>. Ils affirment que les États-Unis « ont complètement renoncé à leurs obligations d'application de la loi », pourtant énoncées dans la MBTA, puisqu'ils ne poursuivent pas les responsables des opérations forestières qui enfreignent régulièrement la Loi<sup>24</sup>.

### **1. Information à l'appui de l'allégation selon laquelle les États-Unis omettent d'assurer l'observation de la MBTA par les exploitants forestiers**

Les auteurs citent un document du FWS daté du 7 mars 1996, dans lequel on mentionne que les États-Unis ont adopté depuis longtemps une politique en vertu de laquelle les opérations forestières qui contreviennent à la MBTA ne sont pas soumises à ses mesures d'application. Ils affirment que ce document les conforte dans leur allégation selon laquelle les États-Unis omettent d'appliquer efficacement la MBTA à l'encontre des exploitants forestiers<sup>25</sup>. Le document en question précise en outre que le FWS applique depuis longtemps une politique officieuse en vertu de laquelle aucune mesure d'application de la MBTA ou d'enquête connexe ne doit être prise en cas d'incident lié aux opérations forestières entraînant le prélèvement d'oiseaux migrateurs qui ne sont pas en danger de disparition ou ne sont pas menacés, ou la destruction de leurs nids<sup>26</sup>.

Dans leur réponse à la communication, les États-Unis affirment que le document du FWS du 7 mars 1996 ne reflète pas leur politique officielle, contrairement aux allégations des auteurs. Selon la Partie, il s'agit d'un document provisoire non approuvé et d'un document de travail à

22. Communication, p. 1-4, annexe C.

23. Voir, p. ex., la communication, p. 1 et 5.

24. Communication, p. 1.

25. Voir, p. ex., la communication, p. 1.

26. Communication, annexe A.

diffusion limitée, que l'on a distribué uniquement pour solliciter des commentaires dans le cadre d'un processus décisionnel interne du FWS<sup>27</sup>. Ainsi, les États-Unis affirment que ce document ne définit aucune politique du FWS, officielle ou officieuse, et que la communication ne décrit pas de façon exacte la façon dont le FWS fait appliquer la MBTA<sup>28</sup>.

Les auteurs de la communication n'invoquent pas uniquement le document du 7 mars 1996 pour affirmer que les États-Unis omettent d'assurer l'application efficace de la MBTA aux opérations forestières, en ne poursuivant pas les contrevenants. Ils avancent en effet d'autres arguments à l'appui de cette allégation.

Ils décrivent notamment des cas précis d'infraction à la Loi et d'omission de prendre des mesures visant à faire respecter la Loi. Les auteurs citent deux cas récents dans lesquels la Partie n'a pas appliqué la Loi à l'encontre des responsables d'opérations forestières qui auraient enfreint la MBTA en causant la mort d'oiseaux visés par la Loi et la destruction de leurs nids<sup>29</sup>. Les auteurs affirment qu'en ne répondant pas à ces allégations, la Partie omet d'assurer l'application efficace de la MBTA. La Partie ne réfute pas les allégations en question.

Les auteurs de la communication affirment également que les infractions alléguées qui ne font l'objet d'aucune mesure d'observation se produisent à l'échelle nationale. Ils font état de l'impact, sur les oiseaux et leurs nids, des activités forestières se déroulant sur les terres fédérales et non fédérales exploitées, et ce, en contravention de la Loi. Ils précisent que, selon ce qu'ils ont pu observer, la Partie n'a jamais engagé la moindre poursuite en vertu de la MBTA contre les responsables d'opérations forestières. Les auteurs disent avoir déployé des efforts concertés pour obtenir de la Partie des renseignements sur d'éventuelles poursuites, mais celle-ci a indiqué dans ses réponses qu'elle n'avait pas connaissance que de telles poursuites avaient été engagées :

[Un] examen des dossiers gouvernementaux constitués en réponse aux demandes des auteurs de la communication révèle que les États-Unis n'ont *jamais* appliqué la MBTA à l'encontre des bûcherons, des sociétés forestières et des propriétaires de terres privées, quelle que soit la situation ou le caractère flagrant de l'infraction observée. En réponse à la demande d'informations du [Center for International Environmental Law], le FWS, le *Forest Service* [Service des forêts] et le *Department of Justice* [Ministère de

27. Réponse, p. 7.

28. Réponse, p. 8.

29. Communication, p. 6.

la Justice] ont tous indiqué qu'ils ne possédaient aucun document décrivant des mesures qui auraient été prises contre les responsables d'opérations forestières.<sup>30</sup>

Il est important de signaler que les États-Unis ne semblent contester aucune des deux allégations des auteurs de la communication – qui affirment que les opérations forestières causent la mort des oiseaux protégés par la MBTA et la destruction de leurs nids, ou que la Partie n'a jamais appliqué la Loi à ces opérations forestières. En ce qui concerne le niveau d'application de la Loi, il semble que les États-Unis reconnaissent avoir rarement (voire jamais) appliqué les dispositions de la MBTA aux opérations forestières, à moins que les oiseaux migrateurs concernés ne soient protégés par l'ESA. Les États-Unis indiquent que « le FWS n'a pas appliqué la loi à l'encontre des opérations forestières en ce qui concerne l'impact de ces opérations sur les oiseaux migrateurs qui ne sont pas visés par l'ESA [...] »<sup>31</sup>. Dans le même esprit, les États-Unis font observer que, « à ce jour, le FWS n'a engagé aucune poursuite, justifiée uniquement par les dispositions de la MBTA, dans le cas de prélèvements d'oiseaux migrateurs non visés par l'ESA attribuables aux opérations forestières »<sup>32</sup>. Les États-Unis ajoutent que le FWS « ne vérifie pas régulièrement si les activités [forestières] nécessitent ou non un permis »<sup>33</sup>.

En bref, l'allégation des auteurs selon laquelle la Partie omet d'appliquer efficacement la MBTA aux opérations forestières ne s'appuie pas exclusivement sur l'existence d'une politique officielle de « non-application » du FWS, énoncée dans le document du 7 mars 1996. Les auteurs ont fourni d'autres informations à l'appui de cette allégation, dénonçant notamment l'absence apparente de poursuites à l'échelle nationale, ainsi que l'omission de poursuivre les responsables d'opérations forestières ayant enfreint la Loi dans des circonstances particulières. Les États-Unis ne cherchent pas à réfuter l'allégation selon laquelle les poursuites intentées contre les responsables d'opérations forestières en vertu de la MBTA sont rares et ils ne traitent pas de leur omission d'assurer l'application efficace de cette loi dans les cas cités par les auteurs. L'information fournie par les États-Unis semble confirmer l'allégation selon laquelle les opérations forestières enfreignant la MBTA font rarement, voire jamais l'objet de poursuites, tout au moins lorsque ces opérations n'enfreignent pas également l'ESA.

30. Communication, p. 6. Les auteurs citent deux incidents précis au cours desquels les responsables d'opérations forestières auraient enfreint gravement la MBTA, sans pour autant être poursuivis.

31. Réponse, p. 8.

32. Réponse, p. 11.

33. Réponse, p. 11.



2. *Application des articles 14 et 15 aux allégations selon lesquelles l'omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement s'observe à grande échelle*

La communication dénonce principalement l'omission d'assurer une application efficace de la Loi à l'échelle nationale. Les auteurs mentionnent certaines opérations forestières qui auraient enfreint la MBTA<sup>34</sup>, mais la référence à des opérations en particulier est uniquement faite à titre indicatif. En effet, les auteurs se préoccupent principalement du fait que la Partie omet, selon eux, d'enquêter à l'échelle nationale à propos des opérations forestières qui enfreignent la MBTA en causant la mort des oiseaux ou la destruction de leurs nids, ou de poursuivre les responsables de telles infractions.

Étant donné que les auteurs s'intéressent globalement à l'omission d'appliquer efficacement la Loi à l'échelle nationale, le Secrétariat doit déterminer si le processus relatif aux communications des citoyens est adapté à des allégations de ce type. On pourrait affirmer que ce processus s'applique uniquement aux allégations dénonçant l'omission d'appliquer efficacement la loi dans des cas particuliers. Cela justifie alors la constitution d'un dossier factuel, mais seulement lorsque l'auteur de la communication affirme qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de la Loi dans le cadre d'un ou de plusieurs projets ou installations bien précis. De fait, cette interprétation du processus relatif aux communications des citoyens en vertu de l'article 14 considère que la première phrase du paragraphe 14(1) limite ledit processus aux allégations relatives à l'omission d'assurer l'application efficace de la législation dans le cadre d'installations ou de projets particuliers. De ce point de vue, les allégations dénonçant une omission généralisée d'appliquer efficacement la loi mais qui ne visent pas des installations ou des projets précis ne devraient pas être examinées dans le cadre du processus relatif aux communications des citoyens.

Il ne semble pas que le libellé de l'article 14 limite de la sorte la portée du processus relatif aux communications des citoyens. La première phrase de cet article établit trois paramètres précis justifiant ce processus. Elle limite donc les allégations relatives à l'omission d'assurer une application efficace de la législation à celles qui répondent à ces trois critères. Premièrement, les allégations doivent porter sur la « législation de l'environnement ». Deuxièmement, elles doivent dénoncer l'omission d'« assurer l'application efficace » de cette législation (l'allégation ne porte pas nécessairement sur les lacunes de la législation

---

34. Voir, p. ex., la communication, p. 6.

elle-même). Troisièmement, les allégations doivent affirmer qu'il y a *bel et bien* omission d'assurer l'application efficace de la loi.

En intégrant ces trois limites à l'article 14, les Parties ont indiqué qu'elles savaient comment limiter la portée du processus et qu'elles étaient décidées à le faire de façon bien précise<sup>35</sup>. Elles auraient pu limiter les types d'omissions d'appliquer efficacement la loi soit à des incidents bien précis, soit à des omissions alléguées de portée plus globale, dans le même esprit que les limites susmentionnées. Mais elles ne l'ont pas fait. Le fait que les Parties n'aient limité les allégations ni à des incidents bien précis, ni à une omission généralisée d'assurer l'application efficace de la législation indique très clairement qu'elles souhaitent que le processus relatif aux communications des citoyens couvre les deux types d'omissions alléguées<sup>36</sup>. Ainsi, le libellé de la première phrase du paragraphe 14(1) confirme qu'une communication peut justifier la constitution d'un dossier factuel et ce, quelle que soit la portée de l'omission d'appliquer la législation qui est dénoncée, dans la mesure où cette communication porte sur l'omission d'assurer l'application efficace d'une législation de l'environnement<sup>37</sup>.

35. Le Secrétariat vérifie régulièrement si les communications répondent à ces trois critères; de fait, il a rejeté plusieurs communications en affirmant qu'elles ne satisfaisaient pas à un ou à plusieurs de ces critères. *Voir*, p. ex., la décision relative à la communication SEM-95-001 (21 septembre 1995) (la communication ne dénonçait pas l'omission d'appliquer efficacement la loi; elle contestait plutôt la pertinence de ladite loi); Décision relative à la communication SEM-98-002 (23 juin 1998) (la communication portait sur un conflit relatif à des activités forestières commerciales et n'alléguait pas d'omission d'appliquer une « législation de l'environnement »); Décision relative à la communication SEM-97-004 (25 août 1997) (la communication a été rejetée parce que ses auteurs n'ont pas allégué que la Partie « omettait » d'assurer l'application efficace de la loi); Décision relative à la communication SEM-00-003 (12 avril 2000) (la communication a été rejetée, car on l'a jugée prématurée).

36. Voir la décision relative à la communication SEM-99-002 (23 décembre 1999), p. 5 (Ce genre d'allégations – voulant que l'omission d'assurer l'application efficace de la loi soit généralisée – se prête particulièrement à un examen en vertu de l'article 14, et ce, même si les communications qui portent essentiellement sur des omissions alléguées d'assurer l'observation de la loi par des entreprises individuelles peuvent justifier un examen en vertu de l'article 14, dans certaines situations, compte tenu d'autres facteurs en cause).

37. Les alinéas a) à f) du paragraphe 14(1), qui établissent d'autres limites quant aux types de communications qui doivent être soumises à un examen en vertu de l'article 14, ne témoignent pas non plus d'une intention de limiter les communications admissibles à celles qui allèguent qu'une Partie a omis d'appliquer efficacement la loi et se concentrent exclusivement soit sur des incidents bien précis, soit sur des omissions de portée plus globale. Ces dispositions créent certaines exigences minimales qui semblent s'appliquer aux deux types d'allégation selon lesquelles une Partie a omis d'appliquer efficacement la loi (incident bien précis ou omissions généralisées). Par exemple, ces deux types de communications doivent être présentées par écrit dans une langue désignée par la Partie [alinéa 14(1)a)],

En outre, le paragraphe 14(2) de l'ANACDE stipule que, pour décider s'il y a lieu de demander une réponse, le Secrétariat devra déterminer si la communication « soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs » de l'Accord. Les objectifs de l'ANACDE sont à la fois ambitieux et globaux. L'Accord vise par exemple à « encourager la protection et l'amélioration de l'environnement sur les territoires des Parties pour assurer le bien-être des générations présentes et futures », de même qu'à « favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales »<sup>38</sup>.

Les communications dont les auteurs allèguent qu'une Partie a omis d'appliquer la législation dans le cas d'un incident ou d'un projet unique peuvent soulever des questions dont l'examen plus approfondi permettrait d'atteindre plus facilement ces objectifs. De fait, le Secrétariat a conclu que de telles allégations justifiaient la constitution d'un dossier factuel dans plusieurs cas, ce que le Conseil a d'ailleurs confirmé<sup>39</sup>. Par ailleurs, les communications dont les auteurs allèguent qu'une Partie a omis d'appliquer la législation au-delà d'un projet ou d'une installation unique soulèvent, du moins potentiellement, une question plus globale concernant l'efficacité des efforts déployés par ladite Partie pour appliquer ses lois et réglementations environnementales. En d'autres termes, plus la portée de l'omission alléguée est vaste, plus l'allégation risque de justifier la constitution d'un dossier factuel, toutes choses étant égales par ailleurs. Si l'on considérait que le processus relatif aux communications des citoyens ne permet pas l'examen des allégations por-

---

identifier clairement les auteurs [alinéa 14(1)(b)], et avoir été déposées par une entité admissible [alinéa 14(1)(f)]. De la même façon, le fait que l'auteur d'une communication doive fournir suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication [alinéa 14(1)(c)] et que la communication doive apparemment viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production [alinéa 14(1)(d)] peuvent être pertinents aussi bien pour une allégation d'omission applicable à un cas particulier que pour une allégation d'omission généralisée d'application de la législation. Enfin, la communication doit indiquer que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie et, s'il y a lieu, faire état de la réponse de la Partie [alinéa 14(1)(e)]. Aucune de ces exigences ne témoigne d'une intention, directe ou indirecte, d'exclure les communications dénonçant l'omission d'appliquer efficacement la législation dans le cas d'incidents particuliers ou celles qui dénoncent des omissions généralisées du même type.

38. Alinéas 1*a*) et g).

39. La décision qu'ont prise le Secrétariat et le Conseil dans le cas de la communication SEM-98-007 peut servir d'exemple. Les auteurs de cette communication allèguent que la Partie a omis d'assurer l'application efficace de la législation dans une seule installation située au Mexique. Le Secrétariat a initialement demandé une réponse, puis avisé le Conseil que la constitution d'un dossier factuel était justifiée. Le Conseil a récemment donné instruction au Secrétariat de constituer le dossier factuel en question.

tant sur l'omission généralisée d'appliquer la législation, les omissions qui présentent le plus de risques pour la réalisation des objectifs de l'Accord et celles qui présentent la plus grave menace pour l'environnement ne seraient pas couvertes par ce processus. Cette limitation de la portée du processus semble être contraire à l'objet même de l'ANACDE. Le Secrétariat refuse de faire une interprétation de l'Accord qui produirait un tel résultat<sup>40</sup>.

En bref, le paragraphe 14(1) établit les paramètres définissant la portée du processus relatif aux communications des citoyens. Ces paramètres limitent la portée du processus de plusieurs façons, mais ne témoignent pas de l'intention d'admettre uniquement les allégations portant sur une omission « précise » d'appliquer efficacement la législation et d'exclure les allégations comme celles qui sont présentées ici, et selon lesquelles l'omission d'appliquer la législation est généralisée. Le paragraphe 14(2) vient appuyer davantage le principe selon lequel le processus relatif aux communications des citoyens peut inclure l'une ou l'autre des allégations. La constitution de dossiers factuels sur la foi de communications qui adoptent l'une ou l'autre de ces approches irait dans le sens des objectifs visés par l'ANACDE.

### 3. *Analyse, à la lumière de la réponse des États-Unis, de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace de la MBTA à l'encontre des exploitants forestiers*

Les auteurs de la communication affirment que les opérations forestières contreviennent régulièrement à la MBTA et que la Partie n'a jamais engagé de poursuites à la suite de ces infractions, comme on l'a vu précédemment<sup>41</sup>. De même, dans sa réponse, la Partie réfute le fait que le document du 7 mars 1996 énonce une politique officielle en vigueur depuis longtemps qui consiste à ne pas appliquer la MBTA aux activités forestières. Par contre, elle confirme que les États-Unis n'ont *jamais* engagé de poursuites contre les responsables d'activités forestières ayant contrevenu à la MBTA, sauf lorsque des espèces menacées ou en danger de disparition étaient en cause. Il semble donc que la réponse confirme que l'absence de poursuites en vertu de la MBTA (qu'elles soient justifiées ou non par une politique officielle) perdure depuis longtemps (la MBTA est entrée en vigueur en 1918) et vise un vaste territoire.

40. Voir l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui stipule qu'« [un] traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but ».

41. Communication, p. 4.

Les auteurs affirment que l'omission d'appliquer efficacement la législation aux opérations forestières a de graves conséquences, puisque l'exploitation forestière cause directement la mort de dizaines de milliers d'oiseaux migrateurs et la destruction ou l'écrasement de nids, d'œufs, d'oisillons et de juvéniaux. Dans l'annexe C de la communication, les auteurs affirment que l'exploitation forestière et l'omission d'appliquer la MBTA à l'encontre des responsables de cette exploitation ont eu de graves conséquences pour les populations d'oiseaux migrateurs. Dans leur réponse, les États-Unis allèguent que les opérations forestières ne provoquent pas autant de morts d'oiseaux migrateurs que certains autres phénomènes comme l'électrocution causée par les lignes électriques ou les chats retournés à l'état sauvage<sup>42</sup>. Cependant, le fait que certains facteurs puissent avoir des conséquences plus graves ne signifie pas nécessairement que l'exploitation forestière n'a pas elle aussi des répercussions néfastes. Dans leur réponse, les États-Unis reconnaissent que les opérations forestières peuvent entraîner une destruction illégale lorsque des oiseaux sont tués ou que des œufs sont écrasés<sup>43</sup>. Comme on l'a vu précédemment, les États-Unis confirment en outre dans leur réponse l'importance des oiseaux migrateurs. Le Conseil a lui-même indiqué que les oiseaux migrateurs constituaient un élément particulièrement important de la biodiversité nord-américaine.

Une partie de la réponse des États-Unis influe particulièrement sur la pertinence de la constitution d'un dossier factuel relatif à la communication à l'étude. Les États-Unis affirment que la communication ne tient pas compte d'« une multitude de solutions autres que des poursuites judiciaires » pour protéger les oiseaux migrateurs, solutions qui « permettraient d'utiliser de façon plus productive des ressources limitées ». Parce que, comme l'indique la réponse, ces solutions « ne passent pas par l'application de la Loi »<sup>44</sup>, la décision de la Partie d'y recourir au lieu

42. Voir la réponse, p. 5 (« Même si les opérations forestières font partie d'une longue liste d'activités pouvant causer la mort des oiseaux, elles ne constituent pas la principale cause de mortalité des oiseaux aux États-Unis. »).

43. Réponse, p. 4. Le Secrétariat indique avoir reçu de l'*American Forest and Paper Association* (AFPA) un document pertinent à cet égard. Selon l'AFPA, qui est l'association nationale représentant les secteurs américains des produits forestiers et du papier, la jurisprudence américaine révèle que les opérations forestières ne sont pas sanctionnées par la MBTA, même lorsque qu'elles entraînent la mort d'oiseaux visés par la Loi. Le Secrétariat apprécie l'intérêt que porte l'AFPA à cette procédure. Malheureusement, l'ANACDE ne contient aucune disposition prévoyant la prise en compte de tels documents à ce stade du processus relatif aux communications des citoyens. Le Secrétariat refuse d'interpréter la législation de la Partie de façon plus restrictive que ne semble le faire la Partie elle-même. Si le Conseil demande la constitution d'un dossier factuel relatif à cette communication, l'AFPA pourra soumettre ses commentaires, dont le Secrétariat tiendra éventuellement compte lors de la constitution du dossier factuel [alinéa 15(4)].

44. Réponse, p. 18.

d'invoquer la MBTA ne peut pas être considérée comme une décision, *prise de bonne foi*, d'affecter les ressources disponibles au règlement d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée en vertu de l'alinéa 45(1)*b*)<sup>45</sup>. Il se peut, par contre, qu'en résumant dans leur réponse ces stratégies non judiciaires, les États-Unis suggèrent que l'application efficace de la MBTA aux opérations forestières ne justifie pas un examen par le biais de la constitution d'un dossier factuel, si de telles stratégies permettent d'atteindre les objectifs fondamentaux de la Loi.

Dans leur réponse, les États-Unis décrivent différents types d'initiatives autres que des poursuites ou des mesures d'application de la Loi qui, selon eux, constituent une approche « proactive et préventive » de la protection des oiseaux migrateurs. Après avoir examiné cet aspect de la réponse, le Secrétariat pense qu'il est justifié d'étudier plus en détail les questions soulevées dans la communication. Entre autres choses, on peut raisonnablement se demander si certaines de ces solutions de remplacement, individuellement ou combinées, permettent de protéger efficacement les oiseaux migrateurs en l'absence de mesures d'application de la Loi à l'encontre des responsables d'opérations forestières qui enfreignent le paragraphe 703 de la MBTA.

La première solution proposée est la surveillance des populations d'oiseaux migrateurs, destiné à faciliter l'identification des espèces les plus préoccupantes<sup>46</sup>. Même si cette surveillance est évidemment essentielle, du fait qu'elle permet d'alerter le FWS à propos des problèmes liés à la santé des oiseaux migrateurs et à l'état de leur habitat, elle permet à elle seule de faciliter la mise en œuvre d'autres types d'efforts de protection, d'intensifier ces efforts et d'en évaluer l'utilité. On ne dispose pas des résultats de cette surveillance attestant l'efficacité de l'approche du gouvernement.

La deuxième solution de remplacement est la sensibilisation du public. Des initiatives comme la Journée internationale des oiseaux migrateurs peuvent faire comprendre au public à quel point il est important de protéger ces oiseaux. Mais la réponse n'indique pas, par exemple : quelles ressources ont été allouées aux programmes de sensibilisation; si ces programmes ont porté sur toutes les menaces pesant sur les oiseaux migrateurs (dont l'exploitation forestière); les véritables avantages générés par ces activités ou les avantages comparatifs des

---

45. La réponse traite de ces initiatives dans la section qui analyse l'affectation des ressources de la Partie.

46. Réponse, p. 19.

programmes de sensibilisation sur le plan éducatif; si les poursuites intentées en vertu de la MBTA permettent de « faire avancer les choses »<sup>47</sup>.

La troisième solution proposée, à savoir l'étude et la gestion de la mortalité aviaire, va au-delà des activités d'examen et de surveillance pour englober également les efforts de protection<sup>48</sup>. Dans la réponse, le FWS recommande que l'on prenne des mesures de gestion destinées à réduire les effets néfastes en s'appuyant sur les données prévisionnelles relatives aux populations d'oiseaux et sur la surveillance de ces populations. Dans les « cas appropriés », la surveillance peut générer des mesures d'application de la loi à l'encontre d'entités comme les services publics d'électricité responsables de l'installation des lignes sur lesquelles les oiseaux s'électrocutent<sup>49</sup>. La réponse n'indique pas si les mesures de gestion définies [p. ex., celles qu'a prises le *Communications Tower Working Group* (Groupe de travail sur les tours de communication)] ont permis d'épargner certains oiseaux migrateurs et leur habitat. Elle n'explique pas non plus pourquoi les ressources dont disposent les États-Unis pour protéger les oiseaux migrateurs n'ont pas permis de viser les responsables des opérations forestières, grâce à la création, notamment, d'un groupe de travail similaire au groupe précité. Dans leur réponse, les États-Unis semblent indiquer qu'ils ne se sont pas attaqués au secteur forestier parce que les activités de celui-ci n'ont pas beaucoup de répercussions sur les oiseaux migrateurs. On constate par ailleurs que la réponse ne fournit pas de renseignements adéquats à propos de l'impact global (relatif et absolu) de l'exploitation forestière sur les oiseaux migrateurs et leur habitat. Enfin, la réponse laisse entendre qu'il est impossible d'évaluer facilement les effets néfastes de l'exploitation forestière. Mais, comme on le verra ci-après, la réponse décrit les efforts déployés par le *Forest Service* en vue d'exiger ou d'encourager le recours à des pratiques de gestion exemplaires. Il faut encore répondre à une question importante : les études relatives à la mortalité avienne et les mesures de gestion connexes décrites dans la réponse sont-elles à ce point efficaces que la constitution d'un dossier factuel ne serait pas nécessaire à la réalisation des objectifs établis par l'ANACDE?

Dans sa réponse, la Partie considère la gestion des oiseaux à l'échelle du paysage comme un moyen supplémentaire de protéger les oiseaux et leur habitat<sup>50</sup>. Ce type de gestion peut effectivement protéger

47. La réponse n'indique pas clairement comment le FWS déterminerait le degré de réussite des efforts de sensibilisation.

48. Voir la réponse, p. 19.

49. P. ex., *United States c. Moon Lake Elec. Ass'n, Inc.*, 45 F. Supp. 2d 1070 (D. Colo. 1999).

50. Réponse, p. 20.



les oiseaux, mais il semble que les plans décrits dans la réponse n'aient pas encore été mis en œuvre; l'évaluation de leur efficacité est donc nécessairement spéculative. En outre, la réponse n'indique pas quel aspect du problème des oiseaux migrateurs soulevé par les activités de surveillance ou d'autres activités sera abordé dans les plans en question. De la même façon, il semble que les pays participants commencent à peine à prendre des initiatives comme l'Initiative nord-américaine de conservation des oiseaux et le Comité trilatéral pour la conservation et la gestion de la faune et des écosystèmes<sup>51</sup>. La réponse n'indique pas quelles ressources les États-Unis ont alloué à ces activités, si les organismes concernés sont habilités à prendre des mesures ou à exiger des exploitants forestiers qu'ils prennent des mesures visant à protéger les oiseaux migrateurs, quels types de protection (le cas échéant) ces activités ont déjà permis de mettre en place, ou quels types de protection les États-Unis espèrent mettre en place grâce aux activités de ces organismes.

En bref, les allégations que contient la communication relative à l'omission généralisée d'assurer une application efficace de la MBTA en ce qui concerne les opérations forestières revêtent une grande importance. Un examen plus approfondi de ces allégations irait dans le sens de plusieurs objectifs de l'Accord : favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales<sup>52</sup>, et encourager la participation du public et la transparence quant à l'élaboration des lois, réglementations et politiques de l'environnement<sup>53</sup>.

### C. Étude des alinéas 45(1)a) et b)

#### 1. *Cadre préliminaire d'analyse des questions associées au paragraphe 45(1)*

Les auteurs de la communication allèguent que les États-Unis ont omis d'assurer l'application efficace de la MBTA. Comme nous l'avons déjà mentionné, le paragraphe 45(1) de l'ANACDE porte qu'une Partie n'a pas omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement si l'action ou l'omission d'organismes ou de fonctionnaires de cette Partie « constitue un exercice raisonnable de leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites, la réglementation ou des questions liées à l'observation des lois » ou « résulte d'une décision, prise de bonne foi, d'affecter les ressources disponibles au

51. Voir la réponse, p. 21.

52. Alinéa 1g).

53. Alinéa 1h).



règlement d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée »<sup>54</sup>. Les États-Unis soutiennent que, compte tenu de ces deux éléments, ils n'ont pas omis d'assurer l'application efficace de la MBTA.

Si l'on s'en tient à l'objet du processus relatif aux communications des citoyens, le Secrétariat doit rejeter une communication si la Partie visée démontre qu'elle n'a pas omis d'assurer l'application efficace de la loi. Un des buts fondamentaux de ce processus consiste à renforcer l'application par les trois Parties de leur législation nationale de l'environnement<sup>55</sup>. Ainsi, si une Partie réussit à démontrer qu'elle n'a pas omis d'assurer l'application efficace de la loi, il n'est pas vraiment justifié de poursuivre le processus.

C'est la première fois que, dans sa réponse, une Partie explique en détail pourquoi il n'est pas justifié, en vertu de l'article 45, de poursuivre le processus. La nature de l'examen que fera le Secrétariat de la communication à la lumière de la réponse en ce qui a trait aux questions soulevées variera probablement d'un cas à l'autre<sup>56</sup>. Le Secrétariat croit toutefois que l'analyse qui suit sera pertinente à la plupart des communications.

Dans le contexte d'une communication précise, si une Partie affirme que les mesures qu'elle prend pour assurer l'application efficace de la loi constituent un exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire, alors le Secrétariat doit répondre à au moins deux questions dans son évaluation visant à déterminer si l'allégation de la Partie est soutenue. Premièrement, la Partie a-t-elle expliqué clairement comment elle a exercé son pouvoir discrétionnaire? Deuxièmement, dans quelle mesure la Partie a-t-elle démontré que l'exercice de son pouvoir discrétionnaire est raisonnable dans les circonstances? Si la Partie a fourni une explication satisfaisante de la façon dont elle a exercé son pouvoir discrétionnaire et a démontré qu'elle a agi raisonnablement, on considère alors

54. Alinéas 45(1)a) et b).

55. *Voir p. ex.*, Richardson, Sarah, « Sovereignty Revisited : Sovereignty, Trade, and the Environment – The North American Agreement on Environmental Cooperation », (1998) 24 *CAN-U.S.L.J.* 183, 190 (où on peut lire que « les articles 14 et 15 [...] établissent un mécanisme essentiel qui encourage les Parties à assurer l'application efficace de leur législation nationale de l'environnement »).

56. *Voir* Scott C. Fulton et Lawrence I. Sperlring, « The Network of Environmental Enforcement and Compliance Cooperation in North America and the Western Hemisphere », (1996) 30 *Int'l Law* 111, 128-29, 138 (où on peut lire que l'ANACDE, plutôt que d'établir des normes précises, prévoit que des normes à partir desquelles on pourra déterminer l'efficacité des efforts consentis par chacune des Parties pour assurer l'application de la loi pourront être fixées ultérieurement).

qu'en vertu de l'alinéa 45(1)a), la Partie n'a pas omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Dans une telle situation, il semble y avoir peu de raisons justifiant un examen plus poussé des allégations faites dans la communication. Si, par contre, la Partie n'a pas démontré comment elle a exercé son pouvoir discrétionnaire et n'a pas fait la preuve qu'elle a agi raisonnablement, alors il n'est pas justifié de rejeter la communication en vertu de l'alinéa 45(1)a). Le Secrétariat peut néanmoins déterminer que la communication peut être rejetée pour d'autres raisons.

Pour ce qui est de l'allégation voulant que les mesures d'application de la loi prises par une Partie résultent « d'une décision, prise de bonne foi, d'affecter les ressources disponibles au règlement d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée », le Secrétariat doit examiner la mesure dans laquelle la Partie a décrit au moins trois éléments à savoir : 1) l'affectation des ressources; 2) ses priorités; 3) les raisons pour lesquelles l'affectation des ressources par la Partie résulte d'une décision prise de bonne foi, compte tenu des priorités de la Partie. Si une Partie a fourni des renseignements satisfaisants à ces trois égards, on ne peut considérer, aux termes de l'alinéa 45(1)b), qu'il y a eu omission d'assurer l'application efficace de la loi. Par conséquent, il y a peu de raisons qui justifient la poursuite de l'examen de la communication.

## **2. *Application de ce cadre à la présente communication et à la réponse de la Partie***

### *a) Comment la partie a-t-elle exercé son pouvoir discrétionnaire?*

Le Secrétariat estime que la Partie a fourni des informations probantes sur la *façon* dont elle a exercé son pouvoir discrétionnaire aux fins de l'alinéa 45(1)a). Ces informations se rapportent à trois éléments essentiels. Premièrement, la Partie a énoncé les mesures qu'elle a prises relativement à l'application de la loi. Ces mesures comprennent l'établissement et la mise en œuvre d'un programme de délivrance de permis, l'adoption de règlements sur la chasse aux oiseaux migrateurs dans le but de maintenir des niveaux de récolte qui permettent d'assurer la durabilité des populations, ainsi que la surveillance connexe des populations de gibier à plumes. La Partie fait également état des enquêtes et des poursuites qu'elle a entreprises pour assurer le respect de la loi.

Deuxièmement, la Partie a expliqué qu'elle dispose de ressources limitées. Par exemple, en ce qui concerne la délivrance de permis, les États-Unis affirment que l'*Office of Migratory Bird Management* (Bureau

de gestion des oiseaux migrateurs) du FWS n'a pas suffisamment de personnel pour délivrer les permis en réponse à chaque demande<sup>57</sup>. La Partie allègue, dans sa réponse que trois millions de personnes en moyenne s'adonnent à la chasse aux oiseaux migrateurs pour un total de 22 millions de jours de chasse chaque année. Le FWS a affecté 18 employés et un budget national d'un peu plus d'un million de dollars à la gestion des quelque 40 000 permis en vigueur et au traitement d'environ 13 000 demandes de permis de chasse par année<sup>58</sup>. Selon les États-Unis, les ressources disponibles sont insuffisantes et le service doit composer avec d'importantes restrictions à cet égard<sup>59</sup>. Par conséquent, la Partie affirme que le personnel en place est déjà suffisamment occupé avec les nombreux dossiers de permis actuels et de demande de permis.

En ce qui a trait à l'incidence du manque de ressources sur l'application de la loi, la Partie explique, dans sa réponse, que la *Division of Law Enforcement* (Division de l'application) du FWS a d'« énormes responsabilités », qui comprennent l'application de diverses lois, autres que la MBTA, visant à protéger le poisson, la faune et la flore<sup>60</sup>. Compte tenu de ces deux éléments, il faut « inévitablement » prendre des décisions quant à l'affectation des ressources et à l'exercice du pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit de l'application de la loi<sup>61</sup>.

Troisièmement, la Partie décrit les divers types d'activités qui peuvent constituer une infraction à la loi, et elle explique comment elle a exercé son pouvoir discrétionnaire pour faire appliquer la loi dans ces cas. La Partie indique que, compte tenu de ses ressources limitées et de l'importante charge de travail associée à la gestion des personnes qui tuent « intentionnellement » des oiseaux migrateurs, c'est-à-dire, celles qui détiennent un permis, elle a exercé son pouvoir discrétionnaire en axant son programme de délivrance de permis exclusivement sur ces personnes, plutôt que sur celles qui tuent de manière non intentionnelle des oiseaux migrateurs<sup>62</sup>. Les activités liées à l'exploitation forestière entrent dans la catégorie des activités qui entraînent la mort « accidentelle » ou « non intentionnelle » d'oiseaux migrateurs, tout comme plusieurs autres facteurs décrits plus en détail dans les paragraphes suivants, par exemple, les câbles électriques et les fosses à huile à ciel ouvert qui, selon la Partie, attirent les oiseaux et causent la mort de certains

57. Les permis constituent le mécanisme adopté par le FWS pour veiller au respect de la réglementation sur le contrôle des prises d'oiseaux migrateurs dans le cadre d'activités de chasse ou autres. 50 C.F.R., parties 20-21. Voir la réponse, 9-10.

58. Réponse, p. 10.

59. Réponse, p. 11.

60. Réponse, p. 15.

61. Réponse, p. 16.

62. Voir la réponse, p. 11.

d'entre eux. Par ailleurs, la Partie affirme que, compte tenu de ses ressources limitées, elle a « légitimement concentré ses efforts d'application de la loi, de réglementation et de recherche scientifique sur la réduction du nombre de prises accidentelles d'oiseaux migrateurs attribuables aux activités d'industries qui ont créé des conditions dangereuses entraînant souvent la mort d'oiseaux migrateurs »<sup>63</sup>. Selon la Partie, le FWS s'attache donc moins à prévenir les prises effectuées dans le cadre d'activités légales à tous autres égards qui entraînent une modification de l'environnement local (exploitation forestière, construction de routes) que les prélèvements intentionnels (dans le cadre d'activités de chasse, p. ex.) et ceux découlant « des activités d'industries qui ont créé des conditions dangereuses entraînant la mort d'oiseaux migrateurs »<sup>64</sup>.

En somme, les États-Unis fournissent l'essentiel des informations qui sont nécessaires pour déterminer qu'ils exercent raisonnablement leur pouvoir discrétionnaire. En effet, ils définissent les moyens qu'ils prennent pour faire appliquer la loi, ils décrivent, avec justifications à l'appui, les lacunes en matière de ressources, ils décrivent les types d'activités qui constituent une infraction à la loi et expliquent qu'ils ont jugé qu'il était plus important d'instaurer un système de permis pour régir un type d'activité (les prises intentionnelles) plutôt qu'une autre (les prises non intentionnelles). Les États-Unis expliquent aussi que les mesures qu'ils prennent pour appliquer la loi visent davantage d'autres causes de décès d'oiseaux migrateurs (câbles électriques, notamment) que l'exploitation forestière.

b) *La Partie exerce-t-elle raisonnablement son pouvoir discrétionnaire et/ou prend-elle des décisions de bonne foi relativement à l'affectation des ressources compte tenu des circonstances?*

1) Portée de la réglementation et du programme de délivrance de permis

Dans sa réponse, il y a un aspect que la Partie n'a pas démontré. Ainsi, elle affirme qu'elle a exercé de manière raisonnable son pouvoir discrétionnaire et que l'affectation de ses ressources résulte d'une décision prise de bonne foi lorsqu'elle a décidé, d'une part, de consacrer l'essentiel de ses ressources affectées à la réglementation et à la délivrance de permis aux activités dont l'objet consiste à prélever des oiseaux migrateurs, et d'exempter, d'autre part, les activités entraînant la mort accidentelle de tels oiseaux du programme de délivrance de

---

63. Réponse, p. 11.

64. Réponse, p. 11-12.

permis. Toutefois, il aurait fallu que la Partie démontre *pourquoi* le fait d'inclure uniquement les activités dont l'objet consiste à tuer intentionnellement des oiseaux migrateurs et de ne pas tenir compte des autres activités dans le cadre de l'élaboration de règlements et de la délivrance de permis, constitue une décision prise de bonne foi relativement à l'affectation des ressources. En vertu de l'article 703 de la MBTA, il est interdit de prélever des oiseaux migrateurs protégés sauf si un permis a été délivré conformément à la loi<sup>65</sup>. L'article 704 autorise le *Secretary of the Interior* (Secrétaire de l'Intérieur) à déterminer les périodes, l'étendue, le cas échéant, et les méthodes autorisées s'appliquant à la chasse et au prélèvement d'oiseaux migrateurs en vertu d'un permis<sup>66</sup>. Comme l'a décrit la Cour suprême des États-Unis, la MBTA est une « loi axée sur la conservation et qui vise à prévenir la destruction des oiseaux [migrateurs] »<sup>67</sup>. La Partie mentionne que les principaux objectifs visés par le FWS en ce qui concerne la gestion des oiseaux migrateurs sont « de conserver les effectifs des populations d'oiseaux migrateurs et leurs habitats à des niveaux suffisamment élevés pour que les espèces ne deviennent ni menacées ni en danger de disparition, et de garantir aux citoyens des États-Unis qu'ils pourront continuer d'exploiter les oiseaux migrateurs et leurs habitats à des fins de consommation ou autres<sup>68</sup>. La Partie affirme que son approche constitue une stratégie raisonnable pour atteindre ces objectifs, mais elle ne fournit aucune justification à l'appui qui permettrait de faire un examen indépendant.

L'ANACDE ne définit pas la nature des motifs qu'une Partie doit fournir lorsqu'elle affirme, en vertu du paragraphe 45(1), qu'elle n'omet pas d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, pas plus qu'il ne décrit comment le Secrétariat doit procéder lorsqu'il examine une telle affirmation pour décider s'il rejette une communication ou s'il avise le Conseil que la constitution d'un dossier factuel est justifiée. Ni le Conseil, ni le Secrétariat ne se sont vraiment penchés sur ces questions dans le passé.

Le Secrétariat estime que, pour justifier le rejet de la communication sur la base du paragraphe 45(1), une Partie doit démontrer que ses décisions ont été prises de manière raisonnable ou de bonne foi et fournir des informations sur les éléments susmentionnés. Cela signifie qu'une Partie doit définir avec soin les motifs qui l'ont poussée à prendre une décision plutôt qu'une autre<sup>69</sup>. Dans le cas qui nous occupe, cela

65. 16 U.S.C., art. 703.

66. 16 U.S.C., alinéa 704(a).

67. *Andrus c. Allard*, 444 U.S. 51, 52-53 (1979).

68. Réponse, p. 5.

69. Dans la notification qu'il a adressée au Conseil le 19 juillet 1999 conformément au paragraphe 15(1) et dans laquelle il indique que la constitution d'un dossier factuel

suppose que la Partie doit démontrer avec soin pourquoi elle a décidé de ne pas inclure les activités d'exploitation forestière dans son programme de délivrance de permis.

C'est ce genre d'explication qui manque dans la réponse de la Partie. Une telle explication aurait pu étayer l'allégation de la Partie selon laquelle elle a raisonnablement exercé son pouvoir discrétionnaire lorsqu'elle a décidé de ne pas établir de programme de permis, en vertu de l'article 704 de la MBTA, en ce qui a trait aux activités, comme les opérations forestières, qui entraînent la mort accidentelle [d'oiseaux migrateurs]. Par exemple, les États-Unis ne fournissent aucun renseignement sur le nombre relatif d'oiseaux tués de manière intentionnelle ou accidentel. Ils ne donnent pas non plus d'autres exemples de situations où ils ont exercé leur pouvoir discrétionnaire en vertu de l'une ou l'autre de leurs lois de l'environnement, de manière à exclure clairement une partie des groupes visés des programmes de délivrance de permis ou à les soustraire à des poursuites. Ils ne fournissent pas non plus d'explication justifiant, d'un point de vue stratégique, qu'un règlement et un programme de délivrance de permis visant uniquement les activités dont l'objet consiste à tuer des oiseaux constituent un exercice raisonnable de leur pouvoir décisionnaire et témoignent d'une décision prise de bonne foi en ce qui concerne l'affectation des ressources en vue de prévenir la destruction des oiseaux migrateurs, tel qu'énoncé dans la MBTA.

La seule explication donnée par la Partie pour étayer sa décision de restreindre la portée de son programme de permis aux seules activités dont le but est de prélever des oiseaux migrateurs, par exemple la chasse, est qu'il est plus facile de contrôler la chasse que les opérations forestières<sup>70</sup>. La Partie semble donc affirmer que, puisqu'il est plus facile de contrôler les chasseurs, il est plus probable que ceux-ci se plieront aux conditions de leurs permis, ce qui augmente l'utilité du programme de délivrance de permis. La Partie semble également donner à entendre que la délivrance de permis serait moins efficace dans le cas des exploitants forestiers, puisqu'il est plus difficile de contrôler les activités de ces derniers. La Partie n'a toutefois fourni aucune donnée étayant cette affirmation. Elle n'a pas non plus réfuté l'allégation des auteurs de la communication selon laquelle le FWS a le pouvoir d'imposer des restrictions

---

est justifiée relativement à la communication SEM-97-006, le Secrétariat mentionne qu'une Partie doit étayer son allégation faite en vertu de l'article 45 selon laquelle elle a raisonnablement exercé son pouvoir discrétionnaire en matière d'application et/ou que l'approche qu'elle a adoptée à cet égard résulte d'une décision prise de bonne foi relativement à l'affectation des ressources au règlement d'autres problèmes environnementaux ayant une priorité plus élevée.

70. Voir la réponse, p. 11.

aux opérations forestières pendant les saisons de nidification et de reproduction<sup>71</sup>. Elle ne fait qu'affirmer qu'il est plus simple de contrôler la conformité des chasseurs que celle des exploitants forestiers. Il peut très bien en être ainsi, mais le Secrétariat estime que la Partie doit étayer d'une manière ou d'une autre une telle affirmation.

Par conséquent, la constitution d'un dossier factuel sur la question des permis nécessiterait la compilation de données sur la question de savoir si la décision de la Partie d'exercer son pouvoir discrétionnaire en ne délivrant des permis que dans le cas des activités dont l'objectif est de tuer intentionnellement, par exemple des oiseaux migrateurs, va raisonnablement dans le sens des objectifs de la MBTA. Il faudrait par exemple obtenir des renseignements sur le nombre d'oiseaux qu'on a « épargnés » grâce à la délivrance de permis et sur le nombre d'oiseaux qu'on pourrait « épargnés » si les permis s'appliquaient à d'autres activités, comme l'exploitation forestière. Il serait utile d'obtenir de l'information sur la question de savoir s'il est plus facile de contrôler le respect des conditions des permis par les chasseurs que par les exploitants forestiers et, le cas échéant, pourquoi il en est ainsi, de même que sur les problèmes inhérents à ces deux cas.

## 2) Poursuites

En ce qui a trait à la décision d'entreprendre des poursuites en vertu de la MBTA relativement à certaines activités qui entraînent le prélevement non intentionnel d'oiseaux migrateurs, la Partie invoque le critère d'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire [qui, selon la Partie, soustrait ses décisions à un examen plus poussé en vertu de l'alinéa 45(1)a)], et celui de l'affectation des ressources à des questions considérées comme ayant une priorité plus élevée, suivant une décision prise de bonne foi [ce qui, toujours selon la Partie, soustrait ses décisions relatives aux opérations forestières à un examen plus poussé en vertu de l'alinéa 45(1)b)]. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'exploitation forestière est une des nombreuses activités qui entraînent la prise non intentionnelle d'oiseaux. Dans sa réponse, la Partie fournit une longue liste des autres facteurs, par exemple, les lignes électriques ou les fosses à huile à ciel ouvert qui attirent les oiseaux, les filets et engins de pêche, les déversements d'hydrocarbures et autres accidents industriels, de même que les éoliennes et les tours de communication, les véhicules automobiles et les aéronefs<sup>72</sup>. La Partie explique, dans sa réponse, qu'elle a choisi

71. Communication, p. 17-18. La Partie réfute cette allégation en mentionnant que le *Forest Service* inscrit une clause de limitation des périodes d'exploitation dans les contrats de vente de bois d'œuvre. Réponse, p. 22.

72. Réponse, p. 6.



de concentrer ses efforts de réglementation et d'application de la loi sur la « réduction des prises non intentionnelles d'oiseaux migrateurs attribuables aux activités d'industries qui ont créé des conditions dangereuses entraînant souvent la mort d'oiseaux migrateurs [...] Le FWS, quant à lui, axe moins ses activités sur la prévention des prises qui découlent d'activités qui sont légales à tous autres égards et qui entraînent une modification de l'environnement local (p. ex., exploitation forestière, construction de routes) »<sup>73</sup>.

La Partie invoque les deux critères décrits au paragraphe 45(1) pour justifier cette distinction. D'abord, elle affirme que le Congrès des États-Unis et les tribunaux reconnaissent que la décision de ne pas entreprendre de poursuites dans le cas de certaines infractions à la MBTA s'inscrit dans le processus législatif et que, par conséquent, la Partie peut exercer son pouvoir discrétionnaire en vertu de la Loi<sup>74</sup>. Le Secrétariat convient que la MBTA confère aux États-Unis le pouvoir d'exercer un certain pouvoir discrétionnaire en matière d'application de la loi. Toutefois, compte tenu des exemptions soulevées par les auteurs de la communication en ce qui a trait à la délivrance de permis et aux poursuites, il est impossible de dire si ce pouvoir a été exercé de manière raisonnable ou s'il résulte d'une décision prise de bonne foi relativement à l'affectation des ressources. Par ailleurs, dans les cas où la législation de l'environnement d'une Partie ne prévoit aucune exception pour ce qui est de l'observation de la loi par le secteur réglementé, la probabilité que les mesures administratives discrétionnaires adoptées pour créer de telles exceptions ne soient pas raisonnables ou ne résultent pas de décisions prises de bonne foi augmente avec l'élargissement de la portée des exceptions. De fait, on pourrait même aller jusqu'à dire que de telles exceptions administratives peuvent miner complètement l'efficacité de la législation de l'environnement.

La Partie allègue en outre que ses ressources sont limitées, comme elle l'a fait pour expliquer pourquoi elle n'avait pas inclus les activités d'exploitation forestière dans son programme de réglementation et de délivrance de permis. On peut lire dans la réponse que la *Division of Law Enforcement* du FWS « n'a pas suffisamment de personnel et ne dispose pas des ressources financières qui lui permettraient d'embaucher les employés dont elle a besoin pour répondre aux besoins de plus en plus grands »<sup>75</sup>. La Division ne compte qu'environ quatre agents d'application de la loi par État ou territoire, ce qui fait que chacun d'eux a un vaste secteur à couvrir<sup>76</sup>.

73. Réponse, p. 11.

74. Réponse, p. 12-13.

75. Réponse, p. 16.

76. Réponse, p. 16.



Compte tenu de ce manque de ressources, la Partie affirme qu'elle a décidé, pour des raisons valables, d'affecter les ressources dont elle disposait aux activités d'application de la loi visant les responsables d'activités autres que l'exploitation forestière qui entraînent la prise non intentionnelle d'oiseaux migrateurs. Selon la Partie, le guide du FWS établit que les « activités commerciales illégales, celles qui causent de la pollution ou encore les usines de production d'énergie qui nuisent aux efforts de conservation de la faune » sont prioritaires lorsqu'il s'agit d'enquêtes<sup>77</sup>. Le Secrétariat doit donc déterminer si la Partie a fourni une explication convaincante quant à l'exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire aux fins de l'alinéa 45(1)a) pour déterminer les questions prioritaires, et quant au fait que l'affectation de ses ressources au règlement de problèmes ayant une priorité plus élevée, ce qui ne comprend pas l'exploitation forestière, découle d'une décision prise de bonne foi aux termes de l'alinéa 45(1)b). Le Secrétariat est d'avis que l'explication de la Partie n'est pas satisfaisante dans ni l'un ni l'autre de ces cas. Il pourrait être utile d'examiner plus à fond les informations contenues dans la réponse.

a) Nombre absolu et comparatif d'infractions

La Partie fournit plusieurs raisons qui, selon elle, démontrent qu'elle a exercé raisonnablement son pouvoir discrétionnaire et a pris une décision de bonne foi quant à l'affectation de ses ressources. D'abord, la Partie allègue que les opérations forestières entraînent moins de décès d'oiseaux que d'autres activités. Elle affirme, dans sa

77. Réponse, p. 13-14. Dans sa réponse, la Partie n'explique pas de manière convaincante pourquoi elle a établi les questions ayant une priorité élevée comme elle l'a fait. La Partie indique seulement que « le FWS estime que [les activités placées dans la catégorie « priorité élevée »] constituent les domaines où les efforts de protection auront le plus de chance de donner des résultats positifs » (*id.*, p. 14). Toutefois, les raisons pour lesquelles les mesures d'application de la loi visant les activités considérées comme ayant une priorité plus élevée seront plus efficaces ne sont pas claires. Voici quelques-unes des explications possibles : l'existence de pratiques de gestion exemplaires pour éviter certaines prises accidentelles, le niveau de difficulté associé à l'établissement de la preuve contre un contrevenant, la capacité d'utiliser une poursuite contre un contrevenant pour inciter d'autres personnes qui s'adonnent au même genre d'activités à prendre des mesures volontaires de protection. Chacune de ces explications est reprise ci-dessous. Dans sa réponse, la Partie indique simplement que « les poursuites relatives à l'électrocution d'oiseaux sur les lignes de transport d'électricité [...] sont d'une importance critique, non pas en raison du nombre d'oiseaux tués, mais parce que ces lignes s'étendent sur des milliers de kilomètres dans l'ensemble des États-Unis » (*id.*, p. 14). La réponse n'indique pas le nombre d'hectares de forêts exploités chaque année, ni la raison pour laquelle les poursuites intentées contre les exploitants forestiers ont une importance moins « critique » par rapport au nombre d'oiseaux que chaque type d'activité met en péril.

réponse, que « bien que les opérations forestières fassent partie d'une longue liste d'activités qui pourraient contribuer aux décès d'oiseaux, elles ne constituent pas la plus importante cause de ces décès aux États-Unis »<sup>78</sup>. La Partie est donc d'avis que d'autres activités contribuent davantage au problème.

Nous reconnaissons qu'il est fort possible que d'autres activités entraînent un nombre beaucoup plus élevé de décès chez les oiseaux migrateurs, mais les informations fournies dans la réponse n'étaient pas cette affirmation de la Partie. Dans une certaine mesure, les informations contenues dans la réponse ne permettent pas d'établir une comparaison pertinente. Par exemple, la Partie mentionne que l'ingestion de pesticides cause la mort de millions d'oiseaux chaque année et que des dizaines de milliers meurent électrocutés ou à la suite d'un contact avec une ligne de transport d'électricité<sup>79</sup>. Il s'agit de chiffres globaux qui sont censés décrire l'effet cumulatif sur les oiseaux migrateurs dans l'ensemble du territoire de la Partie. On affirme également dans la réponse que ces chiffres diffèrent grandement de ceux fournis dans la communication au sujet du nombre d'oiseaux tués dans le cadre d'opérations forestières. Il faut toutefois mentionner que les chiffres contenus dans la communication se rapportent uniquement à un petit nombre de ventes *individuelles* de bois mentionnées dans les études consultées par les auteurs de la communication<sup>80</sup>. La réponse ne fournit aucune estimation du nombre d'oiseaux migrateurs tués dans le cadre d'activités d'exploitation forestière sur le territoire de la Partie. Il serait utile, ici encore, de placer les informations dans leur contexte et de calculer le nombre d'oiseaux protégés qui sont tués et le nombre de nids qui sont détruits chaque année dans le cadre d'opérations forestières. Ces informations, combinées à celles sur les décès d'oiseaux attribuables à des causes autres que les opérations forestières, seraient aussi utiles pour déterminer si les prélèvements d'oiseaux migrateurs autorisés par la politique du FWS, en vertu de laquelle on assure l'application de la loi pour conserver les effectifs des populations d'oiseaux migrateurs et leurs habitats à des niveaux suffisamment élevés pour que les espèces ne deviennent ni menacées ni en danger de disparition – plus particulièrement lorsqu'il s'agit d'espèces qui, à l'heure actuelle, ne sont absolument pas menacées ou en voie de disparition – sont compatibles avec les objectifs généraux de la MBTA.

Il serait donc utile de mieux comprendre quels sont dans les faits les oiseaux protégés par la MBTA et de savoir combien de ces oiseaux sont tués chaque année dans le cadre des activités d'exploitation fores-

78. Réponse, p. 5.

79. Réponse, p. 6.

80. Communication, p. 4.

tière – tant le nombre absolu d’oiseaux tués que le nombre de décès à ceux attribuables à d’autres activités auxquelles la Partie affirme qu’elle a accordé une priorité plus élevée au chapitre des enquêtes et des mesures d’application de la loi. Les auteurs de la communication allèguent que « le nombre de jeunes oiseaux migrateurs tués, de nids détruits et d’œufs écrasés chaque année à la suite d’opérations forestières est énorme »<sup>81</sup>. Les informations fournies dans la réponse ne réfutent nullement cette allégation. Si on fait une extrapolation à partir des chiffres fournis dans la communication et dans la réponse en ce qui a trait à quelques ventes seulement de bois d’œuvre (666 nids seront probablement détruits par quatre exploitants forestiers en Arkansas et 9 000 jeunes oiseaux devraient être tués dans le cadre des activités de sept exploitants en Georgie)<sup>82</sup>, les opérations forestières semblent causer un grand nombre de décès d’oiseaux chaque année.

b) *Pratiques de gestion*

Deuxièmement, toujours pour démontrer qu’elle a exercé raisonnablement son pouvoir discrétionnaire, la Partie affirme qu’elle peut encourager les personnes et entreprises qui participent à des activités, autres que l’exploitation forestière, entraînant des décès accidentels d’oiseaux migrateurs à adopter des pratiques de gestion qui minimiseront le risque de prises accidentelles; de telles pratiques n’existent pas dans le secteur de l’exploitation forestière<sup>83</sup>. Il ressort essentiellement de cette affirmation qu’il est raisonnable de s’attacher davantage aux activités qui entraînent des décès accidentels d’oiseaux qu’à l’exploitation forestière, car ces autres activités se prêtent davantage aux mesures de réduction des décès d’oiseaux migrateurs. Là encore, à première vue, cela semble constituer un motif raisonnable sur lequel fonder la décision d’affecter les ressources à des activités qui ont une priorité plus élevée que l’exploitation forestière.

La Partie n’a toutefois pas fourni d’explication justificative en ce qui a trait à l’hypothèse factuelle selon laquelle les pratiques de gestion exemplaires sont plus facilement applicables à d’autres types d’activités qui entraînent des décès accidentels d’oiseaux qu’à l’exploitation forestière<sup>84</sup>. La Partie n’a pas expliqué quelles sont les pratiques de gestion

81. Communication, p. 4.

82. Communication, p. 4. Voir aussi la réponse, p. 6.

83. Réponse, p. 14-15. La Partie mentionne, à titre d’exemple, l’affaire *Moon Lake*, où la poursuite d’un exploitant a encouragé les exploitants d’autres lignes de transport d’électricité à installer volontairement l’équipement nécessaire pour minimiser les risques pour les oiseaux migrateurs qui se posent sur ces lignes. Réponse, p. 14.

84. La Partie déclare seulement que « des mesures d’intervention techniques ne sont pas susceptibles d’entraîner une réduction des décès d’oiseaux migrateurs causés par les opérations forestières. L’exploitation forestière entraîne une modification

exemplaires applicables aux activités autres que l'exploitation forestière, pas plus qu'elle n'a démontré l'efficacité de ces pratiques pour ce qui est de réduire le nombre de décès d'oiseaux migrateurs. Dans sa réponse, la Partie mentionne également l'*United States Forest Service Manual*, dans lequel on décrirait les mesures spéciales qu'on demande aux exploitants forestiers de prendre pour minimiser le nombre de décès d'oiseaux migrateurs et la destruction de nids d'espèces d'oiseaux menacées, en voie de disparition ou vulnérables<sup>85</sup>. La Partie ne fournit pas une copie des sections pertinentes du manuel ou n'explique pas en quoi consistent les mesures spéciales<sup>86</sup>. Elle ne fait pas non plus de rapprochement entre sa référence au guide susmentionné (qui, semble-t-il, traite des mesures spéciales applicables à l'exploitation forestière) et l'affirmation faite au début de sa réponse voulant qu'aucune pratique de gestion exemplaire ne s'applique à l'exploitation forestière<sup>87</sup>. Il semble donc y avoir une incohérence à cet égard qui mérite d'être clarifiée.

En résumé, il serait utile d'avoir des informations sur les pratiques exemplaires qui peuvent être mises en œuvre pour réduire le nombre de décès accidentels d'oiseaux et la destruction des nids d'oiseaux migrants découlant de diverses activités, ainsi que des informations permettant de comprendre pourquoi il est plus facile pour la Partie d'exiger ou d'encourager le recours à de telles pratiques dans des contextes autres que l'exploitation forestière ou encore pourquoi ces pratiques, si elles sont appliquées dans d'autres contextes, sont susceptibles de donner de meilleurs résultats.

c) *Optimiser les ressources*

Troisièmement, la réponse nous apprend que, lorsque le FWS évalue les mesures d'application de la loi possibles, il cherche à déterminer s'il peut « optimiser ses ressources » en poursuivant un contrevenant dans le but d'amener les autres à prendre des mesures volontaires pour protéger les oiseaux migrateurs<sup>88</sup>. La Partie affirme, dans sa réponse, que cette façon de procéder est efficace dans les cas où une industrie peut adapter ses activités ou son matériel à des coûts relativement bas. Là encore, une capacité accrue d'optimiser les ressources dans des contextes autres que l'exploitation forestière justifierait le fait qu'on accorde la priorité à l'application de la loi à d'autres activités. Étant donné que la

---

de l'habitat, elle ne crée pas de dangers pour les oiseaux migrateurs comme c'est le cas des fosses à huile à ciel ouvert, qui attirent les oiseaux ». Réponse, p. 15.

85. Réponse, p. 22.

86. La réponse ne mentionne qu'une de ces mesures spéciales, entre parenthèses, à savoir restreindre la période d'exploitation. Réponse, p. 22.

87. Voir la réponse, p. 14-15.

88. Réponse, p. 14.

Partie n'a pas fourni suffisamment d'informations pour permettre au Secrétariat d'évaluer l'accessibilité relative des pratiques de gestion et les « modifications » connexes à apporter aux opérations forestières et autres activités, elle ne réussit pas à faire valoir de manière convaincante qu'elle aurait probablement plus de chance d'atteindre son objectif d'optimisation des ressources en prenant des mesures à l'égard d'activités autres que l'exploitation forestière. Il serait utile de connaître le fondement du raisonnement de la Partie à ce sujet et de disposer d'informations sur les efforts d'optimisation des ressources qui sont déployés.

d) *Risques et problèmes associés aux procédures*

Quatrièmement, la Partie justifie sa décision de ne pas prendre de mesures à l'égard des opérations forestières qui entraînent la mort d'oiseaux migrateurs ou la destruction de leurs nids en contravention de la MBTA en alléguant qu'il est plus difficile d'obliger les exploitants forestiers à respecter la loi, compte tenu des problèmes inhérents au système judiciaire et de la difficulté associée à l'obtention des faits voulus, en raison de la grande étendue du territoire à couvrir (p. ex., la difficulté à trouver des nids ou des oiseaux morts)<sup>89</sup>. Si on tient pour acquis qu'il est plus difficile d'intenter des poursuites contre les exploitants forestiers que contre les responsables d'autres activités qui entraînent la mort accidentelle d'oiseaux, il n'est pas expliqué clairement dans la réponse pourquoi le défaut d'intenter une poursuite contre un exploitant forestier, compte tenu du nombre apparemment élevé d'oiseaux tués, témoigne d'un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire ou d'une décision prise de bonne foi relativement à l'affectation des ressources. Le contenu de la réponse ne permet pas de savoir si, par exemple, on a déjà obtenu la preuve que des oiseaux avaient été tués dans le cadre d'opérations forestières, en contravention de la MBTA, et, le cas échéant, pourquoi le FWS avait décidé de ne prendre aucune mesure. Il serait par conséquent utile d'obtenir des informations supplémentaires sur la difficulté de recueillir les données nécessaires pour appliquer l'article 703 de la MBTA aux opérations forestières, comme la Partie le fait pour d'autres activités. Il serait également utile d'en savoir davantage sur les efforts déployés par la Partie pour étayer une poursuite contre des exploitants forestiers, de même que sur l'aboutissement de ces efforts.

e) *L'Endangered Species Act (ESA)*

Enfin, la Partie affirme dans sa réponse qu'elle prend des mesures dans le cas des opérations forestières qui causent la mort d'oiseaux

89. Réponse, p. 18.

appartenant à des espèces en voie de disparition<sup>90</sup>. La Partie semble alléguer que les espèces en voie de disparition sont essentiellement plus importantes que les autres et que, par conséquent, il faut leur accorder la priorité lorsqu'il s'agit d'appliquer la loi. La Partie mentionne qu'elle fonde toute poursuite à cet égard sur l'ESA. Cette allégation nous amène à nous poser la question suivante : Est-ce que, pour atteindre les objectifs énoncés dans la MBTA et l'ESA en matière de protection de l'environnement, les poursuites sont plus profitables lorsque des espèces en voie de disparition sont en cause? Il serait utile d'obtenir des renseignements à ce sujet, c'est-à-dire de savoir s'il existe des situations dans lesquelles il pourrait être plus efficace, du point de vue de la protection de l'environnement, de poursuivre les exploitants forestiers qui tuent des oiseaux migrateurs qui ne sont pas visés par l'ESA (il pourrait y en avoir un grand nombre) que de poursuivre ceux qui tuent des oiseaux migrateurs qui sont visés par la Loi (peut-être peu nombreux). Là encore, les faits importants qui ressortent démontrent que la Partie n'a semble-t-il *jamais* entrepris de poursuite en vertu de la MBTA, quel que soit le contexte. Il serait utile de savoir pourquoi la Partie a exercé ainsi son pouvoir discrétionnaire, c'est-à-dire qu'elle a choisi de ne pas tenter de poursuite contre les présumés contrevenants à l'ESA et à la MBTA. Par ailleurs, il convient de se demander si la Partie affirme qu'elle se concentre davantage sur les poursuites dans les cas d'infractions à l'ESA parce que celles-ci sont plus faciles à tenter que celles qui se rapportent à la MBTA.

### 3. Conclusion sur les enjeux découlant du paragraphe 45(1)

La communication et la réponse à celle-ci nous amènent à nous poser une question très importante pour le processus relatif aux communications des citoyens : Comment le Secrétariat devrait-il s'y prendre, compte tenu des responsabilités qui lui incombent en vertu du paragraphe 15(1), pour examiner l'allégation d'une Partie selon laquelle celle-ci n'omet pas d'assurer l'application efficace de sa loi en s'appuyant sur les dispositions de l'alinéa 45(1)*a*) et/ou *b*)? Le Secrétariat peut rejeter sans autre examen la communication en supposant que, si une Partie allègue qu'elle a raisonnablement exercé son pouvoir discrétionnaire aux fins de l'alinéa 45(1)*a*) ou pris une décision de bonne foi quant à l'affectation des ressources aux fins de l'alinéa 45(1)*b*), il doit accepter cette allégation. Aucune disposition de l'Accord ne donne à penser que le Secrétariat est tenu d'adopter le point de vue d'une Partie qui est d'avis qu'elle remplit l'une des conditions prévues au paragraphe 45(1) définissant ce qui ne constitue pas une omission

90. Réponse, p. 17.

d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement. Le paragraphe 31(1) de la Convention de Vienne sur le droit des traités porte qu'« [u]n traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but »<sup>91</sup>. Comme nous l'avons mentionné dans les pages précédentes, un des principaux objectifs visés par les Parties à l'ANACDE relativement au processus des communications des citoyens consiste à « favoriser la participation de la population nord-américaine pour s'assurer que les Parties s'acquittent de leur obligation d'appliquer leurs lois de l'environnement respectives »<sup>92</sup>. Si le Secrétariat était tenu d'accepter comme telle chacune des allégations faites par une Partie voulant que celle-ci n'omet pas d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement parce qu'elle satisfait à l'un des critères d'exclusion énoncés au paragraphe 45(1), une Partie pourrait forcer unilatéralement le rejet de toutes les communications des citoyens simplement en invoquant ce paragraphe. Les dispositions des articles 14 et 15, qui permettent à la population de participer au processus d'application des lois de l'environnement, n'auraient donc plus d'effet. Cela réduirait l'utilité du processus des communications pour ce qui est de promouvoir les autres objectifs de l'Accord, par exemple, encourager la protection et l'amélioration de l'environnement sur les territoires des Parties<sup>93</sup> et favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales<sup>94</sup>.

Le Secrétariat refuse donc l'interprétation selon laquelle l'Accord prévoit le rejet d'une communication sur la base de l'allégation d'une Partie selon laquelle elle répond aux critères d'exclusion du paragraphe 45(1). Le Secrétariat juge plutôt que son rôle et ses responsabilités consistent à évaluer la pertinence de l'allégation de la Partie. Par conséquent, si une Partie affirme qu'elle exerce de manière raisonnable son pouvoir discrétionnaire, alors le Secrétariat doit déterminer si la Partie a fourni une explication à l'appui de son affirmation. Le Secrétariat doit

91. 1155 U.N.T.S. 331, 8 I.L.M. 679 (1969). Les États-Unis ont signé (mais n'ont pas ratifié) la Convention de Vienne, qui est généralement reconnue comme un document faisant autorité en ce qui concerne les principes d'interprétation des traités.

92. Raymond MacCallum, « Comment, Evaluating the Citizen Submission Procedure Under the North American Agreement on Environmental Cooperation », (1997) 8 *Colo. J. Int'l Envtl. L. and Pol'y* 395, 400. Voir également *Examen quadriennal de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement : Rapport du Comité d'examen indépendant* (Juin 1998) (il convient de souligner que ce processus vise à permettre à quelques 350 millions de « paires d'yeux » de prévenir le Conseil de toute situation abusive imputable à une application peu sévère de la législation de l'environnement.) Voir l'alinéa 1*h*) de l'ANACDE (qui stipule qu'un des objectifs de l'Accord consiste à encourager la « participation du public à l'élaboration des lois, réglementations et politiques environnementales »).

93. Alinéa 1*a*).

94. Alinéa 1*g*).



également déterminer s'il s'agissait d'un exercice « raisonnable » du pouvoir discrétionnaire. Si une Partie allègue qu'elle a pris une décision de bonne foi quant à l'affectation des ressources pour régler des problèmes considérés comme ayant une priorité plus élevée, le Secrétariat doit alors chercher à savoir si la Partie a effectivement affecté ses ressources en fonction des priorités énoncées. Le Secrétariat doit également déterminer si l'affectation des ressources résulte d'une décision prise de bonne foi. Dans le cas qui nous occupe, le Secrétariat estime que la Partie n'a pas fourni suffisamment d'informations au sujet de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en matière d'application de la loi et d'affectation de ses ressources pour permettre au Secrétariat de mettre fin au processus en vertu de l'alinéa 45(1)*a*) ou *b*). Le Secrétariat conclut plutôt qu'il faut des informations supplémentaires pour déterminer si la Partie omet d'assurer l'application efficace de la MBTA aux termes des alinéas 45(1)*a*) et *b*).

#### **V. NOTIFICATION AU CONSEIL CONFORMÉMENT AU PARAGRAPHE 15(1) DE L'ANACDE**

Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat estime que la communication justifie, à la lumière de la réponse de la Partie, la constitution d'un dossier factuel. Les auteurs de la communication allèguent que les exploitants forestiers ont enfreint la MBTA et continuent de le faire à l'échelle du pays et dans certaines circonstances précises. Ils allèguent également que la Partie n'a entrepris aucune poursuite en vertu de la MBTA à l'encontre des présumés contrevenants. Dans sa réponse, la Partie ne réfute pas la première allégation. Elle reconnaît qu'aucun exploitant forestier n'a été poursuivi en vertu de la MBTA. Le Secrétariat estime que la Partie n'a pas réussi à justifier son affirmation selon laquelle le défaut d'entreprendre des poursuites contre une société forestière résulte de l'exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire ou d'une décision prise de bonne foi en ce qui a trait à l'affectation des ressources. Le Secrétariat ne se prononce pas sur l'issue finale de ces questions. Il estime plutôt qu'il serait justifié, en ce qui a trait aux objectifs de l'ANACDE, de constituer un dossier factuel contenant les informations supplémentaires décrites dans les pages précédentes à ces égards. Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat informe le Conseil que la constitution d'un tel dossier est justifiée, pour les motifs exposés dans le présent document.

Soumis respectueusement le 15 décembre 2000.

Janine Ferretti  
Directrice exécutive



**SEM-00-004**  
**(BC Logging)**

**AUTEURS :** DAVID SUZUKI FOUNDATION ET COLL.

**PARTIE :** Canada

**DATE :** 15 mars 2000

**RÉSUMÉ :** Les auteurs de la communication allèguent que le gouvernement du Canada ne respecte pas ses engagements pris dans le cadre de l'ANACDE relativement à l'application efficace de ses lois de l'environnement et à la garantie de niveaux élevés de protection de l'environnement.

**DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)(2)\*  
(8 mai 2000)** Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].

**PAR. 15(1)  
(27 juillet 2001)** Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.

\* Publiée dans *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, Volume 5 (Automne 2000).



## Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord

Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1),  
des motifs ayant amené le Secrétariat à considérer que la  
constitution d'un dossier factuel est justifiée

**N° de la communication :** SEM-00-004 (B.C. Logging)  
**Auteurs :** David Suzuki Foundation  
Greenpeace Canada  
Sierra Club of British Columbia  
Northwest Ecosystem Alliance  
National Resources Defence Council  
**Représentés par :** Sierra Legal Defence Fund  
Earthjustice Legal Defence Fund  
**Partie visée :** Canada  
**Date de la communication :** 15 mars 2000  
**Date de la notification :** 27 juillet 2001

---

### I. RÉSUMÉ

En vertu de l'article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'« ANACDE » ou l'« Accord »), le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (le « Secrétariat ») peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne alléguant qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat examine les communications à la lumière des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et, lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères établis, il détermine si celle-ci justifie la demande d'une réponse à

la Partie, conformément au paragraphe 14(2). À la lumière de toute réponse de la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée [par. 15(1)]. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat, par un vote des deux tiers, de constituer un dossier factuel [par. 15(2)].

Le 15 mars 2000, les auteurs ont déposé leur communication dans laquelle ils allèguent que le Canada omet systématiquement d'assurer l'application efficace des paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* relativement à l'exploitation forestière sur des terres privées et publiques en Colombie-Britannique, et qu'il ne respecte pas ses engagements pris dans le cadre de l'article 7 de l'ANACDE, c'est-à-dire faire en sorte que ses procédures judiciaires soient conformes au principe de l'application régulière de la loi et ouvertes au public. Les auteurs ont fourni des informations à l'appui de leur communication indiquant que : 1) les populations de saumon de la Colombie-Britannique connaissent un grave déclin; 2) ce déclin est en partie attribuable à l'exploitation forestière; 3) certaines activités d'exploitation forestière susceptibles de causer des dommages au poisson et à son habitat peuvent être menées sur les terres privées et publiques en Colombie-Britannique en vertu des lois et règlements forestiers de la province; 4) le Canada, qui s'est appuyé sur ces lois et règlements, a réduit ses activités d'examen de la conformité des plans d'exploitation à la *Loi sur les pêches*; 5) le Canada engage rarement des poursuites contre les exploitants forestiers de la Colombie-Britannique qui contreviennent à la *Loi sur les pêches*; 6) le personnel du ministère des Pêches et des Océans du Canada (ci-après appelé le MPO) est préoccupé par le fait que les lois et règlements provinciaux sur la foresterie ne protègent peut-être pas suffisamment le poisson et son habitat. Les auteurs de la communication décrivent les activités de TimberWest dans trois secteurs du bassin hydrographique Sooke comme exemples d'activités d'exploitation forestière exécutées sur des terres privées qui ont donné lieu à des infractions à la *Loi sur les pêches* et qui n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application adéquate de la loi de la part du Canada.

Le 8 mai 2000, le Secrétariat déterminait que les allégations des auteurs relativement à l'application de la *Loi sur les pêches* satisfaisaient aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et méritaient une réponse de la Partie à la lumière des facteurs énumérés dans ce paragraphe, mais que l'allégation relative au respect de l'article 7 ne satisfait pas à ces critères<sup>1</sup>. Le 6 juillet 2000, le Secrétariat recevait une réponse de la Partie relative-

1. Voir SEM-00-004 (BC Logging), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (8 mai 2000) (en anglais seulement).

ment aux allégations concernant les activités de la société TimberWest dans trois secteurs du bassin hydrographique. Le Canada n'a toutefois pas répondu à l'allégation d'omission généralisée d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* relativement aux activités d'exploitation forestière. Le présent document constitue la notification du Secrétariat au Conseil, conformément au paragraphe 15(1), selon laquelle certains aspects de la communication, à la lumière de la réponse, justifient la constitution d'un dossier factuel.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Dans leur communication, les auteurs font essentiellement deux allégations. Premièrement, ils soutiennent que la Partie omet d'assurer l'application efficace des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches* relativement à l'exploitation forestière sur des terres privées et publiques en Colombie-Britannique. En vertu du paragraphe 35(1), il est interdit d'exploiter des ouvrages ou entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson, sauf si une autorisation a été accordée ou si un règlement pris en application du paragraphe 35(2) le prévoit. Le paragraphe 36(3) interdit quant à lui l'immersion ou le rejet de substances nocives dans des eaux où vivent des poissons, sauf si cette immersion ou ce rejet est autorisé par un règlement. Deuxièmement, les auteurs allèguent que la Partie omet d'assurer l'application efficace de certains articles de l'ANACDE. Dans sa décision rendue le 8 mai 2000 en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2), le Secrétariat établissait que cette deuxième allégation ne satisfaisait pas aux exigences du paragraphe 14(1) et ne justifiait donc pas la demande d'une réponse à la Partie. Par conséquent, la présente notification ne porte que sur la première allégation, qui est résumée ci-après<sup>2</sup>.

Les auteurs de la communication affirment que, bien que la *Loi sur les pêches* accorde au Canada des pouvoirs et des responsabilités en matière de protection du poisson et de son habitat, le Canada n'agit pas efficacement dans le secteur de l'exploitation forestière en Colombie-Britannique. Ils allèguent que le Canada s'appuie essentiellement sur la réglementation des activités forestières adoptée par la Colombie-Britannique en vertu du *Code d'exploitation forestière* de 1995 pour assurer l'observation de la *Loi sur les pêches*, mais affirment que la Colombie-Britannique autorise régulièrement des activités d'exploitation forestière en vertu du *Code d'exploitation forestière*, activités qui constituent des infractions à la *Loi sur les pêches* sur des terres publiques<sup>3</sup>. Ils allèguent

2. On trouvera une description plus complète dans la décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2).

3. Communication, p. 10-12.

également que « la province ne prend aucune mesure efficace pour protéger l'environnement » sur les terres privées<sup>4</sup>. Les activités d'exploitation qui sont menées sur les terres privées et les terres publiques, qui ont des répercussions néfastes, qui contreviennent, selon les auteurs, à la *Loi sur les pêches*, et à l'égard desquelles le Canada omet de prendre des mesures d'application efficaces sont les suivantes : coupe à blanc jusqu'aux berges de petits cours d'eau contenant des poissons et de cours d'eau n'en contenant pas; activités de coupe, particulièrement la coupe à blanc, sur des terrains très escarpés et sujets aux glissements, situés à proximité de cours d'eau; abattage et débusquage d'arbres dans de petits cours d'eau<sup>5</sup>.

De fait, les auteurs n'affirment pas que la constitution d'un dossier factuel est justifiée à propos de la pertinence ou de l'efficacité des lois et règlements de la Colombie-Britannique visant les méthodes d'exploitation forestière sur les terres publiques et privées, compte tenu des raisons légales pour lesquelles ces textes ont été adoptés. Ils allèguent plutôt que le fait que le Canada s'appuie sur ces lois et règlements provinciaux ne lui permet pas d'appliquer efficacement les dispositions de la *Loi sur les pêches*. En outre, ils allèguent que le Canada a pris la décision stratégique globale de réduire le rôle des autorités fédérales en ce qui concerne l'examen des méthodes d'exploitation forestière en vue d'assurer le respect de la *Loi sur les pêches*, se fiant plutôt à ces lois et règlements provinciaux; ainsi, l'application inefficace reprochée au Canada est systématique à l'échelle de la Colombie-Britannique.

#### **A. L'exploitation forestière sur les terres assujetties au Code d'exploitation forestière de la Colombie-Britannique**

Les auteurs de la communication affirment que le *Code d'exploitation forestière* ne prévoit pas une protection adéquate de ce qu'on appelle les « cours d'eau S4 » sur les terres publiques; aux fins de ce code, la catégorie S4 vise les cours d'eau de moins de 1,5 mètre de largeur où vivent des poissons. Les auteurs renvoient à un rapport de 1997 qui portait sur l'examen de certains secteurs exploités ou dont l'exploitation avait été approuvée en 1996; ce rapport indiquait qu'on avait procédé à une coupe à blanc sur les deux rives de 79 % des cours d'eau S4 dans quatre districts forestiers de la région côtière de la Colombie-Britannique, pratique autorisée par le *Code d'exploitation forestière*<sup>6</sup>. Pour prouver que ces pratiques ont toujours cours, les auteurs ont joint deux plans de développement forestier à leur communication. Ces plans visent la période

4. Communication, p. 1.

5. Communication, p. 10-12.

6. Communication, p. 11, et pièce jointe 2.

2000–2004. Dans les deux plans, on prévoit la conservation de seulement 30 % des arbres, en moyenne, le long des cours d'eau S4, aucune conservation minimale n'étant établie; par ailleurs, un de ces plans prévoit qu'au moins 40 % de la zone d'aménagement des rives des cours d'eau S4 sera exploitée<sup>7</sup>.

En ce qui a trait aux cours d'eau qui ne contiennent pas de poissons, c'est-à-dire les cours d'eau S5 et S6 selon le *Code d'exploitation forestière*, les auteurs de la communication allèguent que « même si les effets d'une sédimentation accrue ou d'une augmentation des températures peuvent être minimales dans un cours d'eau, l'effet cumulatif de ces facteurs dans tous les affluents de cours d'eau où vivent des poissons peut avoir d'importantes répercussions néfastes sur l'habitat du poisson »<sup>8</sup>. Les auteurs affirment que ces cours d'eau sont peu protégés par le *Code d'exploitation forestière*, voire qu'ils ne le sont aucunement, et que la coupe à blanc le long des berges est pratique courante.

Les auteurs indiquent en outre que les activités d'exploitation forestière dans des secteurs sujets aux glissements de terrain peuvent également avoir des effets néfastes et que ces activités sont généralement autorisées sur les terres publiques en vertu du *Code d'exploitation forestière*. Ils affirment que la coupe à blanc est autorisée sur certaines terres de catégorie V, où le risque de glissement de terrain est d'au moins 70 %. Les auteurs allèguent, par exemple, qu'un examen de 13 plans d'aménagement forestier indiquait que 28 % de toutes les activités de coupe prévues visaient des terres de catégorie V et que 97 % de ces terres devaient faire l'objet d'une coupe à blanc, c'est-à-dire la méthode de coupe la plus susceptible de provoquer des glissements de terrain<sup>9</sup>.

Les auteurs de la communication allèguent également que l'abatage et le débusquage d'arbres dans des cours d'eau S4 où vivent des poissons est régulièrement autorisé en vertu du *Code d'exploitation forestière*. Ils font référence à un rapport de 1997 dans lequel on indique que l'abatage et le débusquage étaient autorisés dans 79 % des cours d'eau S4 visés par le rapport<sup>10</sup>. Les auteurs allèguent que l'abatage et le

7. Communication, p. 11-12, et pièces jointes 9 et 10.

8. Communication, p. 5.

9. Communication, p. 11, et pièce jointe 8.

10. Les auteurs semblent faire référence à la pièce jointe 2. Ce document donne toutefois à entendre que le pourcentage serait un peu plus élevé. D'après le rapport, l'abatage et le débusquage des arbres dans les cours d'eau sont expressément interdits dans seulement 12 % des cours d'eau et se sont déroulés dans 82 % des cours d'eau inclus dans la vérification des plans de développement forestier, les plans d'exploitation forestière et les prescriptions sylvicoles (pièce jointe 2, p. 20-21).

débusquage dans les cours d'eau ne contenant pas de poisson (cours d'eau S5 et S6) sont autorisés et sont pratique courante en vertu du *Code d'exploitation forestière*<sup>11</sup>.

Les auteurs allèguent que les paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* « sont régulièrement et systématiquement enfreints » par les exploitants forestiers qui utilisent ces méthodes, et qu'« on ne prend aucune mesure efficace et appropriée pour faire observer la loi »<sup>12</sup>. Selon les auteurs, les méthodes d'exploitation forestière néfastes utilisées enfreignent la *Loi sur les pêches* à plusieurs égards. Premièrement, elles causent la perte de végétation riveraine, ce qui peut entraîner un déclin à long terme des débris de bois naturels, qui sont essentiels à la création de divers types d'habitat propice au poisson. Deuxièmement, ces méthodes peuvent entraîner une augmentation de la température des cours d'eau, en raison de la perte de couvert forestier riverain, et une sédimentation accrue. Troisièmement, elles peuvent avoir des effets néfastes sur la qualité de l'eau et sur la quantité d'eau, par exemple, en déstabilisant les berges et en augmentant la sédimentation, laquelle a un effet sur le système respiratoire des poissons, cause le remplissage des lits de gravier nécessaires à la fraie et au développement des poissons, réduit la concentration d'oxygène dissout<sup>13</sup>. Les auteurs dressent une liste de secteurs précis où, selon eux, les activités d'exploitation forestière ont causé ou causent des dommages au poisson et à son habitat<sup>14</sup>.

## B. L'exploitation forestière sur les terres privées

Les auteurs allèguent que ni la Colombie-Britannique, ni le Canada ne prennent des mesures efficaces pour s'assurer que les exploitants forestiers privés de la Colombie-Britannique respectent les dispositions

11. Communication, p. 10, et pièce jointe 2.

12. Résumé, p. iii.

13. Communication, p. iii et 3-6. Certaines des publications citées par les auteurs à l'appui de leurs allégations au sujet des conséquences néfastes de quelques activités d'exploitation forestière ne sont pas annexées à la communication. Il serait préférable que les auteurs de communication joignent les pages pertinentes de tous les documents auxquels ils font référence, même si ceux-ci viennent étayer une affirmation de fond. Pour accélérer l'examen des communications, les auteurs devraient à tout le moins joindre les parties pertinentes de tout document cité à l'appui de ces affirmations, sauf si le document est facilement accessible au public, aux Parties et au Secrétariat, soit par Internet, soit par un autre moyen de diffusion de masse facilement accessible.

14. Communication, p. 5, 6, 8-9, et pièces jointes 2, 6, 8 et 14. Bien que certains de ces exemples fassent état d'activités d'exploitation forestière qui se sont déroulées avant 1994, ils sont fournis pour illustrer les répercussions des activités qui, selon les auteurs, s'observent encore aujourd'hui. Les auteurs ne font aucune allégation sur l'omission par la Partie d'assurer l'application efficace de sa législation avant 1994.



de la *Loi sur les pêches*, « particulièrement en ce qui concerne des pratiques comme la coupe à blanc jusqu'aux berges de petits cours d'eau et la coupe à blanc dans des secteurs sujets aux glissements de terrain »<sup>15</sup>. Ils affirment que le *Code d'exploitation forestière* ne s'applique pas aux terres privées et que le *Private Land Forest Practices Regulation* (Règlement sur les méthodes d'exploitation forestière sur les terres privées)<sup>16</sup> proposé est « tout à fait inadéquat compte tenu du fait qu'il ne prévoit aucune norme coercitive » et qu'il ne protège pas les petits cours d'eau<sup>17</sup>. Plus précisément, ils allèguent que le règlement, qui est maintenant en vigueur, ne prévoit aucune mesure de protection des berges des cours d'eau dont la largeur est inférieure à 1,5 mètre, qu'il prévoit une protection théorique des berges des cours d'eau plus importants, qu'il n'établit aucune restriction utile en ce qui a trait à la coupe à blanc dans les secteurs sujets aux glissements de terrain. Ainsi, selon les auteurs, en se fiant à la réglementation pour assurer l'application de la *Loi sur les pêches*, le Canada omet d'appliquer efficacement cette loi.

Selon les auteurs de la communication, les activités d'exploitation forestière menées par TimberWest sur des terres qui lui appartiennent dans trois secteurs du bassin hydrographique Sooke constituent « un exemple particulièrement inquiétant des activités forestières menées sur des terres privées [...] »<sup>18</sup>, et allèguent que le Canada, qui était au courant de la situation, n'a pris aucune mesure contre l'entreprise. Les auteurs mentionnent que, malgré qu'ils aient demandé au Canada d'utiliser les pouvoirs que lui confère le paragraphe 37(2) de la *Loi sur les pêches* et de demander à TimberWest de lui fournir ses plans et devis et de modifier ses activités de manière à se conformer à la *Loi sur les pêches*, le Canada n'a pas répondu à la demande des auteurs de la communication<sup>19</sup>.

### C. Allégation relative à l'application inefficace

Les auteurs allèguent que, bien que les dommages décrits précédemment soient prévisibles et que « la nature du *Code d'exploitation forestière* ne permette pas d'assurer la conformité à la *Loi sur les pêches*, le gouvernement du Canada semble avoir confié à la province la responsabilité de protéger le poisson et son habitat [...] »<sup>20</sup>. Ils affirment que le

15. Communication, p. 8.

16. Ce règlement est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2000, soit après la présentation de la communication.

17. Communication, p. 9.

18. Communication, p. 8-9. Voir également la pièce jointe 6 [mentionnée comme étant la pièce 5 dans la communication].

19. Voir la pièce 6 [mentionnée comme étant la pièce 5 dans la communication].

20. Communication, p. 12.

Canada ne participe plus au processus de planification des activités d'exploitation forestière et qu'il omet de prendre de mesures correctives lorsque des dommages sont causés. Ils mentionnent tout particulièrement une lettre du MPO en date du 31 janvier 1996 expliquant ce qui suit :

[Le MPO] est en train de modifier ses procédures de renvoi des projets d'exploitation forestière, compte tenu de la protection accrue des cours d'eau que garantit le *Code d'exploitation forestière*. Ce code protège mieux l'habitat du poisson en étendant la définition d'un cours d'eau contenant du poisson et en élargissant les zones tampons le long des cours d'eau afin de tenir compte des espèces sauvages. Du fait de cette protection accrue des cours d'eau contenant du poisson, les autorités fédérales n'apporteront plus de réponses au cas par cas aux plans de développement forestier. Nous continuerons à participer aux réunions de planification et aux plans de restauration des bassins hydrographiques lorsqu'il sera établi que notre participation peut être bénéfique aux ressources halieutiques.<sup>21</sup>

Les auteurs de la communication fournissent également des documents qui donnent à entendre que de nombreux employés du MPO sont préoccupés par l'inefficacité du *Code d'exploitation forestière* pour ce qui est d'assurer l'observation de la *Loi sur les pêches*<sup>22</sup>. Les employés sont particulièrement préoccupés par le fait que « les méthodes d'exploitation forestière utilisées [en Colombie-Britannique] prévoient rarement des rideaux riverains qui protègent adéquatement les cours d'eau [S4, S5 et S6] », et ont confirmé que la *Loi sur les pêches* s'applique toujours à l'exploitation forestière à proximité de petits cours d'eau dans la province<sup>23</sup>. Le personnel du MPO a également signalé l'existence de normes provisoires qui sont considérées comme acceptables pour ce qui est d'atteindre les objectifs relatifs à l'habitat du poisson, y compris des niveaux de rétention de près de 100 p. 100 dans les zones d'aménagement des berges des cours d'eau S4 (contenant du poisson) et des cours d'eau S5 et S6 (ne contenant pas de poisson) qui se jettent dans des cours d'eau contenant du poisson<sup>24</sup>.

21. Communication, p. 12, et pièce jointe 11.

22. Communication, p. 12; pièce jointe 12, p. 17; lettres jointes à la lettre adressée au Secrétariat par les auteurs le 31 mars 2000.

23. Lettre de D.M. Petrachenko, directeur général, Région du Pacifique, MPO, à Lee Doney, sous-ministre, ministère des Forêts, le 28 février 2000 (jointe à la lettre adressée au Secrétariat par les auteurs le 31 mars 2000). Cette lettre indique également que le personnel du MPO est d'avis qu'il y a lieu de procéder à un examen des dispositions du *Code d'exploitation forestière* de la Colombie-Britannique qui portent sur l'aménagement des rives.

24. Lettre de G.T. Kosakoski à John Wenger, 7 mars 2000 (jointe à la lettre adressée au Secrétariat par les auteurs le 31 mars 2000).

En ce qui a trait à l'omission alléguée du MPO relativement à la prise de mesures préventives dans le cadre du processus de planification, les auteurs de la communication semblent affirmer que le Canada omet d'utiliser efficacement les pouvoirs que lui confère l'article 37 et de protéger le poisson et son habitat contre les répercussions de l'exploitation forestière<sup>25</sup>. Pour ce qui est des mesures correctives, les auteurs mentionnent que, même si le MPO entreprend des poursuites contre les propriétaires fonciers et d'autres personnes qui violent la *Loi sur les pêches*, « les statistiques [du MPO] portant sur les trois dernières années indiquent qu'une seule poursuite a été intentée [...] relativement à des activités similaires à celles qui sont décrites dans la communication »<sup>26</sup> et que « cette poursuite a été abandonnée par le MPO compte tenu des longs délais »<sup>27</sup>.

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

Le Canada ne répond pas à l'allégation selon laquelle les activités d'exploitation forestière menées en Colombie-Britannique contreviennent systématiquement aux paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* et que le Canada ne prend aucune mesure d'application efficace. Le Canada fournit les renseignements suivants à ce sujet :

Bien que la communication contienne certaines allégations de nature générale, le Canada constate que seulement trois allégations documentées se rapportent à l'omission d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches*. Ces allégations sont les seules qui fournissent suffisamment d'information pour permettre au Canada de répondre à la communication.<sup>28</sup>

Le Canada ne répond qu'aux allégations selon lesquelles il n'applique pas les paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation forestière de la compagnie TimberWest sur des terres privées à proximité de la rivière Sooke, du ravin Martins (tributaire de la rivière Leech), de la crique De Mamiel (appelée la crique Demanuelle dans la communication).

25. Communication, p. iii et 8; pièce jointe 6; lettre des auteurs au Secrétariat, 31 mars 2000.

26. Communication, p. 12.

27. Communication, p. 12.

28. Réponse, p. 1.

**a) Rivière Sooke**

Le Canada affirme qu'il a fait des enquêtes sur les activités de la compagnie TimberWest dans ce secteur entre les mois de mars et de juin 1999, et qu'à la suite de ces enquêtes, il a envoyé une lettre d'avertissement à la compagnie le 27 juin 2000<sup>29</sup> dans laquelle il mentionnait que, bien que la zone riveraine ait été perturbée, il ne disposait pas de preuves suffisantes pour déposer une accusation en vertu de l'un ou l'autre des paragraphes de la *Loi sur les pêches*. Le Canada indiquait également dans la lettre qu'il faudrait surveiller les lieux à l'avenir et que le Canada ferait une nouvelle enquête s'il constatait la possibilité que des dommages soient causés à l'habitat du poisson. Le Canada affirme que, lors d'une inspection subséquente menée le 4 juillet 2000, il n'a constaté aucun effet néfaste sur l'habitat du poisson à cet endroit.

**b) Ravin Martins**

Le Canada affirme que les inspections effectuées le 17 mars 1999 et le 4 juillet 2000 ont permis de constater que les activités d'exploitation forestière qui se déroulent dans le secteur n'ont pas endommagé l'habitat du poisson et qu'il y a peu de risques que des dommages soient causés ultérieurement<sup>30</sup>.

**c) Crique De Mamiel**

Le Canada indique qu'il ne peut répondre aux allégations des auteurs de la communication au sujet de l'exploitation forestière dans ce secteur, car une enquête est en cours et des accusations d'infraction à la *Loi sur les pêches* pourraient être portées. Le Canada affirme que, conformément au paragraphe 14(3) et à l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE, il ne serait pas indiqué pour le Secrétariat de poursuivre l'examen de l'allégation concernant la crique De Mamiel<sup>31</sup>.

**IV. ANALYSE****A. Introduction**

La communication est maintenant à l'étape de détermination en vertu du paragraphe 15(1). Avant d'en arriver à cette étape, le Secrétariat doit déterminer si une communication satisfait aux critères énoncés au

---

29. Annexe 2 de la réponse.

30. Réponse, p. 2.

31. Réponse, p. 2.

paragraphe 14(1) et si elle justifie la demande d'une réponse de la Partie compte tenu des facteurs énumérés au paragraphe 14(2). Comme nous l'avons déjà dit, le Secrétariat a déterminé, le 8 mai 2000, que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) relativement à la poursuite de l'examen et que, compte tenu des facteurs énumérés au paragraphe 14(2), elle méritait une réponse de la Partie<sup>32</sup>.

Le Secrétariat a établi que la communication respectait les critères énoncés à la première phrase du paragraphe 14(1). L'allégation selon laquelle la Partie omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* porte essentiellement sur une omission alléguée d'une Partie d'assurer l'application efficace de sa législation et non sur l'efficacité de la législation elle-même. En outre, la *Loi sur les pêches* est considérée comme une « législation de l'environnement » aux fins de l'ANACDE, son principal objectif étant « de protéger l'environnement ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé [...] »<sup>33</sup>. Enfin, la communication porte sur les omissions alléguées de faire observer la loi, ce qui satisfait aux exigences du paragraphe 14(1), c'est-à-dire qu'une communication doit alléguer qu'une Partie « omet » d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement.

Le Secrétariat a également établi que la communication satisfaisait aux six critères énoncés au paragraphe 14(1). La communication est rédigée en anglais, une langue désignée par la Partie [alinéa 14(1)a)]; elle identifie clairement les organisations dont elle émane [alinéa 14(1)b)]; elle offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication [alinéa 14(1)c)]; elle semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production, en ce qu'elle porte sur les actes ou les omissions d'une Partie plutôt que sur l'observation de la législation par une entreprise donnée [alinéa 14(1)d)]; elle indique que les auteurs ont communiqué la question par écrit à la Partie, et fournit les deux copies de la correspondance envoyée par les auteurs à la Partie et de la réponse reçue [alinéa 14(1)e)]; enfin, elle a été déposée par « une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie » [alinéa 14(1)f)].

En ce qui a trait aux facteurs énumérés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a établi que les auteurs allèguent que les infractions aux articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches* commises par les sociétés d'exploitation forestière causent d'importants dommages à l'environnement [alinéa 14(2)a)]. Par ailleurs, la communication soulève des questions

32. SEM-00-004 (BC Logging), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (8 mai 2000).

33. Alinéa 45(2)a) de l'ANACDE.

dont un examen plus poussé dans le cadre du processus prévu à l'article 14 serait propice à la réalisation des objectifs de l'Accord, car elle allègue que l'omission d'assurer l'application de la législation est importante et que l'application efficace contribuerait à « encourager la protection d'une ressource environnementale importante [...] », à « favoriser [un] développement durable » et à « favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales »<sup>34</sup> [alinéa 14(2)b)]. Les auteurs de la communication mentionnent que diverses parties ont « demandé instamment au MPO de faire observer la *Loi sur les pêches* [...] » et que les auteurs, notamment, ont entrepris des poursuites en vertu de cette loi et que, dans chaque cas, ces poursuites ont été prises en charge et suspendues par le procureur général de la province [alinéa 14(2)c)]. Enfin, les faits allégués dans la communication ne sont pas tirés exclusivement des moyens d'information de masse et sont soutenus par une importante documentation [alinéa 14(2)d)].

Comme d'autres communications présentées dans le passé, la communication qui nous occupe allègue une omission d'assurer l'application efficace de la législation dans des cas précis et de manière plus générale. Elle allègue que le Canada omet de manière généralisée et systématique de faire observer les paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* par les exploitants forestiers de la Colombie-Britannique, et illustre cette omission alléguée en citant comme exemple la décision du MPO de ne plus effectuer un examen au cas par cas des plans de développement forestier, confiant de la protection qu'assure aux cours d'eau la réglementation forestière provinciale. Elle donne également l'exemple précis des activités de la société TimberWest dans le bassin hydrographique Sooke. Le Secrétariat a déjà établi, dans le passé, que les articles 14 et 15 s'appliquent tout autant aux communications faisant état de l'omission d'assurer l'application efficace de la loi dans le cas d'un incident particulier qu'à celles qui portent essentiellement sur des omissions alléguées d'assurer l'application efficace de la loi de manière générale et systématique<sup>35</sup>. De même, le Conseil, à l'unanimité, a donné

34. Communication, p. 15, qui renvoie aux alinéas 1a), b) et g) de l'ANACDE.

35. Voir la communication SEM-98-004 (BC Mining), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (11 mai 2001). Pour une analyse plus complète des motifs de cette décision, voir la communication SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (15 décembre 2000). Voir également la communication SEM-97-003 (Fermes porcines du Québec), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (29 octobre 1999) (« Les communications [...] qui mettent l'accent sur l'efficacité des mesures d'application dans un contexte d'infractions généralisées [...] sont plus susceptibles d'être examinées par la Commission que celles qui allèguent que la législation n'a pas été appliquée efficacement dans des cas d'infraction isolés. Ceci étant dit, la Commission peut évidemment juger pertinent d'étudier ces dernières selon les circonstances. »)

instruction au Secrétariat de préparer des dossiers factuels relativement à des allégations précises d'omission d'assurer l'application efficace de la loi<sup>36</sup>, ainsi qu'à des allégations d'omission généralisée et systématique<sup>37</sup>.

Le type d'application inefficace systématique auquel fait référence cette communication est comparable à l'omission systématique d'appliquer la loi, dénoncée dans la communication *BC Hydro*. Les auteurs de cette communication alléguent notamment que, parce que le Canada jugeait le processus de planification de l'utilisation de l'eau en Colombie-Britannique suffisant pour qu'il ne soit pas nécessaire d'autoriser les installations de BC Hydro à endommager l'habitat du poisson en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*, il omettait systématiquement d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*<sup>38</sup>. De la même façon, les auteurs allèguent ici que, parce que le Canada se fie systématiquement à la réglementation de la Colombie-Britannique visant les méthodes d'exploitation forestière pour justifier un rôle moins actif des autorités fédérales dans l'application de la *Loi sur les pêches*, il omet d'assurer l'application efficace de cette même loi.

C'est pourquoi, adoptant l'approche observée régulièrement dans les précédentes communications, le Secrétariat a conclu que l'allégation relative à l'omission de faire observer les paragraphes 35(1) et 36(3) par la société TimberWest dans le bassin hydrographique Sooke et l'allégation relative à l'omission généralisée et systématique de faire observer ces mêmes dispositions par les exploitants forestiers de la Colombie-Britannique satisfont aux critères énoncés à l'article 14.

En vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat doit déterminer si la communication justifie, à la lumière de la réponse fournie par le Canada, la constitution d'un dossier factuel. Toujours en vertu du paragraphe 15(1), si le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, il doit en informer le Conseil en indiquant ses motifs. Comme il est indiqué ci-après, le Secrétariat a établi qu'il est justifié de constituer un dossier factuel pour réunir des renseignements additionnels sur l'efficacité des mesures prises par le Canada pour faire observer la *Loi sur les pêches* par les exploitants forestiers de la Colombie-Britannique.

---

36. SEM-96-001 (Cozumel) et SEM-98-007 (Metales y Derivados).

37. SEM-97-001 (BC Hydro).

38. SEM-97-001 (BC Hydro), Dossier factuel final, par. 54 (11 juin 2000).



## **B. Motifs justifiant la constitution d'un dossier factuel**

Le Secrétariat estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel relativement à plusieurs des questions soulevées dans la communication. Les auteurs allèguent que le Canada omet de manière généralisée et systématique d'assurer l'application efficace des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches* dans le contexte de l'exploitation forestière sur les terres publiques et les terres privées en Colombie-Britannique. La communication, qui s'appuie sur des données indiquant un grave déclin des populations de saumon dans cette province, soulève d'importantes questions sur le fait que le Canada s'en remet au règlement de la Colombie-Britannique sur les méthodes d'exploitation forestière pour assurer l'observation et l'application efficace des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*.

La communication contient des informations détaillées sur un seul cas – les activités de la société TimberWest dans le bassin hydrographique Sooke – qui, selon les auteurs, constituent une infraction aux articles 35 et 36, et ce, à trois égards. Le Secrétariat ne partage toutefois pas l'opinion du Canada selon laquelle les auteurs de la communication ne fournissent pas suffisamment d'informations pour étayer leur allégation d'omission généralisée et systématique d'assurer l'application efficace de la loi pour permettre au Canada de fournir une réponse valable ou pour justifier la poursuite de l'examen.

Les auteurs allèguent que le Canada se repose dans une trop grande mesure sur les lois et règlements provinciaux en matière de foresterie et que ces lois et règlements ne protègent pas efficacement les petits cours d'eau où vivent des poissons, ainsi que ceux qui ne contiennent pas de poissons mais qui se jettent dans des cours d'eau en contenant. Les auteurs étayaient ces allégations en fournissant notamment des données sur l'important déclin des populations de saumon en Colombie-Britannique, des renseignements indiquant que le règlement provincial sur les méthodes d'exploitation forestière tant sur les terres publiques que sur les terres privées n'empêche pas l'exécution d'activités qui sont susceptibles de causer des dommages au poisson et à son habitat, des statistiques indiquant la mesure dans laquelle les plans de développement forestier approuvés par la Colombie-Britannique ont donné lieu à l'adoption de méthodes d'exploitation qui sont susceptibles de causer des dommages au poisson et à son habitat, des renseignements sur les façons dont ces méthodes nuisent au poisson et à son habitat, de la documentation relative aux examens moins sévères qu'a fait le MPO des plans de développement forestier compte tenu de l'existence du



*Code d'exploitation forestière* de la Colombie-Britannique<sup>39</sup>, des renseignements sur le laxisme en matière de poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches* relativement aux activités forestières en Colombie-Britannique, ainsi que des documents faisant état des préoccupations du personnel du MPO quant à l'inefficacité du règlement provincial sur la foresterie pour protéger adéquatement le poisson et son habitat. La communication cite également un exemple d'exploitation forestière qui, selon les auteurs et le Canada, semble avoir donné lieu à des infractions à la *Loi sur les pêches*.

Le Canada a répondu aux allégations au sujet de TimberWest, mais il n'a rien dit au sujet de l'allégation d'omission généralisée et systématique de faire observer efficacement la *Loi sur les pêches* par les exploitants forestiers de la Colombie-Britannique. Plus précisément, le Canada n'a fourni aucune information sur la façon dont il s'assure que ces exploitants respectent les articles 35 et 36, ni sur les mesures qu'il prend lorsque des infractions sont commises, ni non plus sur l'efficacité de ces mesures<sup>40</sup>. À ces égards, la réponse du Canada ne permet pas de faire la lumière sur les principales questions soulevées dans la communication. Par conséquent, la constitution d'un dossier factuel est justifiée relativement aux questions décrites ci-après.

**1. Allégation relative à l'omission généralisée d'assurer l'application efficace des paragraphes 35(1) et 36(3) de la Loi sur les pêches en Colombie-Britannique**

Les auteurs font de nombreuses allégations, étayées de divers documents, au sujet de l'inefficacité prétendue des mesures prises par le Canada pour faire appliquer la *Loi sur les pêches* relativement à l'exploitation forestière sur les terres privées et publiques en Colombie-Britannique. Ensemble, ces allégations soulèvent d'importantes questions sur l'application efficace par le Canada de la *Loi sur les pêches* dans le secteur de l'exploitation forestière en Colombie-Britannique.

Les auteurs expliquent d'abord que les ressources halieutiques sont très importantes pour le Canada et que le déclin, voire la disparition de populations de poissons dans l'ouest du pays a d'importantes réper-

39. Communication, p. 12, et pièce jointe 11.

40. Cependant, l'information relative à ces questions existe peut-être ou pourrait être recueillie. Par exemple, il serait utile de regrouper les résultats de toutes les analyses que le Canada a pu effectuer à l'appui de sa politique nationale visant à réduire le niveau d'intervention du gouvernement fédéral dans les plans de développement forestier, compte tenu de la protection qu'assure aux cours d'eau la réglementation provinciale.

cussions négatives sur l'écologie, les Autochtones et l'économie<sup>41</sup>. Les dispositions de la *Loi sur les pêches* qui portent sur la protection de l'habitat et la prévention de la pollution témoignent d'une reconnaissance de l'importance des ressources halieutiques au Canada. Les auteurs de la communication, qui font référence à plusieurs études, décrivent également l'importance des secteurs forestiers riverains pour l'habitat du poisson<sup>42</sup>.

Ensuite, les auteurs allèguent que certaines activités d'exploitation forestière ont des effets extrêmement destructeurs à long terme sur l'habitat du poisson : disparition de la végétation le long des cours d'eau; modification de la température de l'eau; diminution de la quantité et de la qualité de l'eau à cause (notamment) des dépôts de limon ou de sédiments<sup>43</sup>. La réponse du Canada confirme que les méthodes d'exploitation à propos desquelles les auteurs expriment des préoccupations peuvent avoir, sur le poisson et son habitat, des effets qui enfreignent la *Loi sur les pêches*<sup>44</sup>. Les auteurs précisent qu'en plus des cours d'eau contenant du poisson, les cours d'eau qui n'en contiennent pas jouent un rôle important dans la préservation de l'habitat du poisson, et peuvent eux aussi subir les effets destructeurs des activités forestières, ce qui nuit ensuite au poisson et à son habitat<sup>45</sup>.

Les auteurs de la communication font en outre référence à des études menées dans certaines régions de la Colombie-Britannique, qui établissent un lien entre, d'une part, les activités d'exploitation et,

41. Communication, p. 2.

42. Communication, p. 2-3. À l'appui de ces affirmations, les notes ii et iii de la communication renvoient à deux publications qui ne sont pas annexées à la communication et que le Secrétariat n'a pu obtenir.

En plus des rapports cités par les auteurs, d'autres documents qui sont joints à la communication soutiennent les allégations relatives à l'importance des secteurs forestiers riverains pour l'habitat du poisson. Voir pièce 2, p. 1 et 3; pièce 3 (omble à tête plate); pièce 14, p. 9-14; lettre de D.M. Petrachenko, directeur général de la Région du Pacifique du MPO à Lee Doney, sous-ministre des Forêts, en date du 28 février 2000; lettre de G.T. Kosakoski à John Wenger, en date du 7 mars 2000.

43. Communication, p. 3-5, et pièce jointe 2. À l'appui de cette allégation, les auteurs citent un certain nombre de publications qu'ils n'ont pas jointes à leur communication. Voir les notes v à xvi de la communication. Ces allégations sont également étayées par les documents joints à la communication. Voir la pièce jointe 2, p. 1 et 3; pièce jointe 3 (omble à tête plate); pièce jointe 8, p. 9.

44. Réponse, annexe 2. Dans sa lettre d'avertissement à TimberWest, le Canada précise que la pratique de la coupe à blanc consistant à ne laisser qu'une mince bande d'arbres dans un milieu riverain peut faire augmenter la température de l'eau, déstabiliser les berges des cours d'eau et causer l'apparition de sédiments.

45. Communication, p. 5, et publications mentionnées dans la communication (notes xvii et xviii), mais pas jointes à celle-ci. Ces allégations sont également étayées par les documents joints à la communication. Voir la pièce jointe 2 et la pièce jointe 14, p. 12.

d'autre part, la diminution du nombre de saumons et la détérioration de leur état de santé<sup>46</sup>. Les études évoquées par les auteurs semblent avoir essentiellement porté sur les méthodes d'exploitation forestière antérieures à l'entrée en vigueur du *Code d'exploitation forestière* et de l'ANACDE, mais les auteurs affirment que les activités forestières causant une diminution du nombre de saumons et une détérioration de leur état de santé se poursuivent aujourd'hui. Ils font tout particulièrement référence aux activités de TimberWest, et mentionnent de récents plans d'exploitation prévoyant le recours à des méthodes susceptibles de nuire au poisson et à son habitat<sup>47</sup>. En outre, ils allèguent que les dommages causés aux pêches par les activités d'exploitation forestière sur lesquelles ils concentrent leurs attaques sont systématiques, parce que ces activités sont habituellement et systématiquement autorisées par les règlements de la Colombie-Britannique applicables à l'exploitation forestière.

Enfin, et c'est le point le plus important, les auteurs de la communication affirment que le Canada n'agit pas efficacement en s'appuyant sur la réglementation provinciale des méthodes d'exploitation pour faire appliquer la *Loi sur les pêches*. Ils mentionnent les règlements provinciaux visant les méthodes d'exploitation sur les terres publiques, ainsi que la réglementation de la Colombie-Britannique visant les activités forestières sur les terres privées. De plus, pour prouver que l'omission alléguée d'appliquer efficacement la loi est généralisée et systématique, ils mentionnent une décision du MPO consistant à réduire le niveau d'examen des plans de développement forestier à l'échelle de la province, à la lumière de la protection que garantit aux cours d'eau la réglementation provinciale des méthodes d'exploitation forestière.

En ce qui concerne les terres publiques, les auteurs affirment que la Colombie-Britannique réglemente l'exploitation forestière sur ces terres à l'aide du *Code d'exploitation forestière*, mais qu'elle autorise régulièrement des activités susceptibles de causer des dommages au poisson et à son habitat. Ils insistent sur l'abattage et le débusquage des arbres dans l'ensemble de l'habitat du poisson, l'exploitation de terres sujettes aux glissements de terrain et la coupe à blanc dans des zones riveraines, réaffirmant les effets néfastes de ces méthodes sur les petits cours d'eau contenant du poisson (qui appartiennent à la catégorie S4) ou ne contenant pas de poisson (catégories S5 et S6)<sup>48</sup>. Les auteurs notent en outre que les mesures de protection des plus grands cours d'eau contenant du

---

46. Communication, p. 5-6, et publications mentionnées dans la communication, notes xix à xxxi.

47. Voir les notes 7 à 11, *supra*, et le texte d'accompagnement.

48. Communication, p. 10-12, et pièces jointes 2, 9, 10 et 14.

poisson (catégories S1, S2 et S3), prévues dans le *Code d'exploitation forestière*, ne s'appliquent pas aux cours d'eau S4, S5 et S6<sup>49</sup>. Ils s'appuient notamment sur un document de 1997 et sur le rapport d'une vérification sur le terrain de treize plans de développement forestier en Colombie-Britannique. Ce rapport révèle qu'on a autorisé l'abattage et le débusquage, ainsi que la coupe à blanc sur les deux berges, pour 79 % des cours d'eau S4, et que 28 % des activités d'exploitation étaient prévues pour des terrains de catégorie V (terrains sur lesquels les risques de glissement sont de 70 % ou plus). Ils mentionnent également certains plans de développement forestier qui ne contiennent aucune mesure de conservation obligatoire des arbres le long des cours d'eau S4, et précisent qu'un de ces plans prévoyait l'obligation de couper au moins 40 % de la zone riveraine le long des cours d'eau S4. Ces niveaux de conservation, prévus ou réels, sont très loin du taux de conservation de 100 % le long des cours d'eau S4 et le long des cours d'eau S5 et S6 qui se jettent directement dans des cours d'eau contenant du poisson, norme proposée par les employés du MPO comme mesure provisoire qui permettrait de protéger adéquatement le poisson<sup>50</sup>.

Les auteurs de la communication affirment que les méthodes d'exploitation forestière qui nuisent au poisson et à son habitat sur les terres publiques sont courantes sur les terres privées. Selon eux, l'ensemble des dommages causés par les activités forestières en Colombie-Britannique incluent ceux que causent les activités entreprises sur les terres privées, lesquelles se soldent par des violations de la *Loi sur les pêches*. Il faut examiner les allégations des auteurs relatives à l'omission généralisée de la part du Canada d'appliquer les dispositions de la *Loi sur les pêches* à l'exploitation forestière sur les terres privées de la Colombie-Britannique à la lumière de leurs allégations plus précises visant TimberWest, ainsi que des préoccupations qu'ils ont soulevées à propos de l'incapacité apparente du *Private Land Forest Practices Regulation* à garantir le respect de la *Loi sur les pêches*. Ils affirment que la réglementation des méthodes d'exploitation forestière sur les terres privées de la Colombie-Britannique est moins stricte et moins efficace que celle qui vise les terres publiques. En particulier, ils prétendent que le *Code d'exploitation forestière* ne s'applique pas aux terres privées et que le *Private Land Forest Practices Regulation*<sup>51</sup>, qui s'applique à certaines des terres privées mais pas à toutes<sup>52</sup>, ne constitue pas (là où il est applicable)

49. Communication, p. 9 et 11.

50. Voir les notes 22 à 24, *supra*, et le texte d'accompagnement.

51. Le règlement est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2000.

52. Les auteurs critiquent l'ensemble de l'approche du *Private Land Forest Practices Regulation*, affirmant que ce règlement ne s'applique pas à toutes les méthodes d'exploitation sur les terres privées, mais seulement là où les propriétaires de terres privées ont accepté volontairement de se conformer au Règlement en échange d'un

un moyen de faire appliquer la *Loi sur les pêches*, parce qu'il ne contient pas de normes ayant force exécutoire ou ne protège pas les petits cours d'eau contenant du poisson ou n'en contenant pas<sup>53</sup>.

À la lumière des renseignements accumulés à propos du déclin de la pêche en Colombie-Britannique, des méthodes d'exploitation susceptibles de nuire au poisson et à son habitat qui sont autorisées par les lois et règlements visant ces méthodes, et du fait que le Canada semble se fier à la réglementation forestière provinciale pour appliquer la *Loi sur les pêches*, les auteurs concluent que le Canada omet d'assurer l'application efficace à grande échelle de la *Loi sur les pêches*, en ne poursuivant pas les auteurs de violations aux paragraphes 35(1) et 36(3) en vertu de l'article 40 et en n'exerçant pas les pouvoirs que lui confèrent le paragraphe 35(2) et l'article 37. En particulier, les auteurs font les allégations suivantes à propos de l'omission apparente du Canada d'appliquer efficacement la loi aux activités d'exploitation forestière en Colombie-Britannique :

- Même si les dommages causés par les activités associées à l'exploitation forestière sont prévisibles, et que la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson et le dépôt de substances nocives risquent de survenir malgré le respect du *Code d'exploitation forestière*, le Canada n'applique pas la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation destructrices qui sont autorisées sur les terres publiques par ce même *Code d'exploitation forestière*<sup>54</sup>.
- En ce qui concerne l'exploitation forestière des terres publiques, le Canada n'a pas réglé le problème des limites imposées par la

---

traitement fiscal préférentiel. Ils concluent qu'aucun règlement visant les terres privées ne prévoit que le propriétaire renonce aux subventions gouvernementales, et que le fait de disposer du *Private Land Forest Practices Regulation* est « bien pire que de n'avoir aucun règlement. ». Communication, p. 9. Cependant, il semble que, même s'il est vrai que le *Private Land Forest Practices Regulation* ne s'applique pas à toutes les terres privées, il pourrait viser les méthodes d'exploitation forestière des terres privées qui se trouvent sur les réserves forestières de la Colombie-Britannique et ne sont pas admissibles à des avantages maximaux en matière d'impôt en vertu de l'*Assessment Act* (Loi sur l'évaluation) Dans la présente communication, l'élément essentiel est le fait que le règlement semble ne pas couvrir l'exploitation forestière de certaines terres privées.

53. Communication, p. 9. Là encore, les auteurs n'affirment pas que la réglementation est inefficace pour ce qui est de l'atteinte des objectifs établis lors de son adoption en vertu de la loi provinciale, et le Secrétariat n'examinerait pas cette question dans un dossier factuel. Par contre, il faut se demander si, en se fiant à la réglementation comme moyen d'appliquer la *Loi sur les pêches*, le Canada omet d'assurer l'application efficace de cette loi.

54. Communication, p. 12-13.

réglementation de la Colombie-Britannique à cette exploitation sur les terres privées, en n'exerçant pas les pouvoirs lui permettant de prévenir toute violation de la *Loi sur les pêches* ou en ne prenant pas de mesures correctives une fois ces violations commises. Les auteurs citent un exemple d'approche inefficace de la part du Canada en ce qui concerne les méthodes d'exploitation destructrices sur les terres privées : l'exploitation par TimberWest des terres que possède la compagnie dans le bassin hydrographique Sooke<sup>55</sup>. Ils affirment que, même si le Canada savait que les méthodes d'exploitation de TimberWest enfreignaient la *Loi sur les pêches*, il n'a pris aucune mesure d'application de la loi.

- Au cours des trois dernières années, seule une poursuite (abandonnée en raison du délai de traitement) a été intentée pour violation de la *Loi sur les pêches* par une compagnie forestière, alors que d'autres poursuites invoquant la Loi ont été engagées en rapport avec d'autres types d'activités<sup>56</sup>.
- Le Canada a effectivement omis d'appliquer les dispositions préventives de la *Loi sur les pêches* relatives aux activités d'exploitation forestière en Colombie-Britannique, après que la province eut adopté le *Code d'exploitation forestière*, comme en témoigne la décision du Canada d'exercer un contrôle réduit, à l'échelle nationale, sur le processus de renvoi des projets d'exploitation forestière<sup>57</sup>. Plus précisément, le Canada n'offre plus de réponses au cas par cas aux plans de développement forestier portant sur la protection des cours d'eau, même si les employés du MPO ont le sentiment que le *Code d'exploitation forestière* ne protège pas adéquatement le poisson et son habitat dans les petits cours d'eau contenant du poisson ou n'en contenant pas<sup>58</sup>.

55. Communication, p. 8-9, et pièces jointes 5, 6 et 7.

56. Communication, p. 12, et pièce jointe 13.

57. Communication, p. 1.

58. Communication, p. 12, et pièces jointes 11, 12 et 13 (p. 5). La pièce jointe 12 est un rapport de Dovetail Consulting, qui se veut le « résumé d'un atelier de deux jours », « qui avait pour objet d'obtenir l'avis des scientifiques à propos des aspects écologiques du projet de MacMillan Bloedel visant les forêts côtières de la Colombie-Britannique. » La communication indique, dans la note xlvi, que Dovetail Consulting a préparé ce rapport (daté du 5 mars 1999) pour le MPO. Les lettres du ministère des Pêches et des Océans au ministère des Forêts de la Colombie-Britannique (fournies au Secrétariat après la communication), viennent étayer un peu plus l'allégation selon laquelle le Canada s'inquiète des méthodes d'exploitation forestière utilisées près des petits cours d'eau contenant du poisson et des petits cours d'eau n'en contenant pas qui se jettent directement dans des cours d'eau qui en contiennent. Voir les notes 22 à 24, *supra*, et le texte d'accompagnement.

- Le Canada n'exerce pas les pouvoirs que lui confère l'article 37, qui l'autorise à exiger des compagnies forestières qu'elles présentent les renseignements pertinents lorsque leurs activités d'exploitation forestière risquent d'entraîner la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson, ou le dépôt d'une substance nocive<sup>59</sup>. Par exemple, les auteurs affirment que, même s'ils en ont fait la demande, le Canada n'a pas exercé les pouvoirs que lui confère le paragraphe 37(2) de la *Loi sur les pêches*, qui l'autorise à demander des plans et des spécifications à TimberWest et à ordonner la modification des travaux, au besoin. Selon les auteurs, le Canada n'invoque pas non plus le pouvoir que lui confère l'article 35 d'autoriser la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson à certaines conditions<sup>60</sup>.

L'ensemble de ces allégations, combinées aux documents qui les étayent, soulèvent des questions cruciales à propos de l'application par le Canada de la *Loi sur les pêches* à l'exploitation forestière des terres publiques et privées de la Colombie-Britannique. En effet, les auteurs de la communication affirment que les dommages causés au poisson et à son habitat résultent d'activités forestières, en raison de la protection insuffisante du poisson et de son habitat par la Colombie-Britannique. Ils affirment en outre que la réglementation provinciale des méthodes d'exploitation forestière ne protège pas efficacement le poisson et son habitat, et que, parce que cette lacune caractérise l'approche pancanadienne de l'application de la *Loi sur les pêches* aux activités forestières, elle est systémique. Ils allèguent que le Canada entretient l'existence de cette lacune à l'échelle provinciale en s'appuyant sur la réglementation de la Colombie-Britannique visant les méthodes d'exploitation forestière, au lieu de s'acquitter de ses propres responsabilités en matière d'application de la *Loi sur les pêches*. Mais surtout, ils observent l'écart important entre le niveau de protection du poisson qui devrait (selon les employés du MPO) être assuré dans les cours d'eau S4, S5 et S6, et le niveau garanti en pratique grâce à la mise en application des lois et règlements les plus stricts de la Colombie-Britannique en matière de foresterie.

59. Communication, p. iii et 8, et pièce jointe 6; lettre des auteurs au Secrétariat en date du 31 mars 2000. L'article 37 autorise le Ministre à demander des renseignements à propos d'un projet si celui-ci est susceptible d'entraîner la détérioration, la perturbation ou la destruction de l'habitat du poisson ou le dépôt d'une substance nocive et, avec l'approbation du Cabinet, exiger qu'on apporte au projet des modifications ou des restrictions, ou qu'on y mette fin.

60. Communication, p. iv et 8. Le paragraphe 35(2) prévoit que le promoteur d'un ouvrage ou d'une entreprise peut demander l'autorisation de détériorer, perturber ou détruire l'habitat du poisson; ces autorisations ne sont pas délivrées automatiquement par le MPO.



Comme on l'a vu précédemment, le Canada n'a fourni aucun renseignement en réponse aux allégations des auteurs selon lesquelles il se fie à la Colombie-Britannique pour assurer la protection du poisson et de son habitat contre les effets néfastes de l'exploitation forestière, ce qui équivaut à une application inefficace des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*. Le Canada a quand même fourni des renseignements indiquant qu'en réponse aux préoccupations exprimées en mars 1999 par les résidents du bassin hydrographique Sooke, il a demandé une enquête criminelle et publié une lettre d'avertissement concernant les activités d'exploitation forestière de TimberWest, dont font mention les auteurs dans leur communication. Par contre, le Canada demeure silencieux à propos de l'exercice des pouvoirs que lui confèrent les articles 35, 36, 37 et 40 de la *Loi sur les pêches* relativement aux activités d'exploitation forestière en Colombie-Britannique. En bref, le Canada ne fournit aucune explication sur son approche globale de l'application de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation des terres publiques et privées en Colombie-Britannique ou sur l'efficacité de cette approche. Le fait qu'il n'offre aucune réponse sur ce point laisse en suspens les questions cruciales que les auteurs de la communication soulèvent à propos du fait que le Canada se fie à la réglementation provinciale des activités forestières pour faire appliquer la *Loi sur les pêches* à l'exploitation forestière de l'ensemble de la Colombie-Britannique.

Le Secrétariat pense donc qu'à la lumière de la réponse du Canada, cette communication justifie la constitution d'un dossier factuel qui examinera les questions restées sans réponse qu'a soulevées la communication. Plus précisément, ce dossier factuel va permettre : d'examiner les politiques officielles et moins officielles que le Canada met en œuvre pour appliquer la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation des terres publiques et privées de la Colombie-Britannique; de déterminer si ces politiques sont mises en œuvre et de quelle façon, et si cela se traduit par une application efficace de la loi. Dans pareil contexte, et en accordant la priorité aux méthodes d'exploitation forestière que mentionnent les auteurs dans leur communication, le dossier factuel devrait déterminer :

- dans quelle mesure et dans quelles circonstances le Canada exerce les pouvoirs que lui confère l'article 37 de la *Loi sur les pêches*, afin de prévenir ou d'atténuer les effets néfastes pour le poisson et son habitat de l'exploitation forestière des terres publiques et privées de la Colombie-Britannique;
- dans quelle mesure et dans quelles circonstances le Canada exerce les pouvoirs que lui confère le paragraphe 35(2) dans le contexte de l'exploitation forestière des terres publiques de



la Colombie-Britannique, et l'efficacité des mesures prises en vertu du paragraphe 35(2) en vue de prévenir la détérioration, la perturbation et la destruction de l'habitat du poisson;

- l'information appuyant la décision qu'a prise le Canada d'exercer un contrôle moins sévère des plans de développement forestier en Colombie-Britannique, à la lumière de la protection qu'assure aux cours d'eau le *Code d'exploitation forestière*;
- dans quelle mesure le Canada travaille avec les ministères des Forêts et de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie-Britannique en vue de prévenir ou d'atténuer les effets néfastes des activités d'exploitation des terres publiques et privées;
- dans quelle mesure le Canada surveille les activités d'exploitation forestière réglementées par le *Code d'exploitation forestière* ou le *Private Land Forest Practices Regulation* de la Colombie-Britannique, afin de déterminer si la *Loi sur les pêches* est respectée, ainsi que les résultats des activités de surveillance de la fréquence, du nombre et de la gravité des violations apparentes de la *Loi sur les pêches* par les compagnies forestières sur les terres publiques et privées de la Colombie-Britannique;
- dans quelle mesure le Canada surveille les activités d'exploitation forestière en Colombie-Britannique qui ne sont réglementées ni par le *Code d'exploitation forestière* ni par le *Private Land Forest Practices Regulation*, afin de déterminer si la *Loi sur les pêches* est respectée, ainsi que les résultats des activités de surveillance de la fréquence, du nombre et de la gravité des violations apparentes de la *Loi sur les pêches* par les compagnies forestières concernées;
- dans quelle mesure et dans quelles circonstances le Canada enquête sur les violations apparentes de la *Loi sur les pêches* par les compagnies forestières sur les terres publiques et privées de la Colombie-Britannique;
- le type, le nombre et l'efficacité des mesures d'application prises ces dernières années en rapport avec des violations de la *Loi sur les pêches* par des compagnies forestières en Colombie-Britannique, ce qui inclut (sans toutefois s'y limiter), le nombre d'accusations, de poursuites et de condamnations liées à la *Loi sur les pêches*, et les peines prononcées;

- les mesures qu'a prises le Canada pour faire le suivi de la lettre envoyée le 28 février 2000 par le MPO au sous-ministre des Forêts de la Colombie-Britannique, et des lettres connexes envoyées aux gestionnaires de district du ministère des Forêts<sup>61</sup>.

## 2. *Allégation d'application inefficace de la loi à l'encontre de TimberWest*

Le Canada répond brièvement aux allégations précises des auteurs de la communication portant sur les activités d'exploitation forestière de TimberWest sur des terres privées de la région de Sooke, mais pas à leur allégation relative à une omission généralisée du Canada d'assurer une application efficace de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation forestière sur les terres privées de la Colombie-Britannique. Le Secrétariat pense que certains aspects des allégations des auteurs concernant la façon dont le Canada applique la loi aux activités d'exploitation de TimberWest justifient l'examen de ces questions dans un dossier factuel, tandis que d'autres aspects n'ont pas à être étudiés plus en détail.

### a) *Les allégations précises relatives aux activités d'exploitation forestière de TimberWest dans la crique De Mamiel font l'objet de procédures administratives ou judiciaires en instance*

Comme on l'a vu précédemment, le Canada affirme que les allégations des auteurs de la communication relatives à l'application de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation forestière de TimberWest à proximité de la crique De Mamiel [ou Demanuelle], dans la région de Sooke, font l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance en vertu des alinéas 14(3)a) et 45(3)a). L'alinéa 14(3)a) stipule que le Secrétariat « n'ira pas plus avant » si l'allégation que contient la communication « fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance ».

Le paragraphe 45(3) définit la « procédure judiciaire ou administrative en instance » comme suit :

- a) toute mesure nationale d'ordre judiciaire, quasi judiciaire ou administratif prise par une Partie en temps opportun et en conformité avec sa législation intérieure. De telles mesures comprennent : la médiation ou l'arbitrage; le processus de délivrance d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation; le processus d'obtention d'une assurance d'observation volontaire ou d'un accord d'observation; le recours à

61. Voir les notes 22 à 24, *supra*, et le texte d'accompagnement.

une instance administrative ou judiciaire pour obtenir des sanctions ou des réparations; et le processus de délivrance d'une ordonnance administrative; et

- b) une procédure internationale de règlement des différends qui lie la Partie.

Dans ses déterminations précédentes, le Secrétariat a indiqué qu'il fallait examiner avec soin si une procédure administrative ou judiciaire était en instance, afin que l'ANACDE [en particulier le paragraphe 14(3)] soit pleinement efficace dans son esprit et dans sa forme. Seules les procédures clairement définies à l'alinéa 45(3)a), mises en œuvre par une Partie en temps opportun en conformité avec sa législation intérieure, et concernant le même sujet que les allégations présentées dans la communication, devraient faire en sorte que le Secrétariat n'aille pas plus avant en vertu du paragraphe 14(3)<sup>62</sup>. Les activités qui sont uniquement de nature consultative, ou visent à recueillir de l'information ou à faire des recherches sans objectif précis, et qui ne cherchent pas à aboutir à une décision, un règlement ou un accord précis dans un délai établi ne devraient pas être assimilées à des activités visées par l'alinéa 45(3)a)<sup>63</sup>.

Compte tenu de ces paramètres, les enquêtes qu'a entreprises le Canada en ce qui concerne l'exploitation forestière aux environs de la crique De Mamiel ne répondent pas à la définition de « procédure judiciaire ou administrative » visée aux paragraphes 14(3) et 45(3). Mais surtout, une enquête criminelle ne revêt pas la même nature que les mesures expressément mentionnées à l'alinéa 45(3)a). Il arrive qu'une enquête criminelle aboutisse à une procédure décrite à l'alinéa 45(3)a), mais qui ne s'assimile pas aux éléments suivants : « la médiation ou l'arbitrage; le processus de délivrance d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation; le processus d'obtention d'une assurance d'observation volontaire ou d'un accord d'observation; le recours à une instance administrative ou judiciaire pour obtenir des sanctions ou des réparations; et le processus de délivrance d'une ordonnance administrative ».

Elle peut entraîner une accusation au criminel, qui conduira ensuite à une procédure judiciaire ou administrative visant à obtenir des sanctions ou des réparations conformément à l'alinéa 45(3)a). Par ailleurs, une telle enquête peut donner lieu à une lettre d'avertissement ou à d'autres mesures d'application de la loi non prévues à l'alinéa 45(3)a), ou n'aboutit à aucune mesure d'application. En outre, le

62. SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998); SEM-98-004 (BC Mining), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (11 mai 2001).

63. SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998).

début ou la fin d'une enquête criminelle n'est pas toujours clairement établi(e). C'est pourquoi une telle enquête n'est pas une procédure judiciaire ou administrative en instance qui doit aboutir à une décision précise dans un délai donné, et n'est donc pas visée à l'alinéa 45(3)a).

Même si l'enquête criminelle en cours à propos de la crique De Mamiel n'est pas une procédure judiciaire ou administrative qui, en vertu du paragraphe 14(3)a), oblige le Secrétariat à ne pas aller plus loin, le Secrétariat croit qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel en ce qui concerne la crique De Mamiel, tant que l'enquête criminelle sera en cours. Dans des déterminations précédentes, le Secrétariat a examiné les éléments figurant dans le paragraphe 14(3) et trouvé deux raisons d'exclure les questions relevant de l'alinéa 45(3)a) : la nécessité d'éviter tout dédoublement des efforts, et la nécessité de ne faire aucune interférence avec la poursuite en instance<sup>64</sup>. Le Secrétariat a observé dans le passé que ces considérations pouvaient aussi s'appliquer à une Partie dont la procédure n'est pas visée à l'alinéa 45(3)a), mais qui a quand même un lien avec le sujet évoqué dans une communication<sup>65</sup>.

Les préoccupations liées à l'éventuelle constitution d'un dossier factuel alors qu'une poursuite en instance porte sur le même sujet qu'une communication<sup>66</sup> 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. Le Secrétariat a constaté qu'une poursuite au civil était une entreprise complexe soumise à une quantité incroyable de règles, procédures et pratiques bien définies, et que le processus de constitution d'un dossier factuel pourrait involontairement faire interférence avec une ou plusieurs des considérations stratégiques du plaideur<sup>67</sup>. De la même façon, les enquêtes criminelles sont souvent très confidentielles et nécessitent la manipulation d'information délicate, et peuvent donc subir des interférences involontaires. Le processus de constitution d'un dossier factuel risque de faire interférence (même de façon assez grave) avec une enquête criminelle. Dans de nombreux cas, on tient secret le simple fait qu'une enquête criminelle soit en cours afin de garantir le succès de cette enquête. Si on exige d'une Partie qu'elle divulgue des renseignements relatifs à une enquête criminelle en cours, cette divulgation pourrait

64. SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 14(1) (28 avril 1998).

65. SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 14(1) (28 avril 1998).

66. Le Secrétariat n'exclut pas la possibilité que, dans une future communication portant sur les procédures auxquelles l'alinéa 14(3)a) ne s'applique pas, ces préoccupations puissent être reléguées au second plan par d'autres facteurs justifiant la constitution d'un dossier factuel.

67. SEM-96-003 (Oldman River I), Détermination en vertu des articles 14 et 15 (2 avril 1997).

compromettre l'enquête si elle porte sur des techniques d'enquête protégées ou sur l'identité des enquêteurs, des informateurs ou des témoins. Le Secrétariat hésite à mettre en œuvre un processus qui pourrait (comme le démontre une Partie) nuire ainsi à des enquêtes criminelles en cours, entreprises au moment opportun par une Partie pour assurer l'observation de ses lois de l'environnement.

Dans le cas présent, le Canada a indiqué qu'au moment de sa réponse, une enquête était en cours à propos de la crique De Mamiel, et le Secrétariat n'a en sa possession aucun renseignement indiquant que l'enquête du Canada relative à la crique De Mamiel n'est pas opportune ou n'est plus en cours. Par conséquent, si l'on constitue un dossier factuel à propos de la communication concernée, le Secrétariat ne cherchera pas à déterminer si le Canada omet d'appliquer efficacement les dispositions de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation forestière dans la crique De Mamiel tant que l'enquête sera en cours et que des changements seront susceptibles de survenir. Cependant, le Secrétariat peut encore examiner toutes les questions liées à la crique De Mamiel. Par exemple, en examinant l'allégation des auteurs de la communication selon laquelle le Canada omet d'appliquer efficacement la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation forestière dans l'ensemble de la Colombie-Britannique, les renseignements relatifs aux circonstances qui ont conduit à l'enquête sur TimberWest pourraient permettre d'expliquer pourquoi on fait enquête dans certains cas, et pas dans d'autres.

b) *Est-il justifié de constituer un dossier factuel en ce qui concerne les activités d'exploitation forestière de TimberWest dans la région de la rivière Sooke et du ravin Martins?*

Dans sa réponse, le Canada précise que les activités d'exploitation forestière entreprises par TimberWest aux abords de la rivière Sooke ont soulevé des préoccupations plus d'un an avant cette réponse. Ces préoccupations ont donné lieu à une enquête, puis à une lettre d'avertissement décrivant en détail les préoccupations. Au terme de l'enquête, les employés du MPO ont conclu que la zone riveraine avait été menacée et était désormais instable<sup>68</sup>. Ils ont également conclu que ce site devrait être surveillé durant les années à venir. Le Secrétariat considère qu'il est approprié de constituer un dossier factuel en ce qui concerne l'exploitation forestière près de la rivière Sooke, afin de déterminer si la lettre d'avertissement, les éventuelles activités de surveillance constante du site et d'autres aspects de la méthode d'application de la loi employée par le Canada ont été efficaces. Compte tenu de la grande diversité des

68. Réponse et annexe 2.

allégations contenues dans la communication, cet examen va donner un exemple de la façon dont le Canada met constamment en œuvre des activités d'application et d'observation sur un site où l'on sait que les activités d'exploitation risquent d'enfreindre la *Loi sur les pêches*.

Le Secrétariat considère qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel à propos de certaines activités d'exploitation forestière de TimberWest dans la région du ravin Martins. Dans sa réponse, le Canada indique que le MPO a enquêté sur ces activités et sur le site et qu'il a constaté un impact minime, voire inexistant, sur l'habitat du poisson. Par ailleurs, le Canada affirme que ce site est considéré comme un site à faible risque en ce qui a trait aux répercussions futures. Le Secrétariat ne pense pas qu'il soit utile de constituer un dossier factuel pour déterminer si le Canada omet ou non d'appliquer efficacement la loi aux activités d'exploitation forestière dans la région du ravin Martins, compte tenu des résultats des activités d'observation déjà entreprises. Néanmoins, l'information relative à la façon dont le Canada a géré le dossier du ravin Martins pourrait être utile dans le cadre d'un examen plus global de la façon dont il évalue habituellement les risques d'effets néfastes associés à certaines activités d'exploitation, et la nécessité d'entreprendre des activités régulières de surveillance et d'application de la loi.

## V. RECOMMANDATION

Pour les raisons énoncées plus haut, le Secrétariat considère qu'à la lumière de la réponse de la Partie, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel. Les auteurs ont soulevé des questions cruciales à propos de l'efficacité avec laquelle le Canada applique la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation forestière en Colombie-Britannique. Ils ont étayé leurs allégations par des statistiques sur la mesure dans laquelle l'exploitation forestière susceptible de nuire au poisson et à son habitat est autorisée par le *Code d'exploitation forestière* et le *Private Land Forest Practices Regulation* de la Colombie-Britannique, sur l'exemple des méthodes d'exploitation utilisées par TimberWest sur les terres privées du bassin hydrographique Sooke, sur la décision du Canada d'exercer un contrôle moins sévère sur les plans de développement forestier (à la lumière de la protection qu'assure aux cours d'eau la réglementation provinciale) et sur les documents inquiétant les employés du MPO, qui traitent de la capacité de la réglementation forestière provinciale à garantir l'observation de la *Loi sur les pêches*. Les auteurs ont également mentionné la diminution du nombre de saumons en Colombie-Britannique et la nature des dommages causés par les méthodes d'exploitation forestière, qu'ils invoquent pour affirmer que le Canada omet d'assurer

---

l'application efficace de la loi. La réponse du Canada a persuadé le Secrétariat qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel en ce qui concerne les allégations relatives à l'application inefficace de la *Loi sur les pêches* aux activités d'exploitation de TimberWest dans la région du ravin Martins et de la crique De Mamiel. Par contre, cette même réponse laisse en suspens les questions cruciales que soulevait la communication à propos de l'efficacité de l'application par le Canada des paragraphes 35(1) et 36(3) de la *Loi sur les pêches* en rapport avec l'exploitation forestière des terres publiques et privées de la Colombie-Britannique. En conséquence, conformément au paragraphe 15(1) et pour les raisons énoncées dans le présent document, le Secrétariat informe le Conseil que, selon lui, la constitution d'un dossier factuel relatif à la communication respecterait l'objet de l'ANACDE.

Respectueusement soumis, ce 27<sup>e</sup> jour de juillet 2001.

Janine Ferretti  
Directrice exécutive





**SEM-00-005**  
**(MOLYMEX II)**

**AUTEURS :** ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS  
HUMANOS, A.C. ET  
DOMINGO GUTIÉRREZ MENDÍVIL

**PARTIE :** États-Unis du Mexique

**DATE :** 6 avril 2000

**RÉSUMÉ :** Les auteurs de la communication allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) dans le cas de l'exploitation de l'entreprise Molymex, S.A. de C.V., ville de Cumpas, État de Sonora, Mexique.

**DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)\*** (13 juillet 2000) Le Secrétariat juge que la communication ne satisfait pas aux critères établis [par. 14(1)].

**Communication révisée PAR. 14(1)(2)** (19 octobre 2000) Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].

**PAR. 15(1)** (20 décembre 2001) Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.

\* Publiée dans *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, Volume 5 (Automne 2000).



## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad  
con los artículos 14(1) y 14 (2) del Acuerdo de  
Cooperación Ambiental de América del Norte

Núm. de petición:	SEM-00-005 (Molymex II)
Peticionaria(os):	Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	6 de abril de 2000
Fecha de la determinación:	19 de octubre de 2000

---

### I. ANTECEDENTES

El 6 de abril de 2000, la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y el Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (los "Peticionarios"), presentaron al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el "ACAAN" o "Acuerdo").

El Secretariado puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN.

Con fecha del 13 de julio del 2000, el Secretariado determinó que la Petición no cumplía con el requisito establecido en el inciso e) del

artículo 14(1) del Acuerdo, dado que la Petición no señalaba que el asunto planteado en la Petición hubiese sido previamente comunicado por escrito a las autoridades pertinentes en México.

Con base en el apartado 6.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (Directrices), los Peticionarios presentaron información adicional a la Petición, el 26 de julio de 2000. Tomando en cuenta esta nueva información, el Secretariado determina que se encuentran satisfechos los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo. Asimismo, el Secretariado ha considerado la Petición a la luz de los requisitos del artículo 14(2), y determina que amerita solicitar una respuesta de la Parte respecto de algunas de sus aseveraciones, por las razones que se expresan en este documento.<sup>1</sup>

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México ha omitido aplicar de manera efectiva su legislación ambiental en relación con el funcionamiento de la planta productora de trióxido de molibdeno, operada por la empresa Molymex, S.A. de C.V. ("Molymex"), ubicada en el municipio de Cumpas, en el estado de Sonora, México.

Según los Peticionarios, la autoridad en México ha dejado de aplicar las siguientes disposiciones de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (la "LGEEPA"): (i) los artículos 28, fracción III, 29 fracciones IV y VI, y 32,<sup>2</sup> al permitir la operación de la planta Molymex sin autorización en materia de impacto ambiental; (ii) el artículo 98, fracción I, al tolerar que la planta Molymex realice un uso de suelo incompatible con la vocación natural del mismo; (iii) el artículo 99, fracción III, toda vez que no se ha expedido el plan de desarrollo urbano de Cumpas, en el que se definan los usos, reservas y destinos del suelo; (iv) el artículo 112, fracción II, al omitir definir las zonas en las que se permita la instalación de industrias contaminantes; (v) el artículo 153, fracción VI, ya que se ha permitido que los residuos generados durante el proceso de tostación de molibdeno (supuestamente introducidos al país bajo el régimen

---

1. Véase el apartado 7.2 de las Directrices.

2. Aunque los Peticionarios mencionan estos tres artículos, las transcripciones que aparecen en la petición corresponden al texto de la LGEEPA anterior a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 1996. Esto sin embargo, no modifica sustancialmente el sentido de los argumentos de los Peticionarios, tanto por la naturaleza de los argumentos, como debido a que el texto vigente de la LGEEPA incorpora en sus artículos 29 y 30, el contenido de los anteriores artículos 28, 29 y 32.

de importación temporal) permanezcan en México; (vi) el artículo 153, fracción VII, al otorgar autorizaciones a Molymex para la importación de materiales supuestamente peligrosos, sin que se haya garantizado el cumplimiento de la normatividad aplicable, ni la reparación de los daños y perjuicios que pudieran causarse en el territorio nacional.

Asimismo, los Peticionarios argumentan supuestas violaciones al cumplimiento de la norma oficial mexicana *NOM-022-SSA1-1993- Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al bióxido de azufre (SO<sub>2</sub>). Valor normado para la concentración de bióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población* (la “NOM-022-SSA1-1993”).

Finalmente, los Peticionarios solicitan al Secretariado la elaboración de un informe en los términos del artículo 13 del Acuerdo. Sobre este punto, en su determinación del 13 de julio de 2000, el Secretariado informó a los Peticionarios que dicha consideración se haría al concluirse el proceso conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

### III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME A LOS ARTÍCULOS 14(1) Y 14(2) DEL ACAAN

#### *Artículo 14(1) del ACAAN*

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición:

- (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;

- (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Previamente, en la Determinación del Secretariado conforme al artículo 14(1) del ACAAN, del 13 de julio de 2000, se expusieron las razones por las que la Petición en su versión inicial, cumple los requisitos señalados en ese artículo, salvo el contenido en el inciso e).

Después de analizar la información adicional proporcionada por los Peticionarios, en opinión del Secretariado se encuentra satisfecho el requisito establecido en el referido inciso e) del artículo 14(1) del Acuerdo, toda vez que los Peticionarios manifiestan que el asunto ha sido previamente comunicado a las autoridades pertinentes en México a través de diversos procedimientos administrativos y judiciales, y acompañan copia de 24 documentos, incluyendo comunicaciones a las autoridades y las respuestas que han recibido de aquéllas. Si bien todos los documentos se refieren a la planta Molymex, cabe mencionar que algunos parecen referirse a asuntos que no se plantearon específicamente en la Petición como omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>3</sup>

#### *Artículo 14(2) del Acuerdo*

Para determinar si la petición amerita una respuesta de la Parte, el Secretariado debe guiarse por las consideraciones que establece el artículo 14(2). Dichas consideraciones son las siguientes:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

---

3. Véase por ejemplo, el anexo listado en noveno lugar, de la información adicional a la petición.

Al hacer esas consideraciones, el Secretariado contempló lo siguiente.

Los Peticionarios afirman que existen riesgos a la salud de los pobladores del municipio de Cumpas, Sonora, y diversos impactos ambientales negativos en dicha localidad, supuestamente derivados de las emisiones de trióxido de molibdeno y bióxido de azufre producidas por Molymex.<sup>4</sup> Según los Peticionarios, estos supuestos riesgos e impactos ambientales han sido tolerados por las autoridades en México, en violación a diversas disposiciones ambientales, que se refieren a la evaluación del impacto ambiental, al uso del suelo, a la importación de residuos peligrosos y a la emisión de contaminantes a la atmósfera. En términos de daños directos a la Academia Sonorense de Derechos Humanos, y a Domingo Guitérrez Mendívil, quien la preside, la Petición indica que el hijo menor de éste último ha sufrido algunos efectos a la salud,<sup>5</sup> aunque la Petición se refiere, más bien, a daños y riesgos sufridos en general por los habitantes del poblado de Cumpas, Sonora. La Petición afirma que desde 1994 los habitantes de Cumpas han reclamado de manera constante la supuesta contaminación producida por Molymex.<sup>6</sup> Los daños a que se refieren los Peticionarios pueden resumirse como sigue.

Los Peticionarios afirman que se ha modificado la actividad que realiza la planta Molymex sin contar con autorización en materia de impacto ambiental, por lo que se han omitido aplicar los artículos 28, fracción III, 29 fracciones IV y VI, y 32 de la LGEEPA.<sup>7</sup> De la Petición y los documentos anexos, se desprende que la empresa Molymex se constituyó en 1979, que la planta Molymex operó hasta 1990 a base de material con una pureza de 92 %, extraído de la mina Cumobabi, que dejó de operar en 1991. Según la Petición, la planta Molymex reinició su operación en 1994, utilizando una materia prima distinta a la original, que aseveran es un residuo de la fundición de cobre que contiene 30 % de impurezas, incluyendo arsénico, cadmio, mercurio, plomo y selenio (en cantidades que no se indican).<sup>8</sup>

Los Peticionarios también aseveran que las autoridades no han aplicado de manera efectiva los artículos 99, fracción III y 112, fracción II, de la LGEEPA al no establecer los usos de suelo en los planes de

---

4. Páginas 4 y 5 de la petición, y artículo 14(2)(a) del ACAAN.

5. Página 4 de la petición.

6. Página 3 de la petición.

7. Página 5 de la petición.

8. Página 3 de la petición.

desarrollo urbano del municipio de Cumpas, conforme a los criterios para el uso sustentable del suelo y la prevención de la contaminación ambiental, contenidos en esos artículos, y señalando las zonas en que se permita la instalación de industrias contaminantes.<sup>9</sup> Afirman que, contrariamente a lo dispuesto por el artículo 98, fracción I, de la LGEEPA, la operación de Molymex no es compatible con la vocación natural del suelo, que es ganadera.<sup>10</sup> La Petición indica también, que la población originalmente se ubicaba a 2 km. de la planta, pero que ahora la mancha urbana se extiende a 500 m. de la misma.<sup>11</sup>

Los Peticionarios afirman que se ha omitido aplicar algunas disposiciones de la legislación ambiental sobre materiales y residuos peligrosos (artículos 153, fracción VI y VII, de la LGEEPA). Afirman que Molymex ha importado materiales supuestamente peligrosos, sin garantizar el cumplimiento de la normatividad aplicable, ni la reparación de los daños y perjuicios que pudieran causarse en el territorio nacional,<sup>12</sup> y que los residuos generados a partir de esos materiales (supuestamente introducidos al país bajo el régimen de importación temporal) no se han repatriado.<sup>13</sup>

Finalmente, los Peticionarios argumentan que la norma oficial mexicana NOM-022-SSA1, que se refiere a la protección de la salud de la población respecto del bióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) en el aire ambiente, no se aplicado de manera efectiva. Afirman que se emite este contaminante por encima de lo permitido por la norma, así como otros contaminantes como partículas suspendidas totales, y partículas de trióxido de molibdeno y de sulfuro de molibdeno. Aseveran que en las modificaciones realizadas a la licencia de funcionamiento de Molymex, la autoridad autorizó a dicha empresa para que viole los límites máximos de emisión establecidos en la NOM-022-SSA1.<sup>14</sup> Señalan que la emisión de estos contaminantes ha causado daños a la salud, principalmente enfermedades respiratorias, y al medio ambiente, afectando a los cultivos y al ganado. También indica la Petición, que el trióxido de molibdeno tiene efectos tóxicos generales, y que el sulfuro de molibdeno puede causar daños al hígado y al riñón, y tener efectos carcinogénicos y teratogénicos.<sup>15</sup>

---

9. Página 9 y 10 de la petición.

10. Página 8 de la petición.

11. Página 3 de la petición.

12. Página 12 de la petición.

13. Página 11 de la petición.

14. Página 5 de la petición.

15. Página 4 de la petición.



Cabe mencionar también, algunas acciones gubernamentales relacionadas con el asunto, que se mencionan en la Petición y sus anexos: la expedición de una licencia de funcionamiento el 11 de febrero de 1994, y sus modificaciones el 27 de mayo de ese año y el 17 de junio de 1997; una nota de la Profepa del 1º de abril de 1995, en que se plantean los problemas de contaminación generados por la planta Molymex; la clausura parcial temporal del horno de tostación de Molymex del 3 al 7 de abril de 1995; una nota de Semarnap sobre el caso de Molymex, sin fecha pero aparentemente posterior al 22 de mayo de 1998; una autorización en materia de impacto ambiental del 29 de enero de 1999 para un proyecto de ampliación de la planta Molymex.

Por lo que se refiere al artículo 14(2)(b) del ACAAN, el Secretariado consideró que la aplicación efectiva de la legislación para la protección de la salud humana y el medio ambiente respecto de emisiones contaminantes a que se refiere esta Petición, es un asunto cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del Acuerdo. En particular, el Secretariado considera que los asuntos que esta Petición plantea, relacionados con la aplicación efectiva de los límites de emisión de contaminantes establecidos para la protección de la salud, de los requerimientos de evaluación del impacto ambiental, y de los criterios para la planeación adecuada del uso del suelo y para la prevención de la contaminación, son relevantes a las metas del ACAAN. Específicamente, los artículos 1 y 5 del Acuerdo establecen, entre otras metas, las de alentar la protección y el mejoramiento del ambiente para el bienestar de las generaciones presentes y futuras, de mejorar la aplicación y la observancia de las leyes ambientales, y de lograr niveles altos de protección del ambiente y de cumplimiento de las leyes de las Partes.

Con relación a la consideración prevista en el inciso c) del artículo 14(2) del ACAAN, la Petición aborda los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte, a los que se ha acudido, y el Secretariado considera que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a ellos.<sup>16</sup> Los Peticionarios indican que diversos procedimientos administrativos y judiciales han sido iniciados por algunos individuos y organizaciones ciudadanas con motivo de las actividades de Molymex, entre los cuales se incluyen los siguientes: las denuncias populares números 9601/002/2623 del 20 de diciembre de 1995, 9709/094/2623 del 8 de septiembre de 1997 y 9911/160/2623 del 17 de noviembre de 1999; la denuncia penal de fecha 15 de noviembre de 1999, con base en la cual se inició la averiguación previa penal número A.P. 1145/HM-IV/99; los juicios de

---

16. Véanse también los apartados 5.6(c) y 7.5 de las Directrices.

amparo números 168/2000 ante el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, del 25 de febrero de 2000 y 154/2000 ante el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Sonora, concluido mediante sentencia el día 6 de marzo de 2000.<sup>17</sup> Es preciso hacer notar que algunos de esos procedimientos iniciados por los Peticionarios, parecen estar pendientes de resolución a la fecha de esta Determinación.<sup>18</sup> En opinión del Secretariado es importante considerar la posibilidad de que elaboración de un expediente de hechos respecto de una petición pudiera duplicar o interferir con un procedimiento pendiente.<sup>19</sup> Sin embargo, el Secretariado considera también, que es apropiado, en su caso, hacer esa consideración al momento del análisis de la petición a la luz de la respuesta proporcionada por la Parte para determinar si se amerita elaborar un expediente de hechos, y no en la consideración de si se amerita solicitar una respuesta a la Parte. En particular, es claro que en su respuesta conforme al artículo 14(3), la Parte podrá proporcionar al Secretariado información relevante a esa consideración.

Finalmente, la Petición no parece basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, aunque los Peticionarios sí hacen referencia a algunas noticias de ese tipo.<sup>20</sup>

El Secretariado, conforme a lo anteriormente expuesto y considerando en conjunto los factores del artículo 14(2) del ACAAN, determina que la Petición amerita solicitar una respuesta de la Parte, respecto de algunas de sus aseveraciones. Al parecer del Secretariado, en el caso de dos aseveraciones, la Petición no logra establecer con certeza que exista una relación entre los hechos que plantea y una disposición legal ambiental aplicable. En primer lugar, respecto de las aseveraciones de que México incurre en una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental al tolerar que la planta Molytex realice un uso de suelo incompatible con la vocación natural del mismo, porque no se desprende de la información proporcionada, que las actividades de Molytex son legalmente incompatibles con la vocación natural de los predios que ocupa. Y en segundo lugar, respecto de la aseveración de que los materiales que ha importado Molytex son materiales o residuos peli-

17. Véase la información adicional a la petición.

18. En particular, el juicio de amparo número 168/2000 y la denuncia penal presentada el 15 de noviembre de 1999, listados respectivamente, como anexos séptimo y décimo tercero de la información adicional a la petición.

19. Véase la Determinación del Secretariado de conformidad con el artículo 15(1) con relación a la petición SEM-96-003/The Friends of the Oldman River (2 de abril de 1997).

20. Véase el artículo 14(2)(d) del ACAAN y páginas 5 de la información adicional a la petición.

grosos conforme a la legislación aplicable, y que se han importado bajo el régimen de importación temporal. Por lo tanto, sobre estos alegatos, que se refieren a los artículos 98, fracción I, y 153, fracciones VI y VII de la LGEEPA, el Secretariado determina que no se amerita solicitar una respuesta a la Parte.

Por el contrario, y habiendo considerado en conjunto los factores del artículo 14(2) del ACAAN según lo anteriormente expuesto, el Secretariado determina que la Petición amerita solicitar una repuesta de la Parte respecto de los alegatos relativos a los artículos 28, fracción III, 29 fracciones IV y VI, 32, fracción III,<sup>21</sup> y 112, fracción II de la LGEEPA y la norma oficial mexicana NOM-022-SSA1.

#### IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Después de revisar la información adicional a la Petición, recibida el 26 de julio de 2000, conforme al apartado 6.2 de las Directrices, el Secretariado determina que la Petición SEM-00-005 cumple con todos los requisitos contenidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, el Secretariado determina, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, que la Petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada sobre algunas de las aseveraciones que contiene la Petición SEM-00-005, presentada por la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., et. al.

A través de esta Determinación, el Secretariado solicita una respuesta de México respecto a los alegatos de esta Petición SEM-00-005, relativos a la supuesta omisión en la aplicación efectiva de los artículos 28, fracción III, 29 fracciones IV y VI, 32, fracción III,<sup>22</sup> y 112, fracción II de la LGEEPA y la norma oficial mexicana NOM-022-SSA1. La Parte podrá proporcionar una respuesta dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a ella, conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN.

Con esta Determinación se envía a la Parte interesada, una copia de la Petición y de la información adicional proporcionada por los Peticionarios, así como de los anexos respectivos.

---

21. Ahora artículos 29 y 30 de la misma ley.

22. *Idem.*

Sometido respetuosamente a su consideración, el 19 de octubre de 2000.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

por: Carla Sbert  
Oficial Jurídica de la Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

c.c.: Lic. José Luis Samaniego, SEMARNAP (con anexos)  
Sra. Norine Smith, Environment Canada  
Sr. William Nitze, US-EPA  
Sra. Janine Ferretti, Directora Ejecutiva de la CCA  
Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil, Academia Sonorense  
de Derechos Humanos

## Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord

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

N° de la communication : SEM-00-005 (Molymex II)

Auteurs de la communication : Academia Sonorense de Derechos  
Humanos, A.C.  
Domingo Gutiérrez Mendivil

Partie : États-Unis du Mexique

Date de réception : 6 avril 2000

Date de la notification : 20 décembre 2001

---

### I. RÉSUMÉ

Aux termes des articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE), le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le « Secrétariat ») peut examiner toute communication dans laquelle il est allégué qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Lorsque le Secrétariat juge qu'une communication satisfait aux critères mentionnés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, il détermine si la communication justifie une demande de réponse à la Partie, conformément au paragraphe 14(2). À la lumière de la réponse fournie par la Partie, le Secrétariat peut notifier le Conseil que, à son avis, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, conformément à l'article 15. Le Conseil peut alors, par un vote des deux tiers de ses membres, demander au Secrétariat de constituer un dossier factuel. Le Conseil peut, également par un vote des deux tiers, rendre public le dossier factuel.

La présente notification contient l'analyse réalisée par le Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, au sujet de la communication présentée le 6 avril 2000 par l'Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., et Domingo Gutiérrez Mendivil (les « auteurs ») en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE.

Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation de l'usine de production de molybdène de la société Moly-mex, S.A. de C.V. (« Molymex »), située dans la municipalité de Cumpas, dans l'État de Sonora, au Mexique.

Le 13 juillet 2000, le Secrétariat a établi que la communication ne satisfaisait pas à tous les critères mentionnés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Conformément au paragraphe 6.2 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE* (les « Lignes directrices »), les auteurs ont présenté un complément d'information, le 26 juillet 2000.

À la lumière de ce complément d'information, le Secrétariat a jugé, le 19 octobre 2000, que la communication révisée satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, en rapport avec l'omission alléguée d'assurer l'application efficace des articles 28, point III, 29, points IV et VI, 32 et 112 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), et de la *Norma Oficial Mexicana* (Norme officielle mexicaine) NOM-022-SSA1/1993, Hygiène du milieu – Critères pour évaluer la qualité de l'air ambiant en ce qui a trait au dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) – Norme de concentration du dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) dans l'air ambiant pour protéger la santé publique (la « norme NOM-022-SSA1/1993 »)<sup>1</sup>. De même, le Secrétariat a jugé, à la lumière des critères énoncés au paragraphe 14(2), que la communication justifiait la demande d'une réponse à la Partie au sujet des dispositions susmentionnées. Le 18 janvier 2001, la Partie a fait parvenir sa réponse au Secrétariat, conformément au paragraphe 14(3) de l'ANACDE.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse de la Partie, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat informe le Conseil, par le biais de la présente notification, que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel au sujet des allégations qui, de l'avis du Secrétariat, méritaient une réponse de la

1. Publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération) le 23 décembre 1994.

Partie. La communication soulève des questions auxquelles la réponse du Mexique n'apporte pas de solutions, en ce qui concerne l'application efficace de sa législation de l'environnement en matière d'impacts environnementaux, la définition des zones où il est permis d'installer des industries polluantes, la concentration de SO<sub>2</sub> dans l'air ambiant, en rapport avec l'usine Molymex. De l'avis du Secrétariat, la constitution du dossier factuel permettra d'éclaircir et de documenter ces questions et contribuera ainsi à la réalisation des objectifs de l'ANACDE, de promouvoir la transparence, la participation du public et l'application efficace de la législation de l'environnement.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

La communication fait état de l'application de la législation de l'environnement en rapport avec l'usine Molymex, située à proximité de Cumpas, dans l'État de Sonora. La société Molymex, S.A. de C.V., a été créée le 30 mai 1979 et, jusqu'en 1990, elle a utilisé un four de grillage avec un minerai d'une pureté d'environ 92 %, extrait de la mine Cumobabi qui a cessé d'être exploitée en 1991. À partir de 1994, Molymex a commencé à traiter du sulfure de molybdène ou du concentré de molybdène sans grillage<sup>2</sup>. En 1998, Molymex a reçu l'autorisation d'agrandir l'usine et d'ajouter un second four. La production autorisée de l'usine est passée de 7 500 tonnes par an en 1994 à 4 200 tonnes par mois (50 400 tonnes par an) à partir de la mise en œuvre du projet autorisé en janvier 1999<sup>3</sup>. Depuis 1994, les habitants de Cumpas n'ont cessé de se plaindre de la pollution produite par Molymex<sup>4</sup>.

Les auteurs affirment que les autorités mexicaines ont omis d'assurer l'application des dispositions suivantes de la LGEEPA : (i) les articles 28, point III, 29, points IV et VI, et 32, en permettant à Molymex d'exploiter des installations sans autorisation en matière d'impacts environnementaux, malgré la modification apportée aux activités entre 1991 et 1994<sup>5</sup>; (ii) l'article 98, point I, en tolérant que Molymex utilise le sol de manière incompatible avec la vocation naturelle de ce sol<sup>6</sup>; (iii) l'article 99, point III, puisque l'autorité municipale de Cumpas n'a pas produit de plan d'urbanisme définissant les utilisations, les réserves et l'affectation des sols<sup>7</sup>; (iv) l'article 112, point II, en omettant de définir les

2. Toutes ces informations sont fournies à la page 3 de la communication.

3. Toutes ces informations sont fournies à la page 8 de la communication.

4. Page 3 de la communication.

5. Page 5 de la communication.

6. Page 8 de la communication.

7. Page 9 de la communication.

zones dans lesquelles il est permis d'installer des industries polluantes<sup>8</sup>; (v) l'article 153, point VI, en permettant que les déchets dangereux produits lors du grillage du molybdène (normalement introduits au Mexique sous le régime d'importation temporaire) restent au Mexique<sup>9</sup>; (vi) l'article 153, point VII, en accordant à Molymex l'autorisation d'importer des matières apparemment dangereuses, sans garantir que les normes applicables seraient respectées et que les dommages et préjudices potentiels sur le territoire national seraient réparés<sup>10</sup>. Les auteurs allèguent également que les autorités ont permis à Molymex de dépasser les limites de concentration de SO<sub>2</sub> dans l'air ambiant établies dans la norme NOM-022-SSA1/1993 pour protéger la santé publique<sup>11</sup>.

Le Secrétariat, après avoir analysé la communication et les renseignements complémentaires soumis ultérieurement par les auteurs, a demandé à la Partie de présenter une réponse en se limitant aux omissions présumées relatives aux articles 28, point III, 29, points IV et VI, 32 et 112 de la LGEEPA, ainsi qu'à la norme NOM-022-SSA1/1993, pour les raisons exposées dans la détermination du 19 octobre 2000.

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DE LA PARTIE

Le 18 janvier 2001, le Secrétariat a reçu la réponse du Mexique à la communication. La Partie allègue que Molymex, au moment d'entreprendre ses activités en 1979, n'était pas tenue d'obtenir une autorisation en matière d'impacts environnementaux du fait qu'aucune norme légale du système de droit mexicain n'imposait une telle obligation<sup>12</sup>. La Partie affirme que le fait d'obliger actuellement ladite entreprise à se soumettre à un processus d'évaluation des impacts environnementaux supposerait l'application rétroactive d'une loi au détriment de Molymex, ce qui, selon la Partie, contreviendrait aux dispositions de l'article 14 de la Constitution politique des États-Unis du Mexique (la « Constitution »). La Partie allègue de plus que l'évaluation des impacts environnementaux est une procédure à caractère purement préventif.<sup>13</sup>

La Partie signale que le « projet d'agrandissement de Molymex », présenté en 1998, a quant à lui fait l'objet d'une évaluation des impacts environnementaux, puisque la LGEEPA l'exigeait à ce moment là<sup>14</sup>.

8. Page 10 de la communication.

9. Page 11 de la communication.

10. Page 12 de la communication.

11. Page 5 de la communication.

12. Page 3 de la réponse de la Partie.

13. Page 4 de la réponse de la Partie.

14. Page 5 de la réponse de la Partie.



De même, la Partie fait valoir qu'elle n'a pas omis de s'acquitter de son devoir de définir une zone pour l'installation d'industries polluantes, comme le prévoit l'article 112, point II, de la LGEEPA, puisque la législation mexicaine prévoit que c'est à la Municipalité de définir une telle zone. De plus, le président et le secrétaire du conseil municipal de Cumpas ont délivré un permis d'utilisation du sol à Molymex, le 7 septembre 1998, ce qui « suppose la définition, par le biais de ce permis, de la zone dans laquelle Molymex pouvait établir ses installations »<sup>15</sup>.

Enfin, la Partie allègue que « l'entreprise n'a pas dépassé la limite maximale de concentration de dioxyde de soufre dans l'air ambiant établie dans la norme [NOM-022-SSA1/1993] » et affirme que, entre 1995 et 2000, l'analyse des échantillons prélevés à Cumpas montre que la limite de 0,13 ppm de SO<sub>2</sub> sur 24 heures n'a jamais été dépassée pendant toutes ces années. Selon la réponse de la Partie, pendant la même période, la moyenne arithmétique annuelle de la concentration de SO<sub>2</sub> n'a jamais égalé ou dépassé la limite de 0,03 ppm<sup>16</sup>.

La Partie conclut en précisant que « les éléments soumis au Secrétariat dans la présente réponse montrent que le Mexique n'a pas omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement »<sup>17</sup>.

#### IV. ANALYSE

##### A. Introduction

Nous nous trouvons à l'étape du processus prévu au paragraphe 15(1) de l'ANACDE. Pour arriver à cette étape, le Secrétariat doit d'abord établir que la communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2).

Le 13 juillet 2000, le Secrétariat a établi que la communication ne satisfaisait pas à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE<sup>18</sup>. En revanche, il a jugé que les critères établis aux alinéas *a*), *b*), *c*), *d*) et *f*) du paragraphe 14(1) étaient respectés. Comme il est expliqué dans cette détermination, la communication a été présentée au Secrétariat par une personne physique et une organisation sans lien avec le gouvernement. Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'appliquer

15. Page 11 de la réponse de la Partie.

16. Page 16 de la réponse de la Partie.

17. Page 17 de la réponse de la Partie.

18. SEM-00-005 (Molymex II), Détermination en vertu du paragraphe 14(1) de l'ANACDE (13 juillet 2000).

efficacement diverses dispositions de la LGEEPA ainsi que la norme NOM-022-SSA1/1993. Ces dispositions sont conformes à la définition de la « législation de l'environnement » établie au paragraphe 45(2) de l'ANACDE. La communication a été présentée par écrit, en espagnol, la langue désignée par le Mexique à cette fin. Les auteurs s'identifient clairement dans la communication et au moins l'un d'entre eux, l'Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., est établi à Hermosillo, dans l'État de Sonora, au Mexique. Le Secrétariat a établi que l'information et les documents fournis par les auteurs étaient suffisants pour qu'il procède à une analyse, sauf en ce qui concerne l'omission présumée d'appliquer efficacement les articles 98, points 1, et 153, point VII, de la LGEEPA (en tolérant que Molymex utilise le sol de manière incompatible avec la vocation naturelle de ce sol et en accordant à Molymex l'autorisation d'importer des matières apparemment dangereuses, sans garantir que les normes applicables seraient respectées et que les dommages et préjudices potentiels que subit le territoire national seraient réparés). Le Secrétariat a conclu que la communication ne visait pas à harceler une branche de production, mais à promouvoir l'application de la législation de l'environnement au Mexique. Cependant, il a jugé que le critère prévu à l'alinéa 14(1)e) n'était pas respecté parce que la communication ne précisait pas que la question avait été soumise par écrit aux autorités mexicaines pertinentes.

Pour corriger cette lacune, les auteurs ont présenté une communication révisée au Secrétariat, le 31 juillet 2000, conformément au paragraphe 6.2 des *Lignes directrices*. Dans cette communication révisée, les auteurs expliquent que la question a été soumise antérieurement aux autorités mexicaines pertinentes, par le biais de diverses procédures administratives et judiciaires, et joignent copie de 24 documents, dont les communications présentées aux autorités et les réponses reçues de ces mêmes autorités. En conséquence, le 19 octobre 2000, le Secrétariat a déterminé que la communication ainsi modifiée satisfaisait à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, mais il a établi parallèlement que, en ce qui concerne l'omission présumée d'appliquer efficacement les articles 98, point I, et 153, point VII, de la LGEEPA, la communication ne fournissait pas suffisamment d'information<sup>19</sup>.

Le Secrétariat a entrepris d'évaluer la communication en tenant compte de l'ensemble des critères établis au paragraphe 14(2) de l'ANACDE et a conclu, dans sa détermination du 19 octobre 2000, que la communication justifiait une réponse de la Partie, en rapport avec l'omission présumée d'appliquer efficacement les articles 28, point III,

19. SEM-00-005 (Molymex II), Détermination en vertu des paragraphes 14(1) et (2) de l'ANACDE (19 octobre 2000).

29, points IV et VI, 32 et 112, point II, de la LGEEPA, ainsi que la norme NOM-022-SSA1/1993<sup>20</sup>. Les auteurs affirment que les émissions de trioxyde de molybdène et de dioxyde de soufre produites par Molymex menacent la santé des habitants de Cumpas, dans l'État de Sonora, et qu'elles pourraient également avoir divers impacts néfastes sur l'environnement dans ladite localité. Les auteurs mentionnent les ressources disponibles auxquelles ils ont eu recours, conformément à la législation de la Partie, et le Secrétariat considère que les auteurs ont déployé des efforts raisonnables en ce qui concerne le recours à ces ressources. Les auteurs expliquent que diverses procédures administratives et judiciaires ont été engagées par plusieurs personnes et organisations civiles en rapport avec les activités de Molymex. La communication ne semble pas fondée uniquement sur les comptes rendus des médias, même s'il est vrai que les auteurs mentionnent quelques-uns de ces comptes rendus. Enfin, le Secrétariat a jugé que l'étude ultérieure, dans le cadre du présent processus, de l'efficacité avec laquelle est appliquée la législation visant à protéger la santé publique et l'environnement, en rapport avec les émissions de polluants, les exigences relatives à l'évaluation des impacts environnementaux et les critères concernant la planification adéquate de l'utilisation du sol dont la communication fait état, contribuera à la réalisation des objectifs de l'ANACDE.

Suite à cette détermination, la Partie a présenté sa réponse au Secrétariat le 18 janvier 2001.

#### **B. Raisons pour lesquelles la communication justifie la constitution d'un dossier factuel**

Conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat considère que, à la lumière de la réponse du Mexique, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel. La communication met en évidence des problèmes d'application efficace de la législation qui n'ont pas été résolus par la réponse du Mexique, en rapport avec l'évaluation des impacts environnementaux des activités de Molymex depuis 1994, avec la définition des zones dans lesquelles des industries polluantes peuvent s'établir à Cumpas, avec les émissions de dioxyde de soufre dont la population de Cumpas n'a cessé de se plaindre [et qui, selon un avis émis par le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau fédéral de la protection de l'environnement) en 1995, dépassent les limites de concentration de SO<sub>2</sub> dans l'air ambiant établies pour protéger la santé publique].

20. SEM-00-005 (Molymex II), Détermination en vertu des paragraphes 14(1) et (2) de l'ANACDE (19 octobre 2000).

Dans sa réponse, le Mexique affirme que la procédure d'évaluation des impacts environnementaux est un instrument purement préventif qui ne peut s'appliquer rétroactivement, et signale que l'autorité environnementale dispose d'autres instruments pour maîtriser les effets néfastes potentiels. Le dossier factuel examinera l'efficacité de l'application des dispositions relatives aux impacts environnementaux, dans le cas de Molymex, notamment la question de la rétroactivité que la réponse de la Partie n'a pas permis de résoudre.

La réponse du Mexique n'apporte pas d'éclaircissement au sujet de la question de savoir s'il existe une définition des zones dans lesquelles des industries polluantes peuvent s'établir à Cumpas, selon des critères généraux, ni au sujet de l'endroit où se trouve l'usine Molymex par rapport à ce zonage général, bien que la Partie affirme qu'un permis d'utilisation du sol établissant ledit zonage a été accordé à Molymex. Le dossier factuel permettra de clarifier ces questions.

Enfin, dans sa réponse, le Mexique affirme que l'entreprise n'a pas commis d'infraction à la norme NOM-022-SSA1/1993, mais ne fournit pas d'information sur les mesures d'application particulières prises en rapport avec l'entreprise (p. ex., les procès-verbaux d'inspection ou les rapports d'échantillonnage périmétrique présumément fournis par l'entreprise à l'autorité environnementale), à l'appui de cette affirmation. Cette information sera réunie dans le dossier factuel qu'il est justifié de constituer au sujet de cette communication.

L'étude de l'ensemble de ces questions permettra d'illustrer et de faire comprendre comment les dispositions visant à protéger la santé publique et l'environnement, en rapport avec les industries polluantes, sont appliquées à Molymex. Le dossier factuel réunira également des données supplémentaires concernant les effets présumés des activités de Molymex sur la santé et l'environnement, auxquels les auteurs font allusion et qui ont été établis par le Profepa en 1995. Le dossier factuel mettra en lumière la façon dont la législation de l'environnement sur laquelle porte la communication est appliquée à Molymex et contribuera ainsi à l'application efficace de cette législation et, partant, à la réalisation des objectifs de l'ANACDE.

### *1. Omission présumée d'appliquer efficacement les dispositions de la LGEEPA en matière d'impacts environnementaux*

L'article 28 de la LGEEPA établit que quiconque entend exécuter des travaux et des activités susceptibles de provoquer un déséquilibre écologique ou d'enfreindre les limites et conditions établies dans les

dispositions environnementales applicables doit obtenir au préalable une autorisation en matière d'impacts environnementaux. Ces activités comprennent l'industrie chimique (article 28, point III, de la LGEEPA) qui inclut logiquement l'activité minéro-métallurgique de grillage du molybdène (activité menée par Molymex). Enfin, l'article 30 actuel établit que, pour obtenir une autorisation en matière d'impacts environnementaux, les personnes intéressées doivent présenter au *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Semarnap, Secrétariat à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches)<sup>21</sup> une déclaration d'impacts environnementaux<sup>22</sup>.

Les auteurs allèguent que Molymex n'a pas respecté ces dispositions puisque l'entreprise « a mené ses activités dans la localité de Cumpas, dans l'État de Sonora, sans détenir d'autorisation en matière d'impacts environnementaux »<sup>23</sup>. Dans sa réponse, la Partie invoque trois arguments pour rejeter cette allégation : premièrement, l'évaluation des impacts environnementaux n'était pas obligatoire parce que la disposition n'était pas en vigueur lorsque Molymex a débuté ses activités; deuxièmement, l'évaluation des impacts environnementaux est une procédure à caractère purement préventif; troisièmement, les dispositions relatives aux impacts environnementaux ont effectivement été appliquées dans le cas de Molymex, car le projet d'agrandissement de

21. Maintenant le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, Secrétariat à l'Environnement et aux Ressources naturelles).

22. Les citations qui apparaissent dans la communication correspondent au texte de la LGEEPA antérieur aux réformes publiées dans le *Diario Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération) le 13 décembre 1996. Cependant, cela ne modifie pas le fond des allégations des auteurs, tant en raison de la nature des allégations que du fait que le texte en vigueur de la LGEEPA incorpore dans ses articles 29 et 30 la teneur des articles 28, 29 et 32 antérieurs. Avant les réformes de décembre 1996, les dispositions équivalentes de la LGEEPA établissaient ce qui suit : « Article 28.- L'exécution d'activités ou d'ouvrages publics ou privés susceptibles de provoquer des déséquilibres écologiques ou d'enfreindre les limites et conditions établies dans les règlements et les normes techniques écologiques édictés par la Fédération pour protéger l'environnement est assujettie à l'octroi d'une autorisation préalable du gouvernement fédéral, par le biais du Semarnap ou des entités fédératives ou des gouvernements municipaux, conformément aux compétences établies par la présente Loi, ainsi qu'au respect des exigences imposées une fois les impacts environnementaux potentiels évalués, sans préjudice d'autres autorisations que les autorités compétentes peuvent accorder. » L'article 29, point III, précisait qu'il revenait au gouvernement fédéral d'évaluer les impacts environnementaux, « notamment en ce qui concerne les activités suivantes : III. Industries chimique, pétrochimique, sidérurgique, papetière, sucrière et automobile; industries des boissons, du ciment, de la production d'électricité et du transport d'électricité ». L'article 32 indiquait que « pour obtenir l'autorisation mentionnée à l'article 28 de la présente loi, les personnes intéressées doivent présenter une déclaration d'impacts environnementaux à l'autorité compétente ».

23. Page 6 de la communication.

1998 a fait l'objet d'une évaluation et Molymex a obtenu l'autorisation correspondante.

S'agissant du premier argument, la Partie fait valoir que, lorsque Molymex a débuté ses activités en 1979, « aucune disposition légale mexicaine n'exigeait l'obtention d'une autorisation préalable en matière d'impacts environnementaux, avant la réalisation des travaux » et que c'est pour cette raison que ladite entreprise n'a pas été tenue d'obtenir une telle autorisation<sup>24</sup>. Effectivement, les auteurs et la Partie s'accordent pour signaler que l'entreprise Molymex a débuté ses activités en 1979, alors qu'aucune loi n'exigeait la présentation d'une déclaration d'impacts environnementaux.

Cependant, le problème soulevé par la communication est précisément que l'autorité devait exiger de Molymex la présentation d'une déclaration d'impacts environnementaux, à partir du moment où ladite obligation a été incorporée dans la législation mexicaine en 1982<sup>25</sup>, et surtout lorsque Molymex a repris ses activités en 1994, après les avoir interrompues en 1990. À ce sujet, la Partie cite le premier paragraphe de l'article 14 de la Constitution, qui stipule que « aucune loi ne sera appliquée rétroactivement au préjudice de quiconque ». S'appuyant sur cet article, la Partie affirme qu'il lui est impossible d'exiger de Molymex une déclaration d'impacts environnementaux puisque, lorsque ladite entreprise a commencé ses activités, cette exigence n'était pas prévue par la loi. À l'appui de son affirmation, la Partie cite une résolution de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (Cour suprême de justice de la Nation) de 1921, dans laquelle cette même interdiction est établie<sup>26</sup>.

Les auteurs, quant à eux, allèguent que, dans certains cas, une loi peut être appliquée rétroactivement et citent, à l'appui de cette allégation, deux jugements de 1924 dans lesquels la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* admet que, lorsque l'intérêt public ou social l'exige, une disposition légale peut avoir un effet rétroactif<sup>27</sup>. Dans sa réponse, la Partie ne mentionne aucunement cette allégation des auteurs, se contentant de citer une résolution antérieure à l'effet contraire, sans expliquer pourquoi les critères postérieurs de la cour cités par les auteurs ne seraient pas applicables, critères en vertu desquels une évaluation des impacts

24. Page 3 de la réponse.

25. L'obligation de produire une évaluation des impacts environnementaux est établie pour la première fois dans la *Ley Federal de Protección al Ambiente* (Loi fédérale sur la protection de l'environnement) de 1982, puis de manière plus détaillée dans la LGEEPA de 1988.

26. Page 4 de la réponse de la Partie.

27. Page 7 de la communication.

environnementaux pourrait être exigée pour des activités entreprises avant l'entrée en vigueur de la disposition légale.

Par ailleurs, il convient de mentionner que, conformément au *Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental* (RIA, Règlement de la LGEEPA en matière d'impacts environnementaux) en vigueur du 8 juin 1988 au 29 juin 2000<sup>28</sup>, la Partie avait le pouvoir d'exiger de Molymex la présentation d'une déclaration d'impacts environnementaux, même si les activités de l'entreprise avaient débuté avant l'incorporation de cette exigence dans la législation mexicaine. L'article 5 transitoire du RIA accordait au Semarnap le pouvoir d'exiger une déclaration d'impacts environnementaux même dans les cas de travaux ou d'activités déjà en cours le 8 juin 1988, à partir du moment où ces travaux ou activités répondaient à certains critères établis dans ledit article, à savoir : (i) faire partie des travaux ou activités visés par l'article 5 dudit règlement; (ii) produire des déséquilibres écologiques ou enfreindre les limites et conditions établies dans les règlements et normes techniques écologiques édictés pour protéger l'environnement<sup>29</sup>. Surtout, compte tenu du fait que les activités de l'établissement ont été interrompues en 1991 (bien qu'il ne soit pas clair s'il s'agissait d'une interruption partielle ou totale), il ne semble pas que l'application de la disposition relative aux impacts environnementaux à des activités ayant débuté en 1994 puisse être considérée comme rétroactive.

28. Date à laquelle le RIA a été abrogé par un nouveau règlement. Nous faisons état de ce règlement, et non de celui qui est en vigueur, car c'est ce premier règlement qui était appliqué au moment de la présentation de la communication.

29. L'article 5 transitoire établit ce qui suit :  
 Dans les cas de travaux ou d'activités *en cours au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement*, dès que ces travaux ou activités font partie des travaux ou activités visés par l'article 5 du règlement et qu'ils provoquent des déséquilibres écologiques ou enfreignent les limites et conditions établies dans les règlements et normes techniques écologiques édictés pour protéger l'environnement, le Semarnap *pourra* exiger des personnes physiques ou morales qui possèdent ou exécutent ces travaux ou activités qu'elles présentent une déclaration d'impacts environnementaux, selon la modalité générale, dans un délai de 30 jours ouvrables à partir de la date de notification de l'exigence. (Italique ajouté).

De son côté, l'article 5 du règlement dont il est fait état établit ce qui suit :

Doivent détenir une autorisation préalable du Semarnap, en matière d'impacts environnementaux, les personnes physiques ou morales qui prétendent réaliser des activités ou travaux publics ou privés susceptibles de provoquer des déséquilibres écologiques ou d'enfreindre les limites et conditions établies dans les règlements et normes techniques écologiques édictés par la Fédération pour protéger l'environnement; ces personnes doivent également s'acquitter des obligations qui leur sont imposées, dans les domaines de compétence attribués à la Fédération par les articles 5 et 29 de la Loi, notamment en ce qui concerne les activités suivantes :

[...] V. Industries chimique, pétrochimique, sidérurgique, papetière, sucrière et automobile; industries des boissons, du ciment, de la production d'électricité et du transport d'électricité; [...]



En résumé, il existe au moins trois raisons de mettre en question l'affirmation selon laquelle, dans le cas de Molymex, il est juridiquement impossible d'appliquer la disposition relative à l'évaluation des impacts environnementaux aux activités qui ont débuté en 1994. Premièrement, il existe des interprétations judiciaires contradictoires de l'interdiction d'une application rétroactive contenue dans l'article 14 de la Constitution, surtout lorsque l'intérêt collectif est en jeu, ce qui est le cas. Deuxièmement, étant donné qu'il s'agit d'une activité qui se déroule sur un laps de temps, s'il y a interruption, il n'est pas clairement établi que l'application d'une disposition à partir du moment où l'activité reprend soit rétroactive. Enfin, l'article 5 transitoire du RIA autorisait la Partie, dans certains cas, à appliquer rétroactivement les dispositions légales en matière d'impacts environnementaux.

Indépendamment de la question de la rétroactivité, il existe d'autres faits qui tendent à prouver que l'autorité aurait dû exiger de Molymex une déclaration d'impacts environnementaux. Les auteurs affirment que l'usine Molymex a fonctionné jusqu'en 1990 avec une matière première d'une pureté de 92 %, extraite de la mine Cumobabi qui a cessé d'être exploitée en 1991. Selon la communication, Molymex a repris ses activités en 1994, utilisant une matière première différente de celle employée auparavant. Les auteurs allèguent que cette nouvelle matière première est un résidu de fonderie de cuivre qui renferme 30 % d'impuretés, dont de l'arsenic, du cadmium, du mercure, du plomb et du sélénium (les quantités ne sont pas indiquées). Les auteurs allèguent également que Molymex a fonctionné jusqu'en 1991 avec un four de grillage à sept chambres et que, lorsque les activités ont repris en 1994, Molymex a commencé à utiliser ce four avec trois chambres supplémentaires. Compte tenu de ces faits, les auteurs affirment que Molymex a modifié ses activités et que, partant, l'autorité devait exiger une déclaration d'impacts environnementaux, en vertu des articles 28, point III, 29, points IV et VI, et 32 de la LGEEPA<sup>30</sup>.

Bien que, dans sa réponse, la Partie ne mentionne pas directement ces faits, il existe un lien entre ceux-ci et le deuxième argument de la Partie au sujet des impacts environnementaux. La Partie affirme que « toute prétention selon laquelle les dispositions relatives à l'évaluation des impacts environnementaux s'appliquent à des activités industrielles existantes qui n'exigeaient pas une telle évaluation au moment où elles ont été entreprises, et qui n'exigeaient pas d'autorisation en la matière, est en contradiction avec le caractère préventif de cet instrument » (italique ajouté). La Partie allègue que l'évaluation des impacts environnemen-

30. Toutes ces informations sont fournies aux pages 3 à 8 de la communication.



taux « a un caractère exclusivement préventif, en ce sens que ses principes et dispositions sont antérieurs aux travaux et activités, et non postérieurs » et que « le Semarnat dispose en tout temps d'instruments autres que l'évaluation des impacts environnementaux – tels que permis, normes, instruments économiques, registres, etc. – pour contrôler ces travaux et activités qui s'inscrivent dans sa sphère de compétence et qui sont susceptibles d'avoir, ou qui ont, des répercussions sur l'environnement<sup>31</sup>.

S'il est vrai, comme nous l'avons vu, que l'évaluation des impacts environnementaux est un instrument essentiellement préventif, il n'en reste pas moins que, dans certains cas, ledit instrument peut être utilisé pour évaluer les conséquences environnementales d'une activité ou de travaux en cours, ou des modifications apportées à une activité. À l'appui de cette affirmation, on peut citer l'article 5 transitoire susmentionné du RIA plusieurs fois invoqué, qui prévoit l'évaluation des impacts environnementaux d'activités déjà en cours, ainsi que le projet d'agrandissement de Molymex de 1998, dont l'évaluation des impacts environnementaux constitue le troisième argument de la Partie.

La Partie fait valoir que le « projet d'agrandissement Molymex », présenté en 1998, a fait l'objet d'une évaluation d'impacts environnementaux<sup>32</sup> puisque, à cette date, la LGEEPA exigeait effectivement une telle évaluation<sup>33</sup>. Dans sa réponse, la Partie n'explique pas pourquoi le projet d'agrandissement a été traité différemment des modifications apportées en 1994, qui étaient également postérieures à l'entrée en vigueur de la LGEEPA. Selon la communication, Molymex aurait suspendu ses activités pendant 3 ans (présumément de 1991 à 1994) pour les reprendre ensuite avec une matière première différente et un four de grillage à dix chambres au lieu des sept chambres initiales<sup>34</sup>. Apparemment, les activités de Molymex après la remise en exploitation de l'usine diffèrent des activités précédentes tant du point de vue de la matière première utilisée que de celui du volume de production (deux paramètres qui ont un effet évident sur le type et le volume des émissions potentielles de l'usine). Ni la réponse du Mexique ni l'autorisation en matière d'impacts environnementaux n'indiquent que le processus d'évaluation des impacts environnementaux du projet d'agrandissement de 1998 couvre les modifications apportées en 1994. En conséquence, la question soulevée par les auteurs au sujet de l'application efficace des dispo-

31. Toutes ces informations sont fournies à la page 5 de la réponse de la Partie.

32. Ladite autorisation en matière d'impacts environnementaux a été accordée à Molymex le 29 janvier 1999.

33. Page 5 de la réponse de la Partie.

34. Pages 3 et 7 de la communication.

tions relatives aux impacts environnementaux des activités entreprises en 1994, qui sont différentes des activités liées au projet d'agrandissement, n'est toujours pas résolue.

Pour toutes ces raisons, le Secrétariat juge peu convaincants les trois arguments avancés par la Partie dans sa réponse, pour rejeter l'allégation selon laquelle le Mexique a omis d'assurer l'application efficace des dispositions relatives à l'évaluation des impacts environnementaux de l'usine Molymex. À la lumière de la réponse de la Partie et du raisonnement exposé jusqu'ici, le Secrétariat juge qu'il est justifié de constituer un dossier factuel relativement à l'application efficace des articles 28, point III, 29, points IV et VI, et 32, point III, de la LGEEPA, en rapport avec les activités de Molymex. La constitution du dossier factuel permettra de réunir de plus amples renseignements sur les activités de Molymex depuis que l'entreprise a recommencé d'exploiter l'usine en 1994, et d'examiner comment la procédure d'évaluation des impacts environnementaux a été appliquée à ces activités.

2. *Omission présumée d'appliquer efficacement l'article 112, point II, de la LGEEPA*

L'article 112, point II, de la LGEEPA stipule ce qui suit :

Article 112.- En ce qui a trait à la prévention et au contrôle de la pollution atmosphérique, les gouvernements des États, du District fédéral et des municipalités, conformément à l'assignation des compétences établie aux articles 7, 8 et 9 de la présente Loi, et à la législation locale en la matière :

II. Appliqueront des *critères généraux*, en matière de protection de l'atmosphère, *dans les plans d'urbanisme* qui relèvent de leur compétence, et *définiront les zones* dans lesquelles il sera permis d'installer des industries polluantes (italique ajouté).

Les auteurs affirment que le conseil municipal de Cumpas, contrevenant aux dispositions de l'article 112, point II, de la LGEEPA, n'a pas produit de plan d'urbanisme et que, partant, il a omis de définir les zones dans lesquelles il est permis d'installer des industries polluantes<sup>35</sup>.

Dans sa réponse, la Partie affirme que « dans sa sphère de compétence et par le biais du procès-verbal numéro dix-neuf de la Session extraordinaire numéro onze du 4 septembre 1998 (sic), le président et le secrétaire du conseil municipal de Cumpas, dans l'État de Sonora, ont

35. Page 11 de la communication.

signé la lettre officielle numéro 854-98, datée du 7 septembre 1998, par laquelle un permis d'utilisation du sol à des fins industrielles a été accordé à l'entreprise, ce qui signifie que, par le biais de ce permis, la zone dans laquelle l'entreprise pouvait installer son usine a été définie »<sup>36</sup>.

La disposition en question établit que l'autorité municipale doit produire une norme juridique à caractère général dans laquelle sont définis les paramètres territoriaux auxquels l'autorité municipale elle-même et les particuliers doivent se conformer pour installer des industries polluantes<sup>37</sup>. De la partie II dudit article et d'autres dispositions connexes, il ressort clairement que les paramètres contenus dans les plans d'urbanisme sont des dispositions à caractère impersonnel, général et abstrait.

À l'inverse, un permis d'utilisation du sol constitue une norme personnalisée, individualisée et concrète qui, comme toute autre norme de cette nature, se fonde sur une norme à caractère général. En conséquence, on ne peut considérer qu'en délivrant un permis d'utilisation du sol, l'autorité concernée s'acquitte de son obligation de produire une norme générale définissant les zones dans lesquelles peuvent être installées des industries polluantes, conformément aux dispositions de l'article 112, point II, de la LGEEPA.

Indépendamment de ce qui précède, il convient de préciser que la communication contient des affirmations contradictoires sur ce point. D'une part, les auteurs allèguent que le conseil municipal de Cumpas « n'a pas produit de plan d'urbanisme municipal » et que, par conséquent, « il n'a pas défini les zones où il est permis d'installer des indus-

36. Page 11 de la réponse de la Partie.

37. Il s'agit là d'un pouvoir local en vertu des dispositions de l'article 115, partie V, alinéa a) de la Constitution, qui stipule ce qui suit :

V. Les municipalités, aux termes des lois fédérales et étatiques pertinentes, ont le pouvoir :

a) de formuler, d'approuver et d'administrer le zonage et les plans d'urbanisme municipaux; [...]

Ce pouvoir est réitéré aux articles 136, point VIII, de la Constitution politique de l'État de Sonora; 37, point V, de la *Ley Orgánica de Administración Municipal* (Loi organique sur l'administration municipale de l'État de Sonora), et 6, point X, de la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (Loi sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) pour l'État de Sonora. Le gouvernement de l'État de Sonora a pour responsabilité de produire le *Programa Sectorial de Desarrollo Urbano* (Programme sectoriel d'urbanisme) et « d'établir, en collaboration avec les conseils municipaux, les normes que devront respecter les projets réalisés par les secteurs public, privé et social, qui ont un lien avec le développement urbain ». [Article 29, point IV, de la *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* (Loi organique sur le pouvoir exécutif) de l'État de Sonora.]

tries polluantes ». D'autre part, cependant, ils signalent que le plan directeur de développement urbain de Cumpas établit une zone « à usage industriel » et que l'usine Molymex est située en dehors de cette zone<sup>38</sup>.

Dans sa réponse, la Partie n'infirmes ni ne confirme que ledit plan directeur de développement urbain de Cumpas existe ou est en vigueur, et elle ne précise pas si, dans ce plan, les zones où il est permis d'installer des industries polluantes ont été définies. Si l'on se base uniquement sur les affirmations des auteurs<sup>39</sup>, il semblerait que l'autorité municipale se soit acquittée de son devoir d'établir une zone réservée aux activités industrielles présumément polluantes.

Il est également impossible de déterminer, à partir de l'information fournie par les auteurs et par la Partie, si l'usine Molymex se trouve effectivement dans une zone inadéquate. Sur la carte montrant les utilisations de la zone et sur les deux photographies qui accompagnent la communication<sup>40</sup>, il est impossible de distinguer si l'usine Molymex est située ou non dans une zone où il est permis d'installer des usines polluantes.

Compte tenu du fait que la simple délivrance d'un permis d'utilisation du sol ne satisfait pas à l'exigence établie à l'article 112, point II, de la LGEEPA, il importe de réunir de plus amples renseignements afin de déterminer s'il existe un plan d'urbanisme définissant les zones où l'installation d'industries polluantes est permise et de vérifier si l'usine Molymex est située dans une zone inadéquate. Il devrait être relativement facile de résoudre ce problème et, à cet égard, la constitution du dossier factuel relatif à cette communication est tout à fait opportune.

### 3. *Omission présumée d'appliquer efficacement la norme NOM-022-SSA1/1993*

La norme NOM-022-SSA1/1993 établit ce qui suit :

La concentration de dioxyde de soufre en tant que polluant atmosphérique ne doit pas dépasser la limite maximale réglementaire de 0,13 ppm,

38. Toutes ces données sont fournies à la page 11 et dans l'annexe IV de la communication.

39. La communication est accompagnée d'un document daté de novembre 1980 et intitulé *Plan director de desarrollo urbano, ayuntamiento de Cumpas, normativo estratégico* (Plan directeur de développement urbain, conseil municipal de Cumpas, règlement stratégique) (annexe IV), mais ce document est incomplet et ne compte que trois pages peu lisibles.

40. Annexes I à III de la communication.

ou  $341 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , sur 24 heures une fois par an, et une moyenne arithmétique annuelle de 0,03 ppm ( $79 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ), afin de protéger la santé de la population susceptible d'être affectée.<sup>41</sup>

Les auteurs et la Partie joignent en annexe à leurs communication et réponse, respectivement, un permis d'exploitation délivré le 11 février 1994, par le biais de la lettre officielle n° DS-139-4-SPA-126, dont la condition XVII indique les limites maximales permises pour les émissions dans l'atmosphère de dioxyde de soufre produit lors du grillage du bisulfure de molybdène, soit : 0,065 % en volume pendant le démarrage, l'arrêt ou les pannes, sur une période quelconque de 6 heures, et 0,13 ppm sur 24 heures. Ce permis d'exploitation a fait l'objet de nombreuses modifications :

Dans la modification du 27 mai 1994, la limite d'émission de  $\text{SO}_2$  est fixée à une moyenne de 650 ppmv (parties par million en volume) sur 6 heures, exigible à partir du 1<sup>er</sup> mai 2005<sup>42</sup>.

Par une lettre officielle datée du 3 avril 1996, le délai accordé à Molymex pour se conformer aux limites d'émission applicables au four de grillage est fixé au 1<sup>er</sup> octobre 1997<sup>43</sup>.

Le permis d'exploitation est de nouveau modifié le 30 mai 1996, mais la limite maximale permise pour les émissions de dioxyde de soufre reste de 650 ppmv et le délai de mise en conformité est fixé au 31 décembre 1997. Dans ce même permis, il est indiqué que Molymex a jusqu'au 9 décembre 1996 pour installer une cheminée lui permettant de se conformer à la norme NOM-022-SSA1/1993<sup>44</sup>.

Plus tard, par une lettre officielle datée du 17 juin 1997, le délai pour respecter la limite d'émission de dioxyde de soufre de 650 ppmv est prolongé de 1 640 jours comptés à partir du 31 décembre 1997 (soit jusqu'au milieu de l'année 2002). La même lettre autorise l'exploitation de l'usine à sa capacité installée. Il est également précisé que l'entreprise devra se conformer aux limites d'émission de  $\text{SO}_2$  dans l'air ambiant établies dans la lettre officielle n° DFS-D-0114-97. Le Secrétariat n'a pas reçu copie de cette lettre, de telle sorte qu'il ne connaît pas les limites en question<sup>45</sup>.

41. Point n° 4, « Especificaciones », de la norme NOM-022-SSA1/1993.

42. Page 3 de l'annexe 5 de la réponse de la Partie.

43. Page 2 de l'annexe 7 de la réponse de la Partie.

44. Pages 5 et 6 de l'annexe 6 de la réponse de la Partie.

45. Page 2 de l'annexe 8 de la réponse de la Partie.

Le 29 janvier 1999, la capacité de grillage du sulfure de molybdène est augmentée à 4 200 tonnes par mois, avec l'installation d'un second four, et la production de trioxyde de molybdène passe de 15 à 40 millions de livres par an (projet d'agrandissement de 1998)<sup>46</sup>.

Enfin, le 29 novembre 2000, le permis d'exploitation est mis à jour, autorisant Molymex à produire 30 000 tonnes par an de trioxyde de molybdène. En ce qui concerne le SO<sub>2</sub>, la limite d'émission est de nouveau établie à 650 ppmv et le délai de mise en conformité est fixé au 31 décembre 2001<sup>47</sup>.

S'agissant de la vérification de l'observation, par Molymex, de la législation environnementale applicable et des conditions et mesures imposées par l'autorité, le seul document annexé à la réponse du Mexique est un rapport envoyé par le sous bureau de la vérification industrielle du bureau du Profepa dans l'État de Sonora à la Direction générale des questions juridiques du Semarnap, le 17 janvier 2001<sup>48</sup>. Dans la réponse et dans ledit document, il est affirmé que l'entreprise s'acquitte de ses obligations en ce qui a trait aux émissions atmosphériques<sup>49</sup> et à certaines conditions du permis d'exploitation. Selon ledit rapport, l'entreprise a remis à l'autorité les résultats des mesures prises dans les stations d'échantillonnage périmétrique depuis octobre 1994. Toutefois, la Partie n'a pas joint ces résultats à sa réponse, ni les documents relatifs aux inspections et aux activités de surveillance sur lesquels l'autorité se base pour confirmer que l'entreprise s'acquitte de ses obligations.

Pour leur part, les auteurs transcrivent dans la communication divers extraits d'un document préparé par le bureau B-39 du Profepa dans l'État de Sonora, en avril 1995. Dans ces extraits, il est indiqué que l'autorité environnementale mexicaine « a autorisé l'entreprise à enfreindre la norme NOM-022-SSA1/1993 »<sup>50</sup>.

La norme NOM-022-SSA1/1993 est une norme à caractère obligatoire dont l'observation ne peut dépendre du bon vouloir de l'autorité, et

46. Page 3 de l'annexe 1 de la réponse de la Partie.

47. Pages 2 et 9 de l'annexe 9 de la réponse de la Partie.

48. Annexe 10 de la réponse de la Partie.

49. Concrètement, il est affirmé dans ce document que l'entreprise observe les dispositions des articles 13, points I et II, 16, 17, points I à VIII, 23 et 26 du Règlement de la LGEEPA en matière de prévention et de contrôle de la pollution atmosphérique (présument, parce que le document ne le précise pas).

50. Toutes ces informations sont fournies aux pages 4 et 5 de la communication.

qui ne permet pas de prorogations<sup>51</sup>. Cependant, des prorogations ont été accordées à Molymex en ce qui concerne l'observation des limites d'émission imposées à l'entreprise, sans que la Partie n'explique, dans sa réponse, comment ces limites et ces prorogations se traduisent par une application efficace de la norme NOM-022-SSA1/1993<sup>52</sup>. Tout d'abord, la limite établie par la norme vise la concentration dans l'air ambiant, alors que les limites et la prorogation établies dans les lettres officielles nos DFS-D-0986-97 et DS-SMA-UNE-LF-282 concernent les émissions provenant directement de la cheminée de l'usine. La Partie ne fournit pas d'information sur le lien entre les émissions de la cheminée et l'observation, par l'entreprise, de la norme NOM-022-SSA1/1993. Ensuite, l'information fournie avec la réponse concernant les mesures de la concentration de SO<sub>2</sub> dans l'air ambiant est par ailleurs succincte. La Partie ne fait qu'affirmer, sans documentation à l'appui, que « le bureau du Profepa dans l'État de Sonora a fait savoir que, selon les derniers résultats annuels de 1995 à 2000 pour chacune des quatre stations d'échantillonnage périmétrique, les concentrations de dioxyde de soufre se situent à l'intérieur des limites établies par ladite norme [il s'agit de la norme NOM-022-SSA1/1993] »<sup>53</sup>. Nonobstant cette affirmation, aucune réponse n'est apportée aux questions de savoir si le permis d'exploitation a autorisé l'entreprise à produire des émissions dépassant les limites établies par la norme NOM-022-SSA1/1993 pour protéger la santé publique, et comment une telle autorisation serait alors conforme à l'application efficace de cette norme.

Compte tenu de ce qui précède, nonobstant l'information fournie par la Partie, le Secrétariat considère que les questions soulevées dans la

51. Aux termes de la *Ley Federal sobre Metrología y Normalización* (Loi fédérale sur la métrologie et la normalisation), l'observation des normes officielles mexicaines (comme la norme NOM-022-SSA1/1993) ne dépend pas du bon vouloir de la personne à qui ces normes s'adressent, et l'autorité doit observer ces normes et les faire observer. Sur ce point, l'article 52 de ladite loi stipule ce qui suit : « Tous les produits, procédés, méthodes, installations, services ou activités doivent être conformes aux normes officielles mexicaines ». De plus, la norme NOM-022-SSA1/1993 établit elle-même ce qui suit : « La présente Norme officielle mexicaine doit être observée par les autorités fédérales et locales qui sont chargées de la surveillance et de l'évaluation de la qualité de l'air dans le but de protéger la santé de la population. [...] Les autorités compétentes, dans le cadre de leurs attributions, surveillent l'observation de la présente Norme officielle mexicaine. [...] La présente Norme officielle mexicaine entre en vigueur, avec son caractère obligatoire, le jour suivant sa publication dans le *Diario oficial de la Federación* ».
52. Des divers documents relatifs au permis d'exploitation, il ressort que, pour accorder le permis, l'autorité s'est basée sur des calculs réalisés par l'entreprise au sujet de la dispersion des polluants (y compris le SO<sub>2</sub>), mais aucune explication n'est fournie sur le lien entre les limites établies pour les émissions de la cheminée et l'observation des limites de concentration dans l'air ambiant.
53. Page 16 de la réponse de la Partie.



communication en rapport avec l'omission présumée d'appliquer efficacement la norme NOM-022-SSA1/1993 n'ont pas été résolues. Il serait utile d'aborder également ces questions dans le dossier factuel éventuel relatif à la communication. En particulier, le dossier factuel permettra d'apporter des éclaircissements sur le lien entre les limites d'émission de SO<sub>2</sub> établies pour Molymex et l'observation de la concentration maximale de SO<sub>2</sub> dans l'air ambiant établie par la norme NOM-022-SSA1/1993 pour protéger la santé publique. Par ailleurs, le dossier factuel permettra également de réunir des informations sur les mesures de concentration et autres activités d'application réalisées, tant en ce qui concerne les émissions de la cheminée que la concentration de SO<sub>2</sub> dans l'air ambiant, ainsi que sur les résultats concrets de ces mesures de concentration sur lesquels la Partie se base pour affirmer que Molymex observe la norme en question et que cette norme est appliquée efficacement. Enfin, le dossier factuel apportera des preuves au sujet des risques ou des effets présumés sur la santé humaine ou sur l'environnement que les auteurs et, à son tour, l'autorité environnementale mexicaine, ont attribué aux émissions de SO<sub>2</sub> de l'usine Molymex.

En bref, bien que les auteurs n'aient pas fourni de preuves irréfutables de la présumée omission, par le Mexique, d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en rapport avec Molymex, le Secrétariat considère que le document du Profepa sur lequel les auteurs fondent les allégations centrales de leur communication soulève des questions importantes au sujet de l'application efficace de la législation de l'environnement en rapport avec Molymex, questions qui restent sans réponses. De plus, le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel au sujet de quelques-unes des allégations contenues dans cette communication contribuera à la résolution des problèmes qui préoccupent les auteurs et des membres de la collectivité de Cumpas, dans l'État de Sonora. Le processus renforcera également la transparence, la participation du public et l'application efficace de la législation de l'environnement.

## V. RECOMMANDATION

Pour les raisons exposées dans la présente notification, le Secrétariat informe le Conseil que, à la lumière de la réponse du Mexique, il considère justifié de constituer un dossier factuel au sujet des allégations de la communication SEM-00-005 relatives aux articles 28, point III, 29, points IV et VI, 32 et 112 de la LGEEPA, et à la Norme officielle mexicaine NOM-022-SSA1/1993, en rapport avec l'exploitation de l'usine Molymex dans l'État de Sonora, au Mexique. Les auteurs de la communication ont soulevé la question, non encore résolue, de l'application efficace



---

de la législation de l'environnement en ce qui concerne les trois aspects suivants de l'exploitation de l'usine Molymex : l'autorisation en matière d'impacts environnementaux pour les activités qui ont débuté en 1994; la définition des zones de la municipalité de Cumpas dans lesquelles il est permis d'installer des industries polluantes; les émissions de dioxyde de soufre dont la population de Cumpas n'a cessé de se plaindre (et qui, selon l'autorité environnementale elle-même, enfreignent les limites maximales de concentration de SO<sub>2</sub> dans l'air ambiant). La constitution d'un dossier factuel permettra de clarifier les questions non encore résolues et de réunir de plus amples renseignements sur l'application efficace de ces dispositions en rapport avec Molymex. Ce dossier factuel illustrera l'application de la législation de l'environnement en vue de protéger la santé publique et l'environnement, en rapport avec les industries polluantes, et contribuera ainsi à l'application efficace de cette législation et à la réalisation des objectifs de l'ANACDE.

Respectueusement soumis le 20 décembre 2001.

Janine Ferretti  
Directrice exécutive



## **SEM-00-006**

### **(Tarahumara)**

**AUTEUR :** COMISIÓN DE SOLIDARIDAD Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS A.C. (COSYDDHAC)

**PARTIE :** États-Unis du Mexique

**DATE :** 9 juin 2000

**RÉSUMÉ :** Les auteurs de la communication allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en refusant l'accès au système de justice de l'environnement aux communautés autochtones de la Sierra Tarahumara dans l'État de Chihuahua. Les auteurs affirment plus précisément que la Partie a omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement relativement aux processus de plaintes des citoyens, à des crimes présumés contre l'environnement et à d'autres infractions présumées en ce qui a trait aux ressources forestières et à l'environnement de la Sierra Tarahumara.

#### **DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) et (2) (6 novembre 2001)** Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].



## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

### Determinación en conformidad con los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

<b>Núm. Petición:</b>	SEM-00-006 (Tarahumara)
<b>Peticionario:</b>	Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos A.C. (COSYDDHAC)
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	9 de junio de 2000
<b>Fecha de la determinación:</b>	6 de noviembre de 2001

---

#### I. INTRODUCCIÓN

El 9 de junio del 2000, la "Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos A.C." (la "Peticionaria"), presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (la "CCA") una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el "ACAAN" o "Acuerdo"). La Peticionaria asevera que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por la denegación de justicia ambiental a Pueblos Indígenas en la Sierra Tarahumara en el Estado de Chihuahua. En particular asevera omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relacionada con el proceso de denuncia popular, presuntos delitos ambientales y otras supuestas violaciones relacionadas con los recursos forestales y el medio ambiente en la Sierra Tarahumara.

El artículo 14 del ACAAN faculta al Secretariado para examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación guber-

namental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN.

La petición original constaba de cinco capítulos y 45 páginas. Las *Directrices para la presentación de peticiones* (las "Directrices"), sugieren una extensión máxima de 15 páginas para la presentación de peticiones, excluyendo anexos e información de apoyo (véase el apartado 3.3 de las Directrices). El 19 de junio del 2000, el 20 de febrero del 2001, y el 6 de abril del 2001, el Secretariado solicitó a la Peticionaria que modificara la petición para corregir este defecto de forma. En su última comunicación, el Secretariado propuso a la Peticionaria un modo de proceder para reducir la petición y posteriormente comenzó la revisión conforme al artículo 14(1) con base en esa petición reducida.

Esta Determinación contiene el análisis de la petición con base en los artículos 14(1) y (2) del ACAAN. El Secretariado ha determinado que algunas de las aserciones de la petición no satisfacen los requisitos del artículo 14(1), mientras que otras sí los satisfacen y ameritan solicitar a México una respuesta atendiendo a los criterios del artículo 14(2).

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

En la petición, COSYDDHAC asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con el procesamiento efectivo de denuncias populares, la persecución de delitos ambientales, la consulta a Pueblos Indígenas previa a la expedición de permisos de tala y el acceso a la información ambiental<sup>1</sup>. Según la Peticionaria, la Parte está incurriendo en las siguientes omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental:

...

- A. Omisión de la Parte, en la aplicación efectiva del artículo 189 en relación con el 191 de la LGEEPA [*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*], en su aspecto de garantizar a los Pueblos Indígenas, en tanto grupos sociales, el acceso a la Justicia Ambiental

---

1. En la petición se cuentan al menos 112 situaciones concretas, considerando los ejemplos de la totalidad de los encabezados, donde se afirma que la Parte no aplicó su ley ambiental de manera efectiva. La estructura original de la petición dedicaba un capítulo de hechos (Capítulo III, ahora apéndice I) para narrar la historia procesal de cada una de las denuncias populares y acciones de la autoridad que se emplean como ejemplos para documentar cada una de las 21 aserciones (contenidas en el Capítulo IV que se conservó en el cuerpo de la petición).

por medio de la interposición de Denuncia Popular, o desde otra óptica, la omisión de la Parte al negarle a estos Pueblos interés jurídico en sentido lato, tanto como legitimatio ad processum, y legitimatio ad causam.

- B. Omisión de la Parte, en la aplicación efectiva del artículo 189, en relación con el 190 y 191, todos de la LGEEPA, relativa a la negativa de admitir una Denuncia Popular que cumple con todos los requisitos legales.
- C. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 176 de la LGEEPA, en su aspecto de garantizar a los afectados con motivo de una resolución final dictada en un procedimiento administrativo, el acceso a la Justicia Ambiental por medio de la interposición del Recurso de Revisión, en contra de aquella, o desde otra óptica, la omisión de la Parte al negarle a los Pueblo Indígenas, interés jurídico en sentido lato, tanto como legitimatio ad processum, y legitimatio ad causam, en la materia señalada.
- D. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 176 de la LGEEPA, relativa a que a todo Recurso de Revisión debe recaer una resolución que ponga fin al mismo.
- E. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT [Organización Internacional del Trabajo], en relación con autorizaciones otorgadas para el aprovechamiento de recursos forestales maderables.
- F. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 199 en relación con el 189 de la LGEEPA, relativa a la falta de resolución o conclusión de Denuncias Populares.
- G. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CFPP (sic), en lo tocante a no participar al MP [Ministerio Público] Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistentes en el desmonte, destrucción de vegetación natural y cambio de uso de suelo sin contar con autorización, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.
- H. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante al desmonte de terreno, y cambio de uso de suelo, sin autorización de la Ley Forestal.
- I. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistente en cortar, arrancar, derribar o talar árboles sin autorización, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.

- J. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo relativo al delito de cortar, arrancar, derribar, talar arboles, o realizar aprovechamiento de recursos forestales sin contar con la autorización de la Ley Forestal.
- K. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistente en ocasionar dolosamente incendio en bosque y vegetación forestal dañando recursos naturales, la flora, fauna silvestre y ecosistema.
- L. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo concerniente al delito de ocasionar dolosamente incendio en bosque y vegetación forestal dañando recursos naturales, la flora, fauna silvestre y ecosistema.
- M. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 419 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistentes en el transporte, acopio, y transformación de recursos forestales sin autorización de la Ley Forestal, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.
- N. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 416 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistentes en descargar y depositar aguas residuales en aguas nacionales, en menoscabo de la salud pública, recursos naturales, flora, fauna y calidad del agua.
- O. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 169 in fine de la LGEEPA, el cual establece en base a una lectura integral, que una vez dictada la resolución a que hace referencia el numero 168 de la ley en cito, de verificarse hechos, actos u omisiones que pudieran configurar uno o más delitos, la autoridad ambiental deberá hacerlos del conocimiento del MP.
- P. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 202 de la LGEEPA, en lo tocante a que la PROFEPA, Chihuahua, a pesar de haber realizado visitas de inspección, derivadas en su mayoría de Denuncias Populares, en las cuales constato de manera directa la comisión de actos, hechos y omisiones constitutivos de delitos ambientales, no interpuso Denuncia Penal sobre los mismos.
- Q. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 de la LGEEPA al no acumular una Denuncia Popular interpuesta a un expediente preexistente abierto con motivo de una Denuncia Popular previamente presentada de contenido igual.



- R. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 y 192 de la LGEEPA, al no haber acordado una Denuncia Popular, y en consecuencia, dejado de efectuar las diligencias necesarias con el fin de determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones planteadas en la misma.
- S. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 en relación con el 190 de la LGEEPA, en lo tocante a no acordar una Denuncia Popular, al no haber sido turnada la misma al órgano competente.
- T. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 193 de la LGEEPA, al resolver una Denuncia Popular sin informar al Denunciante las consideraciones adoptadas respecto a las pruebas e información aportada.
- U. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 159 Bis 3, en relación con el 159 Bis 4, ambos de la LGEEPA, al negarse a proporcionar información ambiental solicitada.

La Peticionaria afirma que estas presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA), el *Código Penal Federal* (CPF), la *Ley Forestal* (LF) y el *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo* (Convenio 169 de la OIT) constituyen la denegación de justicia ambiental a Pueblos Indígenas en la Sierra Tarahumara en el Estado de Chihuahua, en contravención de lo dispuesto por los artículos 6 y 7 del ACAAN. La parte final de la petición asevera que las 21 aserciones y sus ejemplos “configuran una pauta persistente<sup>2</sup>”.

### III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(1)

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición:

- (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;

---

2. Petición, p. 18.

- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;
- (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios, en esta etapa se requiere de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos<sup>3</sup>. El Secretariado examinó esta petición con tal perspectiva en mente.

La petición cumple con los requisitos establecidos en los incisos (a), (b), (d) y (f) del artículo 14(1) porque fue presentada por escrito en español, uno de los idiomas oficiales de las Partes<sup>4</sup>; la Peticionaria se identifica claramente en la petición como una organización sin vinculación gubernamental -COSYDDHAC- con domicilio en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua, México<sup>5</sup>. Finalmente, la petición parece encaminada a promover actividades de aplicación de la legislación ambiental y no a hostigar una industria, ya que se enfoca principalmente en la forma en que la autoridad ambiental ha atendido las denuncias presentadas por Pueblos Indígenas y otros grupos interesados en la protección de los recursos naturales en la Sierra Tarahumara.

Se estima cumplido también el requisito señalado en el inciso (c) porque la petición y sus anexos contienen suficiente información para analizar las aseveraciones que se plantean. Se ha proporcionado al Secretariado información suficiente sobre los medios por los que los Pueblos Indígenas y otros grupos de la Sierra Tarahumara han pretendido participar en la aplicación efectiva de la ley para la protección de los recursos naturales de esa Sierra, sobre el trámite que la autoridad le ha dado a las denuncias (populares y penales) que estos

3. En este sentido, véanse SEM-97-005 (Biodiversidad) Determinación conforme al artículo 14(1) en relación con la petición (26 de mayo de 1998); y SEM-98-003 (Grandes Lagos) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) relativa a la petición, en su versión revisada (8 de septiembre de 1999).

4. Véase también el apartado 3.2 de las *Directrices para la Presentación de Peticiones*.

5. Petición, p. 1 y anexo 0.

grupos han presentado<sup>6</sup> y sobre las razones por las que la Peticionaria considera omisa la actuación de la autoridad en cuanto a la aplicación efectiva de la legislación ambiental<sup>7</sup>.

En cuanto al inciso (e), en la petición se afirma que el asunto se ha comunicado a las autoridades pertinentes de la Parte y se anexan las respuestas de la Parte a tales comunicaciones<sup>8</sup>. La mayoría de las aseveraciones de la petición se refieren a asuntos que se han comunicado a las autoridades pertinentes de la Parte<sup>9</sup>. Se han presentado 46 escritos (incluyendo denuncias, recursos y amparos) que comunican a la autoridad tanto los daños ambientales por actividades presuntamente ilegales que afectan el bosque de la Sierra Tarahumara percibidos por Pueblos Indígenas y otros grupos, como la falta de respuesta adecuada por parte de la autoridad a esas denuncias. Por ejemplo, el Anexo 51 de la petición contiene una denuncia sobre la destrucción del bosque de la Sierra Tarahumara que afirma que: “[l]os daños culturales y sociales provocados por esta situación son cada vez más críticos para los pobladores, manifestándose en la pauperización, emigración y degradación de las culturas serranas...” y solicita “dar trámite efectivo a las denuncias ambientales que se han interpuesto ante la PROFEPA por tala ilegal<sup>10</sup>”.

Además de los requisitos listados en el artículo 14(1), el preámbulo de ese artículo plantea que una petición debe aseverar “que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. La mayoría de las aseveraciones de esta petición sí se ajustan a lo dispuesto en este preámbulo, mientras que algunas de las aseveraciones no se ajustan porque no se refieren a disposiciones que sean “legislación ambiental” en los términos del ACAAN<sup>11</sup>, o porque se refieren a situaciones consumadas respecto de las cuales la autoridad

6. Véase el Apéndice 1 de la petición reducida que relata los hechos en que se basa la petición.
7. Véase el Capítulo IV de la petición.
8. Petición, p. 18, Capítulo V. “Peticiones” y los anexos 3, 4, 6, 8, 9, 12, 14, 15, 19, 21, 27, 29 al 48, 50, 52, 53, 54, 56, 58, 60, 62, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 75, 77, 78, 79, 80.
9. Véanse los anexos 5, 10, 20, 49 y 51 de la petición. Más adelante se indican sobre cuáles de las aseveraciones no se estima cumplido este requisito.
10. Denuncia popular presentada por la Coalición Rural, 8 de noviembre de 1999, encabezado F; contestación de la Parte en los anexos 53 y 54.
11. El artículo 45(2) del ACAAN establece la definición de legislación ambiental:  
“Para efectos del Artículo 14 y la Quinta Parte  
(a) “legislación ambiental” significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:  
(i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,

ambiental no podría haber realizado algún acto de aplicación de la legislación ambiental al momento de presentarse la petición, y en consecuencia no puede afirmarse que México “está incurriendo” en una omisión en esos casos.

En seguida se analizan con mayor detalle las presuntas omisiones que alega la Peticionaria, agrupadas para facilitar su análisis en torno a los cuatro temas principales a que se refiere la petición: atención a la denuncia popular y el recurso de revisión; persecución de probables delitos ambientales; aplicación del Convenio 169 de la OIT; y acceso a la información ambiental.

*i. Presuntas omisiones relacionadas con la denuncia popular y el recurso de revisión*<sup>12</sup>

La petición afirma que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana respecto de 36 denuncias populares sobre tala ilegal y destrucción del bosque de la Sierra Tarahumara en Chihuahua, México. Estas denuncias populares fueron promovidas entre febrero de 1998 y marzo de 2000 por diversos grupos: la Comunidad de San Ignacio de Ararencó; las Comunidades de los Ejidos de Ciénega de Guacayvo, de San Diego de Alcalá y de El Consuelo; los Pueblos Indígenas Raramurí y Tepehuan; y por la Coalición Rural/Rural Coalition. La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por el inadecuado procesamiento que la autoridad ambiental ha dado a estas denuncias y a 3 recursos de revisión presentados en relación con esas denuncias. Señala que estas omisiones se dan en el contexto de los artículos 6 y 7 del ACAAN, que establecen el compromiso de las Partes del ACAAN de “iniciar de manera oportuna procedimientos judiciales, como es la interposición de Denuncias

- (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o
  - (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.
  - (b) Para mayor certidumbre, el término “legislación ambiental” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.
  - (c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.”
12. Planteadas en los encabezados A, B, C, D, F, Q, R, S, y T de la petición.

Penales, para procurar sanciones y soluciones adecuadas en caso de violaciones a la legislación ambiental”, así como la garantía de “la disponibilidad de mecanismos administrativos para la aplicación de la legislación ambiental, que comprende[n], por principio, el acceso a [...] lo[s] mismo[s], conforme a la legislación nacional<sup>13</sup>”.

La denuncia popular es un mecanismo que permite a cualquier persona, organización o grupo social comunicar a la autoridad presuntas violaciones a la ley ambiental o daños al medio ambiente<sup>14</sup>. Como se ha dicho al revisar otras peticiones relacionadas con el mecanismo de denuncia popular, es evidente que las disposiciones de la LGEEPA que establecen la denuncia popular califican como “legislación ambiental” en los términos de la definición del artículo 45(2) del ACAAN, porque son disposiciones cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente<sup>15</sup>.

La petición afirma que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental porque las denuncias presentadas por los Pueblos Indígenas y otros grupos de la Sierra Tarahumara no se han tramitado conforme a lo que establece la LGEEPA: algunas no han sido admitidas; algunas que sí se han admitido no se han resuelto ni tramitado como lo marca la ley; no se han realizado las diligencias que la ley exige; además de que no se han admitido o resuelto recursos de revisión relacionados con las denuncias populares presentadas. En el caso de esta petición, la mayoría de las denuncias populares se refieren a actividades o hechos que los denunciantes consideran una amenaza al ecosistema de la Sierra Tarahumara, y a la subsistencia y patrimonio cultural de las culturas serranas, aunque no especifican las violaciones a disposiciones legales precisas en que se basan<sup>16</sup>.

13. Para las dos referencias anteriores, véase la p. 1 de la petición.

14. El artículo 189 de la LGEEPA dispone: “Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico ...”

15. Véanse SEM 98-002 (Ortiz Martínez) Determinación conforme al artículo 14(1) (23 de junio de 1998), y SEM-97-007 (Lago de Chapala) Determinación conforme al artículo 15(1) (14 de julio del 2000).

16. La LGEEPA no exige como requisito que los denunciantes identifiquen las disposiciones legales que consideran infringidas con los hechos que denuncian (ver artículo 190). Por su parte, el apartado 5.2 de las Directrices sólo exige que “en el caso de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, el peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la ley.”

En cuanto al recurso de revisión, este es también un mecanismo establecido por la LGEEPA para permitir a los particulares contribuir en la aplicación de la ley ambiental. Los artículos 176 al 181 de la LGEEPA disponen que las personas afectadas por una resolución administrativa definitiva, y emitida con motivo de diversos actos de aplicación de la ley citada pueden impugnar tales resoluciones. En ciertos casos, las personas afectadas pueden solicitar que se lleven a cabo las acciones necesarias “para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida” (artículo 180 de la LGEEPA). Es claro entonces, que las disposiciones que establecen el recurso de revisión satisfacen la definición de legislación ambiental del ACAAN porque al igual que en el caso de la denuncia popular, estas disposiciones establecen un mecanismo cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente mediante la participación de cualquier persona en la vigilancia del cumplimiento de la ley ambiental<sup>17</sup>.

En resumen, estas aseveraciones se consideran procedentes conforme al artículo 14(1) del ACAAN en tanto se refieren principalmente a la tramitación adecuada de la denuncia popular y el recurso de revisión como mecanismos para la protección ambiental a los cuales la legislación ambiental de la Parte concede amplio acceso público. Por el contrario, los hechos a los que se refieren las denuncias populares mismas no son materia de esta petición y no serán materia de análisis ulterior en este caso. El Peticionario tuvo cuidado de plantear en esta petición las cuestiones de aplicación de la ley ambiental que enfrentan las comunidades de la Sierra Tarahumara, sin plantear presuntas omisiones en la aplicación efectiva de “disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas”, que podrían estar excluidas de revisión en este proceso en virtud de lo dispuesto por el artículo 45(2)(b) del ACAAN. Como se ha visto, la petición no se trata de los daños al medio ambiente reportados en las denuncias populares, sino que se centra en la manera pre-

---

17. Dado que se trata de disposiciones adjetivas, se evalúa si el recurso de revisión se ha invocado en relación directa a una disposición sustantiva que no cumpla con la definición de legislación ambiental. [Véase SEM 98-002 (23 de junio de 1998) Determinación conforme al artículo 14(1) (Ortiz Martínez)] En el caso de esta petición presentada por COSYDDHAC, los recursos de revisión se refieren al acceso y tramitación adecuada de la denuncia popular, que a su vez satisface la definición en cuestión.

suntamente omisa en que México aplica la denuncia popular como herramienta de acceso a la justicia ambiental respecto de algunos Pueblos Indígenas y otros grupos en la Sierra Tarahumara. En este sentido, la petición logra enfocar el asunto de manera que (en su mayoría) las presuntas omisiones que se plantean son omisiones en la aplicación efectiva de disposiciones cuyo propósito principal es “la protección de medio ambiente ... a través de ... la protección de la flora y fauna silvestres...”, conforme al artículo 45(2)(a)(iii) del Acuerdo.

ii. *Presuntas omisiones relacionadas con la persecución de probables delitos ambientales*<sup>18</sup>

La Peticionaria señala que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de probables delitos ambientales que se han denunciado o sobre los que la autoridad ambiental ha tenido conocimiento durante inspecciones y en el ejercicio de otras funciones.

La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en dos sentidos: al no aplicar los artículos 416, 418, y 419 del CPF a hechos presuntamente delictivos y al no ejercer las facultades que posee la autoridad ambiental para iniciar investigaciones o dar parte al Ministerio Público de hechos que pudieran configurar esos delitos, conforme a los artículos 169 y 202 de la LGEEPA<sup>19</sup>.

18. Planteadas en los encabezados G, H, I, J, K, L, M, N, O y P de la petición.

19. “Artículo 416.- Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, al que sin la autorización que en su caso se requiera, o en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas oficiales mexicanas:

I.- Descargue, deposite, o infiltre, o lo autorice u ordene, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos o corrientes de agua de jurisdicción federal, que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua de las cuencas o a los ecosistemas. Cuando se trate de aguas para ser entregadas en bloque a centros de población, la pena se podrá elevar hasta tres años más; ...”

“Artículo 418.- Al que sin contar con la autorización que se requiera conforme a la Ley Forestal, desmonte o destruya la vegetación natural, corte, arranque, derribe o tale árboles, realice aprovechamientos de recursos forestales o cambios de uso del suelo, se le impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y por el equivalente de cien a veinte mil días multa....La misma pena se aplicará a quien dolosamente ocasione incendios en bosques, selva, o vegetación natural que dañen recursos naturales, la flora o la fauna silvestre o los ecosistemas.”

“Artículo 419.- A quien transporte, comercie, acopie o transforme recursos forestales maderables en cantidades superiores a cuatro metros cúbicos rollo o su equivalente, para los cuales no se haya autorizado su aprovechamiento conforme a la Ley Forestal, se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de cien a veinte mil días multa, excepto en los casos de aprovechamientos de recursos forestales para uso doméstico, conforme a lo dispuesto en la Ley Forestal.”

Del texto de los artículos 416 y 418 del CPF se desprende claramente que éstos satisfacen la definición de legislación ambiental del ACAAN porque su propósito principal es la protección del medio ambiente a través de la protección de la flora y fauna silvestre. En el caso del artículo 419 del CPF que tipifica como delitos la realización (en determinadas circunstancias) de actividades de explotación comercial de los recursos naturales, se satisface también la definición de "legislación ambiental". La exclusión prevista en el artículo 45(2)(b) de disposiciones cuyo propósito principal sea la "administración" de actividades de explotación comercial, de subsistencia o por poblaciones indígenas, debe entenderse referida a actividades de ese tipo que sean lícitas, no a actividades que constituyen delitos. Además, la exposición de motivos que correspondió a la publicación del artículo 419 del CPF indica expresamente que el propósito principal de todas las disposiciones que contienen los delitos ambientales es la protección del medio ambiente y los recursos naturales<sup>20</sup>.

Como se ha dicho, el segundo aspecto de las aseveraciones relacionadas con los delitos ambientales se refiere a las disposiciones adjetivas relevantes. La petición señala que a través de denuncias populares se hicieron del conocimiento de la autoridad ambiental hechos que posiblemente constituyen delitos. Afirma que, además, la autoridad realizó al menos 15 visitas de inspección en las que la autoridad habría identificado posibles delitos ambientales. Según la Peticionaria, en ninguno de esos casos se interpuso una denuncia penal, lo que constituye una omisión en la aplicación efectiva de las disposiciones que establecen las facultades indagatorias y persecutorias de la Parte, es decir, de los artículos 169 y 202 de la LGEEPA.

Las disposiciones mencionadas, son "legislación ambiental" para efectos del artículo 14 del ACAAN porque su propósito principal, al igual que el de los delitos ambientales, es la protección del medio ambiente. Por otra parte, se trata de presuntas omisiones en las que la

---

El párrafo relevante del artículo 169 dispone: "... En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos."

"Artículo 202.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal."

20. Exposición de motivos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal. El Decreto se publicó en el D.O.F. el 24 de diciembre de 1996.



Parte “está incurriendo”, en los términos del artículo 14(1), ya que las facultades indagatorias en cuestión no parecen haber prescrito al momento de presentarse la petición<sup>21</sup>. Sólo se excluyen de revisión ulterior las aseveraciones planteadas en los encabezados J y L, que se refieren a hechos procesales consumados respecto de los cuales no había otro acto de aplicación que realizar al momento de presentarse la petición: no “haber turnado de inmediato al MP Federal” las materias denunciadas el 3 de julio de 1999 y el 9 de mayo de 1999, sino hasta el 16 de julio de 1999 en el primer caso citado, y hasta el 5 de julio de 1999, en el segundo<sup>22</sup>.

*iii. Presunta omisión relacionada con el Convenio 169 de la OIT<sup>23</sup>*

La petición asevera que la Parte ha omitido aplicar de manera efectiva el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT al otorgar autorizaciones para el aprovechamiento de recursos forestales maderables en la Sierra Tarahumara, sin consultar previamente a los Pueblos Indígenas que podrían resultar afectados por esas actividades.

Es claro que el Convenio 169 de la OIT es derecho interno vigente de la Parte conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero no se desprende la misma certidumbre sobre la forma en que la disposición invocada por la Peticionaria satisface la definición de “legislación ambiental” prevista en el ACAAN. El citado artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT establece: “En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de estos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras ...”.

La aseveración de la Peticionaria es que ese Convenio no se ha aplicado de manera efectiva porque se han concedido autorizaciones para la explotación forestal de la Sierra Tarahumara sin consultar a los Pueblos Indígenas que pudiesen resultar afectados (en concreto, a 9 comunidades). Como se ha visto, en virtud del artículo 45(2)(b) del ACAAN están exceptuadas de revisión en el proceso del artículo 14 las disposiciones cuyo propósito principal es la “administración de la

21. Véanse los artículos 100 y subsiguientes del Código Penal Federal.

22. Petición, p. 12.

23. Planteada en el encabezado E de la petición.

recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, [y] la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas". Sin excluir que en otro contexto pudiera llegarse a una conclusión distinta, en el caso de este alegato la disposición invocada parece tener como propósito la "administración" de la explotación de recursos de manera que se tomen en cuenta los intereses de los Pueblos Indígenas que puedan resultar afectados. Se sigue entonces, que en este caso concreto no puede revisarse esta aseveración porque no se satisface la definición de legislación ambiental. Es importante subrayar, sin embargo, que esta conclusión se refiere sólo a este caso concreto y que no se extiende a otras disposiciones del Convenio de la OIT, sino únicamente al fragmento del artículo 15.2 sobre el que la petición afirma que existe una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental al no consultar a esos grupos antes de otorgar autorizaciones de aprovechamiento forestal. Por último, cabe aclarar que esta conclusión tampoco implica determinación alguna respecto de si el Convenio mismo se está o no aplicando de manera efectiva.

Además, la petición no afirma, ni se desprende de ella, que esta presunta omisión ha sido comunicada a la Parte como lo requiere el artículo 14(1)(e). Por todo lo anterior, las aseveraciones planteadas en el encabezado E de la petición no satisfacen los requisitos del artículo 14(1) y no se analizarán más en el proceso de esta petición.

*iv. Presunta omisión en relación con el acceso a la información ambiental*<sup>24</sup>

Por último, la Peticionaria afirma que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al negar información ambiental sobre las denuncias que los Pueblos Indígenas y otros grupos de la zona han presentado por daños y tala ilegal en la Sierra Tarahumara. La petición relata que el 1 de marzo del 2000 "se presentó una petición de información ambiental para verificar lo manifestado por la Profepa respecto de las denuncias populares que ha recibido y atendido relativas a la materia forestal en la Sierra Tarahumara, y sobre la cual recaería acuerdo negando la petición...<sup>25</sup>".

La Peticionaria asevera que al negar esta solicitud la Parte omitió aplicar de manera efectiva el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA en relación con el artículo 159 Bis 4. La petición se refiere a la negativa de la autoridad a proporcionar información ambiental en relación con las

24. Planteada en el encabezado U de la petición.

25. Petición, p. 15.

denuncias. Al igual que el acceso al mecanismo de denuncia popular, el acceso público a la información ambiental es un mecanismo para la protección ambiental, por lo que estas disposiciones satisfacen la definición de legislación ambiental para efectos del artículo 14.

Sin embargo, la petición no afirma ni se desprende de ella que se haya comunicado a la Parte este asunto en concreto (el que se haya negado información ambiental) como lo exige el artículo 14(1)(e). No habiéndose cumplido en la petición uno de los requisitos previsto en el artículo 14(1) respecto de este alegato, no puede continuarse ahora la revisión de esta presunta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

En resumen, las aseveraciones de que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del Convenio 169 de la OIT (encabezado E) y respecto del acceso a la información ambiental (encabezado U) planteadas en la petición, así como las señaladas en los encabezados B, J, L y Q de la petición, no cumplen con todos los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y no se revisarán más en este proceso. Por el contrario, los requisitos del artículo 14(1) sí se cumplen respecto de las aseveraciones de la petición contenidas en los encabezados A, C, D, F, R, S y T relativos a la denuncia popular y el recurso de revisión, y las contenidas en los encabezados G, H, I, K, M, N, O y P, relativos a la investigación y persecución de probables delitos ambientales. En consecuencia, se emprendió el análisis de la parte procedente de la petición, conforme al artículo 14(2) del ACAAN.

#### **IV. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(2)**

Una vez que se ha determinado que las aseveraciones de una petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1), el Secretariado analiza la petición para determinar si ésta amerita que el Secretariado solicite una respuesta a la Parte. Conforme al artículo 14(2) del ACAAN, son cuatro los criterios que guían la decisión del Secretariado en esta etapa:

- a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;

- c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Al hacer esas consideraciones respecto de esta petición, el Secretariado contempló lo siguiente:

Al considerar la cuestión del daño [artículo 14(2)(a)], se observó que la petición alega la presunta falta de aplicación efectiva de la denuncia popular como herramienta de acceso a la justicia ambiental a Pueblos Indígenas y otros grupos de la Sierra Tarahumara. Esa supuesta falta de acceso a la denuncia popular representa un daño a los Pueblos Indígenas y otros grupos de la Sierra Tarahumara en tanto restricción al ejercicio del derecho otorgado por la ley ambiental a “toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades...”<sup>26</sup> de participar en la protección del medio ambiente mediante la denuncia de posibles hechos que causen desequilibrio ecológico o contravengan la ley ambiental.

Por lo que se refiere al artículo 14(2)(b) del ACAAN, el Secretariado considera que la aplicación efectiva de la denuncia popular como herramienta de acceso a la justicia ambiental, a que se refiere la petición, así como la aplicación efectiva de la legislación penal para la protección de los recursos boscosos de la Sierra Tarahumara, es un asunto cuya ulterior consideración en este proceso contribuirá a la consecución de las metas del Acuerdo. Específicamente, los artículos 1 y 5 del Acuerdo establecen, entre otras metas, las de alentar la protección y el mejoramiento del ambiente para el bienestar de las generaciones presentes y futuras, incrementar la cooperación entre las Partes para mejorar la aplicación y la observancia de las leyes ambientales, y lograr niveles altos de protección del ambiente y de cumplimiento de las leyes de las Partes. Además, la petición hace referencia en particular a las metas de acceso a los particulares a los procedimientos para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, y a las garantías procesales que deben alcanzarse en esos procedimientos, plasmadas en los artículos 6 y 7 del Acuerdo. Los objetivos del ACAAN se promoverían también con la revisión de esta petición en tanto se relaciona directamente con la participación en la protección ambiental de un sector de la sociedad mexicana que históricamente ha estado marginado –los Pueblos Indígenas y otras comunidades rurales de la Sierra Tarahumara– y cuya

---

26. LGEEPA, artículo 189.

contribución para la protección de los bosques de esa región es fundamental.

Con relación a la consideración prevista en el inciso c) del artículo 14(2) del ACAAN, la petición aborda los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte a los que se ha acudido. Como se ha visto, el asunto mismo que plantea la petición es que los esfuerzos de emplear los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte para denunciar daños al medio ambiente de la Sierra Tarahumara no fueron exitosos. En vista de los múltiples intentos relatados en la petición de emplear el mecanismo de denuncia popular y otros recursos, el Secretariado considera que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a ellos y que no es razonable esperar que se hiciera más<sup>27</sup>.

Finalmente, la petición no parece basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, ya que ni siquiera hace referencia a noticias de ese tipo [artículo 14(2)(d)].

Considerando en conjunto los factores del artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que esta petición sí amerita solicitar una respuesta de la Parte, respecto de las aseveraciones que según la determinación planteada en la sección anterior de este documento, satisfacen los requisitos del artículo 14(1).

## V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado determina que la petición SEM-00-006 (Tarahumara), presentada por la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos A.C. (COSYDDHAC), cumple con todos los requisitos del Artículo 14(1) del ACAAN, respecto de las aseveraciones contenidas en los encabezados A, C, D, F, R, S y T, relativos a la denuncia popular y el recurso de revisión, y las contenidas en los encabezados G, H, I, K, M, N, O y P, relativos a la investigación y persecución de probables delitos ambientales. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que, respecto de esas aseveraciones, la petición SEM-00-006 amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, y así lo hace a través de esta Determinación.

Conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN, la Parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 días

27. Véanse los apartados 5.6(c) y 7.5 de las Directrices.

siguientes a la recepción de esta notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma. Dado que ya se ha enviado a la Parte interesada copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta Determinación.

Sometido respetuosamente a su consideración, el 6 de noviembre de 2001.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

por: Carla Sbert  
Oficial Jurídica  
Unidad de Peticiones Ciudadanas

c.c.p.: Dra. Olga Ojeda Cárdenas, SEMARNAT  
Ms. Norine Smith, Environment Canada  
Ms. Judith E. Ayres, US EPA  
Sr. Javier Avila Aguirre, COSYDDHAC  
Sra. Janine Ferretti, Directora Ejecutiva

## **SEM-01-001**

### **(Cytrar II)**

**AUTEURS :** ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS HUMANOS, A.C. ET LIC. DOMINGO GUTIÉRREZ MENDÍVIL

**PARTIE :** États-Unis du Mexique

**DATE :** 14 février 2001

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en ce qui a trait à l'établissement et à l'exploitation du site d'enfouissement de déchets dangereux Cytrar, à proximité de la ville d'Hermosillo, dans l'État de Sonora.

#### **DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) et (2)  
(24 avril 2001)** Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].

**PAR. 14(3)  
(13 juin 2001)** Détermination selon laquelle le Secrétariat ne dispose pas de suffisamment d'information pour établir qu'il ne doit pas aller plus avant dans son examen de la communication, conformément à l'alinéa 14(3)a).





## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad  
con los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de  
Cooperación Ambiental de América del Norte

Núm. de petición:	SEM-01-001 (Cytrar II)
Peticionarios:	Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	14 de febrero de 2001
Fecha de la determinación:	24 de abril de 2001

---

### I. INTRODUCCIÓN

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte signataria del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el "ACAAN" o "Acuerdo") está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN. Si la petición lo amerita, considerando los criterios del artículo 14(2), el Secretariado puede solicitar a esa Parte que proporcione una respuesta a la petición.

El 14 de febrero de 2001, la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y el Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (los "Peticionarios"), presentaron al Secretariado una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que el gobierno

de México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de presuntas irregularidades en la construcción y operación del confinamiento de residuos peligrosos conocido como Cytrar, y respecto al negado acceso a los Peticionarios a la información relacionada con esas presuntas irregularidades. Esta es la segunda petición presentada respecto de este asunto. La primera petición puede consultarse bajo el número de identificación SEM-98-005.

El Secretariado determina que esta petición satisface los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo, y que amerita solicitar una respuesta a la Parte mexicana conforme al artículo 14(2), por las razones que se expresan en esta Determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México ha omitido aplicar de manera efectiva su legislación ambiental en relación con el confinamiento de residuos peligrosos conocido como Cytrar, ubicado en la proximidad de la ciudad de Hermosillo, en el estado de Sonora, México, y con el derecho a la información ambiental relacionada con ese confinamiento. El confinamiento ya no está operando, debido a que en 1998 la autoridad ambiental negó a Cytrar, S.A. de C.V. la renovación de su autorización de operación. La petición asevera que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 7 de la *Ley Federal de Protección al Ambiente* de 1982 (LPFA)<sup>1</sup>, de los artículos 28, 29, 32, 153 y 159 bis 3 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (en adelante, LGEEPA), del artículo 7 del *Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos* (en adelante, RRP), del artículo 415 del *Código Penal Federal* (en adelante, CPF), y de la Norma Oficial Mexicana NOM-057-ECOL-1993 *Que establece los requisitos que deben observarse en el diseño, construcción y operación de celdas de un confinamiento controlado de residuos peligrosos* (en adelante, NOM-057).<sup>2</sup>

La petición plantea cinco aseveraciones que se describen separadamente a continuación, si bien la relación entre todas ellas es importante para la consideración de esta petición. La primera aseve-

1. La LPFA estuvo en vigor hasta 1988. La LGEEPA que la sustituyó conserva disposiciones en materia de impacto ambiental equivalentes en lo esencial (artículos 28 al 30). En adelante se hace referencia sólo a las disposiciones vigentes.

2. Así como de la anterior Norma Técnica Ecológica NTE-CRP-010/88, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante, "DOF"), el 14 de diciembre de 1988 y la Norma Oficial Mexicana NOM-PA-CRP-006/93, la cual quedaría con la nomenclatura que actualmente ostenta, NOM-057-ECOL-1993, en virtud del Acuerdo publicado el 22 de octubre de 1993.

ración de la petición se refiere a la falta de autorización en materia de impacto ambiental del confinamiento. Los Peticionarios aseveran que la Parte mexicana omitió aplicar de manera efectiva los artículos 28, 29 y 32 de la LGEEPA, respecto del confinamiento de residuos peligrosos ahora conocido como Cytrar, al no requerir una manifestación de impacto ambiental previamente a la realización de las obras y actividades del confinamiento y al permitir su operación a los subsecuentes responsables sin que contaran con autorización en esa materia. Afirman que la evaluación de impacto ambiental era exigible al confinamiento desde el inicio, porque el requisito en la LFPA data de 1982, además de que sería exigible de manera retroactiva, al tratarse de una disposición de orden público e interés social.<sup>3</sup>

La segunda aseveración de los Peticionarios es que la autoridad ambiental omitió aplicar de manera efectiva los artículos 153 de la LGEEPA y 7 del RRP que prohíben la importación de residuos peligrosos para su disposición final en territorio nacional y exigen la repatriación de los residuos peligrosos generados bajo el régimen de importación temporal. Esta afirmación se basa en el hecho de que en 1997 el confinamiento Cytrar recibió tierras contaminadas y otros residuos peligrosos abandonados por la empresa Alco Pacífico, S.A. de C.V. para su disposición final. Según la petición, la fundidora de plomo Alco Pacífico abandonó tierras contaminadas y residuos peligrosos importados ilegalmente desde Estados Unidos y residuos generados a partir de materia prima introducida al país bajo el régimen de importación temporal, que debían haberse retornado al país de origen. Esa empresa operaba bajo el régimen de maquila en el Florido, Tijuana, BC. y fue clausurada por la autoridad ambiental en abril de 1991. Según la petición y la información que la acompaña, la autoridad ambiental gestionó la disposición final de esos residuos en Cytrar, para lo cual recibió 2 millones de dólares estadounidenses asignados por el Juez del Condado de Los Angeles, California, E.E. U.U. A.A. Al parecer, dicha suma fue una parte de la multa impuesta por el mismo juez a la compañía transportista S.R.S./Quemetco en virtud del transporte ilegal de residuos peligrosos al sitio de Alco Pacífico. Esta aseveración se entiende en el sentido de que México está omitiendo sancionar la supuesta violación a los artículos 153 de la LGEEPA y 7 del RRP, que se cometió presuntamente al depositar los residuos peligrosos en Cytrar para su disposición final, siendo que según los Peticionarios, dichos residuos peligrosos deben repatriarse.<sup>4</sup>

3. Véanse las páginas 3, 9 a 12 y los anexos 10 y 19 de la petición.

4. Véanse las páginas 3 a 6, 12 y 13, y los anexos 15 y 37 a 39 de la petición.

La tercera aseveración de la petición es que el confinamiento de residuos peligrosos no observó las especificaciones de la NOM-057 respecto de la construcción de sus celdas y que la Parte mexicana no ha sancionado esta supuesta violación de su legislación ambiental. Según las autorizaciones concedidas por el Instituto Nacional de Ecología a Cytrar, en 1996 el confinamiento contaba con una celda con capacidad de 16,200 m<sup>3</sup>, y contaba con una nueva celda con capacidad para 110,000 m<sup>3</sup> en 1997.<sup>5</sup> En apoyo a la afirmación de que se han incumplido estas especificaciones, la petición incluye un extracto de una manifestación de impacto ambiental presentada por Cytrar en 1994, que describe el diseño de las celdas.<sup>6</sup> Los Peticionarios afirman que "... los muros de contención de las celdas del confinamiento CYTRAR no cuentan con la capa de suelo cemento que se menciona en [la manifestación de impacto ambiental] y en algunas áreas al parecer tampoco existe la capa de arena de 30 cm. De ahí que los materiales que se utilizaron como alternativa al muro de 60 cm de concreto que exige en su párrafo 5.1.5 la Norma Oficial Mexicana NOM-CRP-006-ECOL/1993, ni remotamente tienen una resistencia de 240 Kg/cm<sup>2</sup>."<sup>7</sup>

La cuarta aseveración de la petición es que la Parte ha omitido aplicar de manera efectiva el artículo 415 del CPF al no ejercer acción penal tras la denuncia de hechos que el Peticionario presentó el 8 de diciembre de 1997 y que amplió el 3 de diciembre de 1998. La fracción primera del artículo 415 del CPF dispone una pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días de multa, a quien sin autorización de la autoridad federal competente o contraviniendo los términos en que haya sido concedida, realice cualquier actividad con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, la fauna, la flora o a los ecosistemas. La denuncia que presentaron los Peticionarios se refiere a los hechos que son objeto de las tres aseveraciones que se resumieron en los párrafos precedentes. Esto es, a la presunta operación del confinamiento sin que haya mediado autorización en materia de impacto ambiental, a la supuesta disposición final ilegal de residuos peligrosos que debieron repatriarse y al presunto incumplimiento de las especificaciones sobre construcción de las celdas.<sup>8</sup>

Por último, la petición asevera que al negarse a proporcionar diversa información ambiental relacionada con Cytrar a los Peticionarios, la Parte mexicana ha violado el derecho a la información ambiental

5. Véanse los anexos 3 y 4 de la petición.

6. Misma que la autoridad ambiental no aprobó, según afirman los Peticionarios.

7. Véase las páginas 6, 7 y 12 y el anexo 19 de la petición.

8. Véanse las páginas 6, 14 y 15 y los anexos 8 y 15 de la petición.

contemplado en el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA. Se anexa a la petición una solicitud de información escrita que se refirió principalmente a la naturaleza y origen de los residuos depositados en el confinamiento Cytrar. La respuesta mediante la cual la autoridad ambiental negó la entrega de dicha información fue declarada por la justicia federal como violatoria de la garantía de legalidad regulada en los artículos 14 y 16 constitucionales, por falta de motivación.<sup>9</sup> Los Peticionarios indican que a pesar del amparo de la justicia federal, la información solicitada aún no se ha proporcionado y que por ello la Parte está incurriendo en una omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Por otra parte, la petición afirma que el Secretariado está facultado para elaborar un informe sobre el caso Cytrar según el artículo 13 del ACAAN, por referirse a un asunto relacionado con las funciones de cooperación del Acuerdo. Afirman que llevarlo a cabo propiciaría el cumplimiento de los objetivos de la Agenda de América del Norte para la Acción 2000-2002.

### III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME A LOS ARTÍCULOS 14(1) Y 14(2) DEL ACAAN

#### *Artículo 14(1) del ACAAN*

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición:

- (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;

---

9. Véase el anexo 32 de la petición.

- (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga sobre los peticionarios, sí se requiere en esta etapa cierta revisión inicial.<sup>10</sup> Con tal perspectiva en mente el Secretariado determina que la petición sí satisface los requisitos de ese artículo y explica a continuación las razones de esta determinación.

Los artículos 28, 29, 32, 153 y 159 bis 3 de la LGEEPA, 415 del CPF y la NOM-057 que invoca la petición satisfacen la definición de "legislación ambiental" contenida en el artículo 45(2) del ACAAN, que se refiere al propósito principal de tales disposiciones.<sup>11</sup> De la simple lectura de dichos artículos se desprende claramente que son disposiciones cuyo propósito principal coincide con "... la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de [...] el control de químicos, sustancias, materiales

10. Véanse en este sentido, e. g., SEM-97-005 (Biodiversidad), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998) y SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

11. El artículo 45(2) del ACAAN establece:

Para los efectos del Artículo 14(1) y la Quinta Parte:

- (a) "**legislación ambiental**" significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:
  - (i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,
  - (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o
  - (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.
- (b) Para mayor certidumbre, el término "**legislación ambiental**" no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.
- (c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.

Véanse en este sentido, e.g., SEM-97-005 (Biodiversidad), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), SEM-98-001 (Guadalajara), Determinación conforme al artículo 14(1) (13 de septiembre de 1999) y SEM-98-002 (Ortiz Martínez), Determinación conforme al artículo 14(1) (18 de marzo de 1999).

o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello...".<sup>12</sup>

La expresión "está incurriendo" en el artículo 14(1) impone una consideración temporal respecto de las aseveraciones de una petición.<sup>13</sup> Esta consideración se satisface si la Parte correspondiente puede tomar medidas de aplicación de su legislación ambiental respecto de los asuntos materia de la petición y está omitiendo hacerlo, si bien los hechos a los que sea aplicable dicha legislación ambiental pueden ser hechos pasados.<sup>14</sup> Aunque los Peticionarios plantean sus aseveraciones en términos de que México "ha incurrido" en omisiones respecto del confinamiento Cytrar, que ya no está operando, las supuestas omisiones en las que la Parte "ha incurrido", sí corresponden a posibles acciones de aplicación que la autoridad competente pudiera llevar a cabo, es decir, a omisiones en que la Parte supuestamente "está incurriendo".

De la información contenida en la petición se desprende que las facultades para imponer sanciones administrativas no habían prescrito al momento de presentarse la petición en febrero de 2001,<sup>15</sup> suponiendo que las presuntas violaciones administrativas sucedieron: hasta noviembre de 1998 cuando parece haber cesado la operación presuntamente ilícita del confinamiento por falta de autorización de impacto ambiental<sup>16</sup>; en 1997 cuando supuestamente se iniciaron los envíos de

12. De modo ilustrativo, se transcribe una de las disposiciones referidas:  
LGEEPA, Artículo 153.- La importación o exportación de materiales o residuos peligrosos se sujetará a las restricciones que establezca el Ejecutivo Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior. En todo caso deberán observarse las siguientes disposiciones:  
... III.- No podrá autorizarse la importación de materiales o residuos peligrosos cuyo único objeto sea su disposición final o simple depósito, almacenamiento o confinamiento en el territorio nacional o en las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, o cuando su uso o fabricación no esté permitido en el país en que se hubiere elaborado; ...  
...VI.- Los materiales y residuos peligrosos generados en los procesos de producción, transformación, elaboración o reparación en los que se haya utilizado materia prima introducida al país bajo el régimen de importación temporal, inclusive los regulados en el artículo 85 de la Ley Aduanera, deberán ser retornados al país de procedencia dentro del plazo que para tal efecto determine la Secretaría;...
13. Véase en este sentido, e. g., SEM-97-004 (Canadian Env. Defence Fund), Determinación conforme al artículo 14(1) (27 de agosto de 1997).
14. Véase en este sentido, e. g., SEM-96-001 (Cozumel), Recomendación conforme al artículo 15(1) (7 de junio de 1997).
15. Véase el artículo 79 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, que dispone que la facultad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años, contados a partir del día en que se cometió la falta o infracción, si fueren consumadas, o desde que cesó si fuere continua.
16. Véase el anexo 4 de la petición, del que se desprende que la autorización de operación concedida a Cytrar por un año, expiró el 19 de noviembre de 1998.

Alco Pacífico a Cytrar<sup>17</sup>; y entre 1996 y 1997 cuando parece haberse construido la última celda.<sup>18</sup> Por otra parte, en cuanto a la presunta omisión en la aplicación del artículo 415 del CPF, a partir de los hechos descritos en la petición parece que las actuaciones realizadas por las autoridades han interrumpido la prescripción de la acción penal, y por lo tanto, la aseveración sí se refiere a una supuesta omisión en que la Parte “está incurriendo”.<sup>19</sup> Por último, dado que al momento de presentarse la petición la Parte no había proporcionado la información solicitada a los Peticionarios, la supuesta omisión en la aplicación del artículo 159 bis 3 de la LGEEPA continuaba en ese momento, y esta aseveración satisface también la consideración temporal del artículo 14(1).

En vista de todo lo anterior, no obstante que el confinamiento se encuentre cerrado y que la petición se refiera a actos consumados, la petición cumple con esta consideración temporal del artículo 14(1). Las aseveraciones se entienden en el sentido de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al no sancionar que la empresa Cytrar, S.A. de C.V. haya operado el confinamiento sin contar con autorización en materia de impacto ambiental, que supuestamente haya construido sus celdas sin observar las especificaciones de la NOM-057, que presuntamente haya recibido para su disposición final residuos peligrosos cuya importación está prohibida y que debieron repatriarse, conforme al artículo 153 de la LGEEPA, y al no proporcionar información en presunta violación al artículo 159 bis 3 de la LGEEPA.

La petición también satisface los seis requisitos listados en el artículo 14(1). La petición se presentó por escrito en español, que es el idioma designado por la Parte mexicana.<sup>20</sup> Los Peticionarios se identificaron como la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y Domingo Gutiérrez Mendivil. La primera es una organización sin vinculación gubernamental y el segundo un particular, vinculado a esa organización, ambos con residencia en Hermosillo, Sonora, México.<sup>21</sup>

La petición contiene información suficiente, que permitió al Secretariado revisarla. La petición incluye información sobre los

17. Véase el anexo 39 de la petición.

18. Véase el punto 1.1 de los anexos 3 y 4 de la petición.

19. Véase el anexo 9 de la petición y el artículo 110 del CPF, que dispone que las actuaciones que se practiquen en averiguación del delito interrumpen la prescripción de las acciones.

20. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y el apartado 3.2 de las Directrices.

21. Véanse los artículos 14(1)(b) y (f) y 45(1) del ACAAN y los anexos 44 y 45 de la petición.



antecedentes del confinamiento y sobre las acciones de la autoridad ambiental respecto del confinamiento (incluyendo copia de las autorizaciones otorgadas para su operación y de algunas notas sobre los residuos abandonados por la antigua fundidora Alco Pacífico y su traslado a Cytrar). Asimismo, la petición describe y documenta los esfuerzos de los Peticionarios por obtener de la autoridad ambiental mayor información relacionada con el cumplimiento de la legislación ambiental en la operación del confinamiento.<sup>22</sup>

Si bien respecto de algunos puntos tomados por separado la información de apoyo no es concluyente, en conjunto la información proporcionada en la petición es suficiente para que el Secretariado la revise. Los Peticionarios como particulares no gozan de facultades de verificación y pueden estar limitados por razones técnicas y económicas para obtener información de fuentes externas a la autoridad ambiental. Los Peticionarios indican que la autoridad les ha negado mayor información. Afirman que han solicitado que se verifique el cumplimiento de las especificaciones de construcción, y que la autoridad se ha negado a hacerlo.<sup>23</sup> También señalan que se les ha negado información sobre la naturaleza y origen de los residuos depositados en el confinamiento, y sobre el convenio por el que la Profepa y el Juez del Condado de Los Angeles determinaron disponer en Cytrar de los residuos abandonados por Alco Pacífico.<sup>24</sup> Considerando todo lo anterior, se estima que la información proporcionada en la petición es suficiente para satisfacer el requisito conforme al artículo 14(1)(c) del ACAAN.

La petición no parece encaminada a hostigar una industria aunque las preguntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental se refieren en particular a la empresa Cytrar, S. A. de C.V., que fue la última empresa responsable del confinamiento a que se refiere la petición. La petición parece encaminada, antes bien, a promover la aplicación de la legislación ambiental, porque se centra en la aplicación por la autoridad ambiental de diversas disposiciones sobre disposición

22. Véase el artículo 14(1)(c) del ACAAN. Posteriormente a la presentación de la petición, otros interesados enviaron al Secretariado información relacionada con el asunto materia de la petición. El Secretariado mantendrá dicha información en el archivo para su consideración en el caso de que se llegue a elaborar un expediente de hechos y hasta ese momento.

23. La petición señala que, no obstante la negativa de realizar la verificación de las celdas, la autoridad ambiental anunció en julio de 1998 que se realizaría una auditoría ambiental para garantizar que se tomarían las medidas necesarias de prevención, o en su caso de remediación, antes de sellar las celdas del confinamiento. Los Peticionarios consideran que no hay intención de realizar dicha auditoría, ya que la autoridad ambiental anunció en febrero de 2001 que se fijó a la empresa un plazo de 45 días para sellar el confinamiento.

24. Véanse las páginas 6 a 8, y los anexos 20 a 23 de la petición.

final de residuos peligrosos respecto del confinamiento y en la falta de acceso que se ha dado a los Peticionarios a la información ambiental relativa al posible incumplimiento de algunas obligaciones ambientales del confinamiento. No parece que los Peticionarios hayan sido competidores de dicha empresa, ni en el momento en que se presentó la petición, ni cuando dicha empresa estaba aún operando. La petición no es intrascendente, ya que la disposición adecuada de residuos peligrosos es una materia de importancia indiscutible, que representa además un problema reconocido ampliamente en México.<sup>25</sup>

La petición incluye copias de múltiples comunicaciones por escrito enviadas a la autoridad ambiental, mediante las cuales los Peticionarios han comunicado el asunto materia de la petición a las autoridades pertinentes de la Parte mexicana (en particular, al Ministerio Público Federal mediante la denuncia penal de diciembre de 1997, ampliada en diciembre de 1998; y a la Profepa mediante la denuncia popular de marzo de 1998), así como las respuestas que aquéllos recibieron, además de otros documentos que muestran que las autoridades están al tanto de dicho asunto.<sup>26</sup>

Habiendo estimado cumplidos los requisitos del artículo 14(1) respecto de esta petición por las razones arriba expuestas, el Secretariado pasa a la consideración de si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada.

#### *Artículo 14(2) del ACAAN*

Para determinar si la petición amerita una respuesta de la Parte, el Secretariado debe guiarse por las consideraciones que establece el artículo 14(2). Dichas consideraciones son las siguientes:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y

---

25. Véase el artículo 14(1)(d) del ACAAN, el apartado 5.4 de las Directrices. y el anexo 44 de la petición.

26. Véanse el artículo 14(1)(e) del ACAAN y los anexos 13 a 15, 27 a 32 y 37 a 39 de la petición.

- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Para hacer esta determinación, el Secretariado contempló lo siguiente.

Los Peticionarios afirman que “resulta evidente el perjuicio que [...] causa a todos los habitantes de Hermosillo, Sonora, la existencia del confinamiento de residuos peligrosos CYTRAR, que está contaminando el suelo y la atmósfera con desechos tóxicos expuestos al aire libre, y que inminentemente contaminará si es que se contaminaron ya [*sic*] los mantos freáticos que existen en el sitio”. De la información incluida en la petición no se desprende certeza sobre la existencia o no de daños relacionados con el confinamiento. Según la autoridad ambiental, ésta negó a Cytrar la renovación de su autorización de operación sin que el confinamiento hubiese alcanzado su capacidad instalada, no por haberse comprobado que existan daños o incumplimiento por parte de la empresa, sino en respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía. Ahora bien, dichas preocupaciones parecen basarse tanto en la proximidad con la ciudad de Hermosillo de una actividad percibida como altamente peligrosa, como en la falta de información que pudiera cambiar dicha percepción. En particular, no parece haber información disponible a la ciudadanía sobre el cumplimiento (por parte de Cytrar y sus antecesoras) de las obligaciones y especificaciones diseñadas para prevenir que el confinamiento de residuos peligrosos cause daños a la salud humana y al medio ambiente, que se invocan en la petición.<sup>27</sup>

Los artículos 1 y 5 del ACAAN plantean, entre otras metas, mejorar la aplicación efectiva de la legislación ambiental, lograr niveles altos de protección del medio ambiente y de cumplimiento de las leyes de las Partes, así como promover la transparencia y la participación pública. La observancia y la aplicación efectiva de la legislación relacionada con la disposición final de residuos peligrosos y el acceso de los interesados a la información relativa a ello, a que se refiere esta petición, están directamente relacionados con dichas metas del ACAAN. El ulterior estudio de los asuntos planteados en esta petición contribuiría a su consecución.

Con relación a los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte a los que se ha acudido, la Petición aborda este punto y muestra

---

27. Veánse las páginas 7 a 9 y los anexos 5, 8, 13, 15, 17, 20 a 23, 25, 26, 30, 32, 40 y 41 de la petición.

que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a ellos.<sup>28</sup> Los Peticionarios indican que han iniciado diversos procedimientos administrativos y judiciales y proporcionan copia de los siguientes: la denuncia popular del 11 de marzo de 1998; la denuncia penal del 8 de diciembre de 1997, ampliada el 3 de diciembre de 1998, con base en la cual se inició la averiguación previa penal número 56/98/H-11; la queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos del 2 de mayo de 1987; los juicios de amparo números 85/98 ante el Juez Primero de Distrito del Estado de Sonora, número 386/2000, número 679/99 y número 181/2000 (éste último concluido mediante sentencia en parte favorable al Peticionario), todos ante el Juez Tercero de Distrito del Estado de Sonora.<sup>29</sup>

Finalmente, la Petición no parece basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, aunque los Peticionarios sí hacen referencia a algunas noticias de ese tipo.<sup>30</sup>

Considerando en conjunto los factores del artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que esta petición sí amerita solicitar una respuesta de la Parte.

#### IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado determina que la Petición SEM-01-001 (Cytrar II), presentada por la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., *et. al* cumple con todos los requisitos contenidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que dicha petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso México, y así lo hace a través de esta Determinación.

La Parte podrá proporcionar una respuesta dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a ella, conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN. Dado que ya se ha enviado a la Parte interesada una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta Determinación.

Por otra parte, se informa a los Peticionarios que su solicitud para que el Secretariado lleve a cabo un informe conforme al artículo 13 del

---

28. Véanse también los apartados 5.6(c) y 7.5 de las Directrices.

29. Véanse los anexos 5, 8, 12, 13, 15, 17, 27, 31 y 32 la petición.

30. Véanse los anexos 22, 23, 33, 36, 40 y 41 de la petición.

---

Acuerdo, sería tomada en consideración una vez concluido el proceso conforme al artículo 14 del mismo.

Sometida respetuosamente a su consideración, el 24 de abril de 2001.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

por: Carla Sbert  
Oficial Jurídica  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

c.c.: Dra. Isabel Studer, SEMARNAT  
Sra. Norine Smith, Environment Canada  
Dr. Alan Hetch, US-EPA  
Sra. Janine Ferretti, Directora Ejecutiva de la CCA  
Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil, Academia Sonorense  
de Derechos Humanos



## Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

### Détermination du Secrétariat en vertu de l'article 14(3) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

**N° de la communication :** SEM-01-001 (Cytrar II)  
**Auteurs :** Academia Sonorense de Derechos  
Humanos, A.C.  
Domingo Gutiérrez Mendivil  
**Partie :** États-Unis du Mexique  
**Date de la communication :** 14 février 2001  
**Date de la détermination :** 13 juin 2001

---

#### I. INTRODUCTION

Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le « Secrétariat ») peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne alléguant qu'une Partie à l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE, ou l'« Accord ») omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, s'il juge que la communication satisfait aux critères mentionnés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Si la communication le justifie, compte tenu des critères du paragraphe 14(2), le Secrétariat peut demander une réponse à la Partie. Dans un délai de 30 jours suivant la réception de la demande ou, dans des circonstances exceptionnelles, dans un délai de 60 jours, la Partie doit faire savoir au Secrétariat si la question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, auquel cas le Secrétariat n'ira pas plus avant, et fournir toutes autres informations qu'elle souhaite présenter. Lorsque le Secrétariat estime que la communication justifie, à

la lumière de toute réponse fournie par la Partie, la constitution d'un dossier factuel, il en informe le Conseil en indiquant ses motifs.

Le 14 février 2001, l'*Academia Sonorense de Derechos Humanos* et M. Domingo Gutiérrez Mendivil (les « auteurs ») ont présenté une communication au Secrétariat, en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE. Le 24 avril 2001, le Secrétariat a jugé que cette communication satisfaisait aux critères du paragraphe 14(1) de l'Accord et demandé une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2)<sup>1</sup>. Le 4 juin 2001, la Partie a fait savoir au Secrétariat que la question faisait l'objet d'une procédure d'arbitrage en vue du règlement d'un différend international et que, partant, le Secrétariat ne devait pas aller plus avant dans l'examen de la communication. Dans le présent document, le Secrétariat fait connaître sa détermination en vertu de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en ce qui a trait au site d'enfouissement de déchets dangereux Cytrar, établi à proximité de la ville d'Hermosillo, dans l'État de Sonora, au Mexique, et en ce qui a trait également au droit d'accès à l'information environnementale concernant ce site d'enfouissement. Le site n'est plus exploité depuis 1998 à la suite du refus des autorités de renouveler le permis d'exploitation de l'entreprise Cytrar, S.A. de C.V. La communication renferme cinq allégations différentes concernant l'application efficace par le Mexique de sa législation de l'environnement en ce qui a trait au site d'enfouissement Cytrar.

Les auteurs allèguent que la Partie mexicaine a omis d'appliquer efficacement les articles 28, 29 et 32 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (ci-après, LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), en ce qui concerne le site d'enfouissement de déchets dangereux connu sous le nom de Cytrar, en n'exigeant pas d'étude d'impact environnemental avant la réalisation des travaux d'implantation et la mise en exploitation du site et en autorisant les responsables du site à exploiter ce dernier sans détenir les autorisations pertinentes.

Les auteurs affirment également que les autorités ont omis d'appliquer efficacement l'article 153 de la LGEEPA et l'article 7 du *Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos* (Règlement de la LGEEPA

---

1. SEM-01-001 (Cytrar II), Détermination du Secrétariat en vertu des articles 14(1) et 14(2) (24 avril 2001).



en matière de déchets dangereux), qui interdisent l'importation de déchets dangereux en vue de leur élimination finale sur le territoire national et qui exigent le rapatriement des déchets dangereux produits dans le cadre d'activités faisant intervenir une importation temporaire. Les auteurs allèguent qu'en 1997, le site d'enfouissement Cytrar a reçu des sols contaminés et d'autres déchets dangereux abandonnés par l'entreprise Alco Pacífico, S.A. de C.V., en vue de leur élimination finale, alors que ces déchets auraient dû normalement être renvoyés dans leur pays d'origine.

D'après les auteurs, l'enfouissement de déchets dangereux enfreignait les dispositions de la norme officielle NOM-057-ECOL-1993 qui établit les conditions à observer dans la conception, la construction et l'utilisation des cellules d'un site d'enfouissement contrôlé de déchets dangereux. L'infraction présumée concernerait la construction des cellules. À cet égard, les auteurs affirment que la Partie n'a pas sanctionné cette infraction présumée à sa législation de l'environnement.

Les auteurs soutiennent que la Partie a omis d'appliquer efficacement l'article 415 du *Código Penal Federal* (Code pénal fédéral) en n'engageant pas de poursuite judiciaire après que les auteurs eurent dénoncé les faits le 8 décembre 1997 et qu'ils eurent fourni des renseignements supplémentaires le 3 décembre 1998.

Enfin, les auteurs allèguent que la Partie, en refusant de fournir aux auteurs diverses informations relatives aux aspects environnementaux du site d'enfouissement Cytrar, a violé le droit à l'information environnementale consacré par l'article 159 bis 3 de la LGEEPA.

### III. RÉPONSE DE LA PARTIE

La Partie, dans sa réponse reçue le 4 juin 2001, affirme que « le Gouvernement des États-Unis du Mexique n'est pas en mesure juridiquement d'apporter une réponse à la question soulevée dans la communication, car cette question fait l'objet d'une procédure d'arbitrage en vue du règlement d'un différend international avec l'entreprise Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. [« partenaire investisseur » de Cytrar, S.A. de C.V.] concernant le non-respect présumé de l'*Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones* (APRI, Accord pour la promotion et la protection réciproque des investissements) conclu avec le Royaume d'Espagne »<sup>2</sup>.

2. Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, dossier ARB(AF)/00/2, enregistré sous le numéro 27 dans la liste des causes en instance.

En conséquence, la Partie sollicite l'arrêt de la procédure relative à la communication SEM-01-001, conformément aux dispositions de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE.

#### IV. ANALYSE EN FONCTION DU PARAGRAPHE 14(3) DE L'ANACDE

L'ANACDE ne spécifie pas de paramètres sur lesquels le Secrétariat devrait se baser pour déterminer si une communication justifie la constitution d'un dossier factuel, à la lumière de la réponse fournie par la Partie<sup>3</sup>. En revanche, l'Accord exige du Secrétariat qu'il mette fin à l'examen d'une communication si la question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance. L'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE stipule :

3. La Partie qui reçoit la communication devra indiquer au Secrétariat, dans un délai de 30 jours ou, dans des circonstances exceptionnelles et sur notification au Secrétariat, dans un délai de 60 jours :
  - a) si la question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, auquel cas le Secrétariat n'ira pas plus avant; et
  - b) toutes autres informations que la Partie souhaite présenter, notamment :
    - (i) si la question a déjà fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative, [...]

Le Secrétariat a déjà été amené à tenir compte, dans le contexte d'autres communications, de la disposition invoquée par la Partie dans sa réponse. Il a alors déterminé que cet alinéa 14(3)a) stipule que le Secrétariat ne doit pas aller plus avant dans l'examen d'une communication lorsque deux situations de fait coexistent. Premièrement, il doit exister une « procédure judiciaire ou administrative en instance ». Deuxièmement, la question soulevée dans la communication doit être la même que celle faisant l'objet de ladite procédure<sup>4</sup>. Dans le cas présent, le Secrétariat n'a pu confirmer l'existence que de la première des deux situations de fait.

---

#### 3. Article 15 : Dossier factuel

1. Si le Secrétariat estime que la communication justifie, à la lumière de toute réponse fournie par la Partie, la constitution d'un dossier factuel, il en informera le Conseil en indiquant ses motifs.
4. À cet égard, voir la communication SEM-99-001 (Methanex), Détermination du Secrétariat en vertu de l'article 14(3) (30 juin 2000).

Selon l'alinéa 45(3)b), une « procédure judiciaire ou administrative » aux fins du paragraphe 14(3) désigne « une procédure internationale de règlement des différends qui lie la Partie ». En ce sens, il est clair qu'une procédure d'arbitrage devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) en vue du règlement d'un différend international concernant le non-respect présumé par l'une des parties à l'ANACDE d'un accord bilatéral avec un autre État (comme l'APRI, conclu entre les États-Unis du Mexique et le Royaume d'Espagne) constitue effectivement une « procédure internationale de règlement des différends ». Dans sa réponse du 4 juin 2001, le Mexique affirme, et la liste des causes en instance du CIRDI le confirme, qu'une procédure est en instance en vue du règlement d'un différend engagé par l'entreprise Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A., à l'encontre des États-Unis du Mexique<sup>5</sup>.

Cependant, le Secrétariat n'a pas été en mesure d'établir que l'objet de la communication SEM-01-001 (Cytrar II) constitue également l'objet de la procédure internationale en instance, car il ne connaît pas l'objet de ladite procédure internationale. Dans sa réponse, le Mexique affirme :

Les deux cas sont liés parce que le site d'enfouissement de déchets dangereux à l'origine de la communication de citoyens a été acquis le 17 novembre 1997 par l'entreprise Cytrar, S.A. de C.V., dont l'entreprise Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A., est un partenaire investisseur.<sup>6</sup>

De l'avis du Secrétariat, le fait qu'il existe un lien d'investissement entre l'entreprise qui a engagé la procédure internationale à laquelle le Mexique est partie (Técnicas Medioambientales Tecmed S.A.) et l'entreprise visée par les allégations d'omission d'une application efficace de la législation de l'environnement contenues dans la communication (Cytrar, S.A. de C.V.) ne signifie pas nécessairement que l'objet du différend international et l'objet de la communication soient identiques.

---

5. Il convient d'apporter deux précisions. Premièrement, le Mexique n'a pas signé la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États. En conséquence, nous supposons que cette procédure d'arbitrage est menée en vertu des règles du Mécanisme complémentaire de ladite Convention. Deuxièmement, l'arbitrage en question n'est pas fondé sur « les dispositions des articles 1005 et 1110 du chapitre XI sur les investissements de l'Accord de libre-échange nord-américain » puisque ces articles de l'ALÉNA ne s'appliquent pas aux différends avec l'Espagne. À notre avis, l'arbitrage est plutôt fondé sur les articles IV.I, V et XI de l'*Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones* conclu entre les États-Unis du Mexique et le Royaume d'Espagne, qui sont semblables.

6. Réponse du Mexique en date du 1<sup>er</sup> juin 2001, reçue le 4 juin 2001.

En vertu du paragraphe 15(1), le Secrétariat jouit d'une grande discrétion pour déterminer si une communication justifie ou non la constitution d'un dossier factuel, et il est tenu d'indiquer les motifs de sa décision. En revanche, 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, sans analyser de façon plus approfondie la communication afin de déterminer si elle justifie la constitution d'un dossier factuel. Pour appliquer cette mesure exceptionnelle de rejet d'une communication, il est évident que le Secrétariat doit vérifier que la condition requise pour mettre fin à l'examen, établie à l'alinéa 14(3)a), est remplie. Par ailleurs, il appert dudit article que la Partie fournira au Secrétariat toutes les informations nécessaires pour lui permettre de déterminer si ladite condition est remplie. Le Secrétariat adhère au principe de transparence qui sous-tend l'ANACDE et, partant, il ne peut interpréter l'Accord comme une autorisation à tenir compte de la seule affirmation d'une Partie pour déterminer que la condition établie à l'alinéa 14(3)a) est remplie et qu'il doit mettre un terme à l'examen de la communication. À titre d'exemple, dans un autre cas, le Secrétariat a été en mesure de déterminer qu'il ne devait pas poursuivre l'examen d'une communication à la suite de l'analyse de l'explication détaillée fournie par la Partie démontrant que l'objet de la communication était le même que l'objet du différend international. La demande d'arbitrage a également aidé le Secrétariat dans sa détermination<sup>7</sup>.

Dans le cas de l'arbitrage mentionné par le Mexique, le Secrétariat peut déduire de l'information fournie sur le site Internet du CIRDI que la procédure n'est pas allée plus loin que la constitution du Tribunal<sup>8</sup>. Pour arriver à cette étape [conformément aux indications figurant à l'article 1) du titre III de l'annexe de l'Accord], l'investisseur doit nécessairement avoir (i) notifié au Mexique son intention de déposer une demande d'arbitrage et (ii) soumis la demande d'arbitrage au CIRDI. À l'aide de ces documents, par exemple, le Secrétariat serait en mesure d'établir la nature de la question faisant l'objet de l'arbitrage et de déterminer si cette question est la même que celle soulevée dans la communication. Cependant, ces documents n'ont pas été fournis au Secrétariat qui, par ailleurs, n'a reçu aucune autre description détaillée de la question faisant l'objet de l'arbitrage.

7. Voir la communication SEM-99-001 (Methanex), Détermination du Secrétariat en vertu de l'article 14(3) (30 juin 2000).

8. <<http://www.worldbank.org/icsid/cases/cases.htm>>.

## V. DÉTERMINATION DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat estime qu'il ne dispose pas de suffisamment d'information pour déterminer qu'il ne doit pas aller plus avant dans l'examen de la communication, conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, comme l'affirme la Partie. Cependant, compte tenu du fait que seul le délai ordinaire de présentation de la réponse de la Partie s'est écoulé depuis la demande du Secrétariat, la Partie dispose encore de 30 jours pour remettre au Secrétariat une réponse à la communication et/ou l'information nécessaire pour permettre au Secrétariat de déterminer si la question soulevée dans la communication SEM-01-001 (Cytrar II) est la même que celle faisant l'objet du différend international [ARB(AF)/00/2] auquel le Mexique est partie.

Le tout respectueusement soumis le 13 juin 2001.

### **Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

par : Carla Sbert  
Conseillère juridique  
Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : M<sup>me</sup> Isabel Studer, Semarnat  
M<sup>me</sup> Norine Smith, Environnement Canada  
M. Alan Hetch, US-EPA  
M<sup>me</sup> Janine Ferretti, directrice exécutive de la CCE  
M. Domingo Gutiérrez Mendivil, Academia Sonorense  
de Derechos Humanos



**SEM-01-002**  
**(AAA Packaging)**

**AUTEURS :** En conformité avec l'alinéa 11(8)(a), les noms des auteurs demeurent confidentiels.

**PARTIE :** Canada

**DATE :** 12 avril 2001

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le gouvernement du Canada a manqué à son obligation prévue au paragraphe 2(3) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), qui stipule que « [c]haque des Parties envisagera d'interdire l'exportation, vers les territoires des autres Parties, de tout pesticide ou toute substance toxique dont l'utilisation est interdite sur son territoire.

**DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)** (24 avril 2001) Le Secrétariat juge que la communication ne satisfait pas aux critères établis [par. 14(1)].





## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

<b>Submission I.D.:</b>	SEM-01-002 (AAA Packaging)
<b>Submitter(s):</b>	Names withheld pursuant to Article 11(8)(a)
<b>Concerned Party:</b>	Canada
<b>Date received:</b>	12 April 2001
<b>Date of this determination:</b>	24 April 2001

---

#### I - INTRODUCTION

On April 12, 2001, the Submitters filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat") a submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* ("NAAEC" or "Agreement"). Under Article 14 of the NAAEC, the Secretariat may consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party to the *Agreement* is failing to effectively enforce its environmental law if the Secretariat finds that the submission meets the requirements of Article 14(1). When the Secretariat determines that those requirements are met, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission (Article 14(2)).

The Secretariat has determined that the submission does not meet all of the requirements in Article 14(1) for further consideration. The Secretariat's reasons are set forth below in Section III.

## II - SUMMARY OF THE SUBMISSION

The Submitters assert that Canada is failing to meet its obligations under Article 2(3) of the *NAAEC*, which provides:

Each Party shall consider prohibiting the export to the territories of the other Parties of a pesticide or toxic substance whose use is prohibited within the Party's territory. When a Party adopts a measure prohibiting or severely restricting the use of a Pesticide or toxic substance in its territory, it shall notify the other Parties of the measure, either directly or through an appropriate international organization.

Specifically, the Submitters allege that Canada "has failed to issue a prohibitory and/or injunctive order halting the export to the United States, by AAA Packaging, of products containing the banned hazardous substance 'isobutyl nitrite' . . . ."<sup>1</sup> The Submitters claim that under United States law, isobutyl nitrite is a regulated hazardous substance and its importation is banned. The only information provided in support of the submission is a series of undated Vancouver Sun articles, which the Submitters claim were published on or about January 2001.

## III - ANALYSIS

Article 14 of the *NAAEC* directs the Secretariat to consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party to the *NAAEC* is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,<sup>2</sup> Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device. Rather, Article 14(1) should be given a large and liberal interpretation, consistent with the objectives of the *NAAEC*.<sup>3</sup>

The opening sentence of Article 14(1) authorizes the Secretariat to consider a submission "from any non-governmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law. . . ." Following this first sentence, Article 14(1) lists six spe-

---

1. Submission, at 1.

2. See e.g., SEM-97-005 (Animal Alliance), Determination pursuant to Article 14(1) (May 26, 1998).

3. See SEM-97-005 (Animal Alliance), Determination pursuant to Article 14(1) (May 26, 1998).

cific criteria relevant to the Secretariat's consideration of submissions. The Secretariat must find that a submission:

- (a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat;
- (b) clearly identifies the person or organization making the submission;
- (c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based;
- (d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry;
- (e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party's response, if any; and
- (f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.<sup>4</sup>

This submission contains two plain defects, either one of which is alone sufficient to warrant dismissal at this stage. First, the submission does not meet all of the criteria inherent in the first sentence of Article 14(1). Although the submission appears to meet the requirement that it be filed by a "non-governmental organization or person"<sup>5</sup> and the temporal requirement inherent in the phrase "is failing," it does not meet the requirement that it focus on an asserted failure to enforce a Party's environmental laws.<sup>6</sup>

Article 45(2) of the *NAAEC* prescribes, among other criteria, that for purposes of Article 14 an "environmental law" is "any statute or regulation of a Party, or provision thereof." The sole provision that the Submitters claim Canada is not enforcing is *NAAEC* Article 2(3).<sup>7</sup> The

4. Article 14(1)(a)-(f).

5. Article 45(1) defines a "non-governmental organization" to include any non-profit or public interest organization or association which is neither affiliated with, nor under the direction of, a government. There is no indication from the submission that either Submitter is affiliated with, or under the direction of, a government.

6. Cf. SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Article 14(1) (14 December 1998).

7. The Submitters assert that in the United States, isobutyl nitrite is regulated and its importation banned under provisions of the Consumer Product Safety Act, citing

Secretariat has dismissed previous allegations of ineffective enforcement of a Party's international obligations on the ground that the international obligations at issue, including in one case obligations set forth in the *NAAEC*, had not been imported into a Party's domestic law and therefore did not meet the Article 45(2) definition of "environmental law."<sup>8</sup> As the Secretariat noted in regard to the B.C. Logging submission, SEM-00-004, Canada does not appear to have taken action to incorporate the *NAAEC* into its domestic law, as distinguished from its purely international obligations.<sup>9</sup> Further, the Secretariat concluded with regard to the B.C. Logging submission that, in general, the remedy for a *NAAEC* Party's alleged failure to fulfill any of its obligations under *NAAEC* Articles 6 and 7 lies with the other *NAAEC* Parties.<sup>10</sup> The same holds true for any obligations contained in *NAAEC* Article 2(3). Accordingly, although the Secretariat is not excluding the possibility that future submissions might raise questions concerning a Party's international obligations that would meet the criteria of Article 14(1), the Submitters here have not alleged that Canada is failing to enforce its environmental law within the meaning of Article 14.

The second fatal defect in the submission is that, while it appears to meet some of the criteria contained in Article 14(1)(a)-(f), it plainly does not meet the requirements of Article 14(1)(e).<sup>11</sup> The only indication that the government of Canada is aware generally of issues related to matters raised in the submission is in a newspaper article attached to the submission reporting that Health Canada is investigating the Canadian company that allegedly produces and markets isobutyl nitrite to customers in the United States and elsewhere. However, nothing in the submission indicates that the specific matter addressed in the submission – Canada's enforcement of *NAAEC* Article 2(3) – has been communicated in writing by the Submitters or others to the relevant Canadian authorities, and no copies of relevant correspondence is attached to the submis-

---

15 U.S.C. §§ 2051-2084. However, these provisions of United States law clearly are not environmental laws of Canada.

8. SEM-00-04 (B.C. Logging), Determination pursuant to Articles 14(1) and 14(2) (8 May 2000); SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Articles 14(1) and 14(2) (4 January 1999); SEM-97-005 (Animal Alliance), Determination pursuant to Article 14(1) (26 May 1998). While the Secretariat is not bound by principles of *stare decisis* to follow these determinations, relying on them helps to ensure consistency in the Secretariat's determinations under Articles 14 and 15.
9. SEM-00-04 (B.C. Logging), Determination under Articles 14(1) and 14(2) (8 May 2000).
10. SEM-00-04 (B.C. Logging), Determination under Articles 14(1) and 14(2) (8 May 2000).
11. Because either deficiency discussed in this determination clearly warrants dismissal, there is no need to address all of the criteria in Article 14(1)(a)-(f).

sion.<sup>12</sup> Nor does the submission indicate or attach copies of the response, if any, of the relevant Canadian authorities.

#### IV - CONCLUSION

Pursuant to Guideline 6.2, the Secretariat, for the foregoing reasons, will terminate the Article 14 process with respect to this submission, unless the Submitters provide the Secretariat with a submission that conforms to the criteria of Article 14(1) within 30 days after receipt of this Notification.<sup>13</sup>

Yours truly,

per: Geoffrey Garver  
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: Dr. Alan Hecht, US-EPA  
Ms. Norine Smith, Environment Canada  
Dra. Isabel Studer, SEMARNAT  
Ms. Janine Ferretti, Executive Director

---

12. See Guideline 5.5.

13. See Guideline 6.2.



## **SEM-01-003**

**(Dermet)**

**AUTEURS :** MERCERIZADOS Y TEÑIDOS DE  
GUADALAJARA, S.A.

**PARTIE :** États-Unis du Mexique

**DATE :** 14 juin 2001

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement les lois, dans une poursuite civile, concernant la contamination de la nappe aquifère par l'entreprise Dermet, S.A. de C.V., de Guadalajara, Jalisco.

### **DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)** Le Secrétariat juge que la communication ne  
**(19 septembre 2001)** satisfait pas aux critères établis [par. 14(1)].





## **Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

### **Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-01-003 (Dermet)</b>
<b>Peticionarios:</b>	Mercerizados y Teñidos de Guadalajara, S.A.
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	14 de junio de 2001
<b>Fecha de la determinación:</b>	19 de septiembre de 2001

---

#### **I. INTRODUCCIÓN**

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte signataria del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el "ACAAN" o "Acuerdo") está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN. Si la petición lo amerita, considerando los criterios del artículo 14(2), el Secretariado puede solicitar a esa Parte que proporcione una respuesta a la petición.

El 14 de junio de 2001, la empresa Mercerizados y Teñidos de Guadalajara, S.A. (el "Peticionario"), presentó al Secretariado una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN. El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al negar valor probatorio,

en juicio civil, a un dictamen técnico de la autoridad ambiental sobre la contaminación del manto freático en una sección de la ciudad de Guadalajara, ocurrida en 1992.

El Secretariado determina que esta petición no satisface lo dispuesto por el artículo 14(1) del Acuerdo por las razones que se expresan en esta Determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Mercerizados y Teñidos de Guadalajara, S.A. (Mercerizados) asevera que el Gobierno de México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al negar valor probatorio en juicio civil, a un dictamen técnico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), relativo a la contaminación del manto acuífero, generada en 1992 por la empresa productora de plaguicidas y fungicidas Dermet, S.A. de C.V. (Dermet), en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

De la información contenida en la petición y sus anexos, se desprenden los siguientes antecedentes:

- Mercerizados es una empresa fabril en el ramo textil, que anteriormente estaba ubicada en la calle seis número 2742 de la zona industrial de la Ciudad de Guadalajara.
- En 1992, esta empresa solicitó la intervención de la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente en Jalisco, debido a que empezó a detectar daños en los equipos de las instalaciones donde fabricaba hilo mercerizado y baja de calidad en la producción, por la presencia de sales de cobre provenientes del pozo de agua utilizado por la empresa. Profepa indicó a Mercerizados que no contaba con presupuesto para hacer los estudios necesarios, por lo que Mercerizados pagó \$82,429.50 pesos para que se realizaran.<sup>1</sup>

---

1. Mercerizados no parece haber planteado ningún recurso ante esa solicitud, más allá de haber reclamado en el juicio contra Dermet el reembolso de este monto. No se señala ni en la petición ni en los documentos anexos a ésta, cuál fue el fundamento legal de esa solicitud de Profepa, ni se plantea algún alegato específico sobre este aspecto como parte de la petición.

- En julio de 1993, la Profepa realizó un estudio para determinar la presencia de sulfato de cobre en el interior de la empresa Dermet<sup>2</sup> y el 5 de enero de 1994 concluyó un dictamen técnico al respecto.<sup>3</sup>
- El 6 de enero de 1994, Profepa decretó la clausura total definitiva de Dermet.<sup>4</sup> Profepa revocó la clausura el 12 de enero de 1994, tras celebrar un convenio de concertación con Dermet a fin de que ésta llevara a cabo el saneamiento del subsuelo y del manto freático de la zona ubicada frente al número 2734 de la calle 4 de la zona industrial de Guadalajara, Jalisco.<sup>5</sup>
- El 10 de febrero de 1994, Profepa proporcionó un dictamen técnico a Mercerizados sobre los daños y perjuicios sufridos, y señaló a Mercerizados que ésta debía buscar la indemnización de esos daños por la vía civil.<sup>6</sup>
- En septiembre de 1994, Mercerizados inició juicio civil contra Dermet por daños y perjuicios. En enero de 1999, el juez determinó que Mercerizados no había probado la acción, considerando que el dictamen técnico de Profepa era sólo una prueba documental privada que no era suficiente para fijar las causas y el monto de los daños y perjuicios reclamados, sino que conforme a lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) era necesario fijarlos mediante prueba pericial desahogada en el juicio.<sup>7</sup>

2. "Estudio para determinar la presencia de sulfato de cobre en el interior de la Compañía Dermet, S.A. de C.V.", ordenado a través del oficio de comisión P.FB27-002-0498-(93)-10321 del 30 de julio de 1993; elaborado por el Ing. Luis Javier Rodríguez Ortiz. Véase el acuerdo de clausura (Anexo I de la petición) y la cláusula segunda del Convenio de Concertación celebrado entre Dermet y la Profepa el 12 de enero de 1994 (Anexo II de la petición).

3. Según el acuerdo de clausura (Anexo I de la petición), a través del oficio P.F.B27-005-(93)-545-02038 de fecha 4 de noviembre de 1993, se ordenó la elaboración del informe o dictamen técnico relativo al análisis del estudio para determinar la presencia de sulfato de cobre; informe que fue concluido por el Ing. Ramón Humberto González Núñez, Subdelegado de Verificación Normativa, Apoyo Técnico y Auditoría, el 5 de enero de 1994.

4. Véase anexo I de la petición. Acuerdo de clausura contenido en el oficio P.F.B27/005/004/94.

5. Véase Anexo II de la petición.

6. Véase la sentencia definitiva emitida el 28 de enero de 1999 correspondiente al juicio civil ordinario número 28/94 promovido ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, por Mercerizados y Teñidos de Guadalajara, S.A., en contra de Dermet, S.A. de C.V. (anexo IV de la petición, pág. 3).

7. Anexo IV de la petición, Sentencia definitiva emitida el 28 de enero de 1999 correspondiente al juicio civil ordinario número 28/94 promovido ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en el Estado de Jalisco, por Mercerizados y Teñidos de Guadalajara, S.A., en contra de Dermet, S.A. de C.V.

- Mercerizados recurrió esta sentencia en las instancias judiciales correspondientes, más no logró la indemnización buscada porque aunque se reconoció en la última instancia que el dictamen de Profepa tenía valor de prueba plena como documental pública, el tribunal competente confirmó que la acción para demandar el pago de los daños y perjuicios había prescrito el 8 de febrero de 1994, antes de que Mercerizados iniciase la acción civil, el 23 de septiembre de 1994.<sup>8</sup>

Respecto de estos hechos, el Peticionario afirma que “[l]a Delegación Jalisco de la Procuraduría Federal de Protección al medio Ambiente, cuando recibió de los técnicos que comisionó para realizar la investigación los resultados y se percató que la contaminación provenía de la citada empresa DERMET, S.A., ordenó y ejecutó la clausura de la misma, pero por influencias políticas de sus dueños, escudándose en el convenio de concertación [celebrado con Dermet] la levantó, no importándole que no estuviera saneado el manto acuífero y menos que se nos hubieran resarcido los costos de la investigación que financiamos, ni los daños y perjuicios que resentimos y para desafanarse de nosotros, invocando lo preceptuado por el artículo 194 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, disponiendo que cuando por infracción a las disposiciones de dicha ley, se ocasionen daños y perjuicios, los afectados podrán solicitar a la Secretaría la formulación de un dictamen técnico el cual tendrá valor de prueba en caso de ser presentado en juicio, nos entregó dos dictámenes uno técnico y el otro acerca del monto de los daños y nos conminó para que acudiéramos a entablar demanda ante la autoridad judicial, ya que ella dijo no podía hacer nada mas, por carecer de atribuciones y ser lo procedente, presentar con base en tales dictámenes, la reclamación en vía jurisdiccional y así fueran los Tribunales, los que decidieran nuestras reclamaciones.(sic)”

Mercurizados argumenta que “...basta tener en cuenta lo preceptuado por el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, en los artículos 5o., punto 2, incisos “j”. “l”, artículo 6o., punto 3, incisos “a” y “d”, artículo 7, punto 1, inciso “d”; para reconocer que al contrario de como arguyó, [la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente] contaba con facultades para seguir el procedimiento, hasta lograr que se saneara el pozo contaminado y nos indemnizaran.”

Mercurizados afirma en la petición que México ha omitido aplicar de manera efectiva los artículos 5(2)(j) y (l) , 6(3)(a) y (d) y 7(1)(d) del

8. Anexos V a VIII de la petición.

ACAAN y el artículo 194 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)<sup>9</sup> con relación a estos hechos.

### III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición:

- (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;
- (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga sobre los peticionarios, sí se requiere en esta etapa cierta revisión inicial.<sup>10</sup> El Secretariado revisó la petición con tal perspectiva en mente y determina que no satisface los requisitos umbrales contenidos en el preámbulo de ese artículo, porque los hechos que plantea no constituyen posibles “omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental” en que la Parte “está incurriendo”. A continuación se explican las razones de esta determinación.

9. A partir de la reforma a la LGEEPA de diciembre de 1996, esta disposición está prevista en el artículo 204 de esa ley.

10. Véanse en este sentido, e.g., SEM-97-005 (Biodiversidad), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998) y SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

El Peticionario alega omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de la Delegación Estatal de Jalisco de la Profepa, y por parte de la autoridad judicial federal (a través del Segundo Juzgado de Distrito, el Segundo Tribunal Unitario y el Cuarto Tribunal Colegiado, todos en materia civil, del Tercer Circuito del Poder Judicial de la Federación).

Tras el análisis detallado de la petición y los anexos que la acompañan, el Secretariado considera que los hechos planteados por el Peticionario no sugieren posibles *omisiones en la aplicación efectiva* de la legislación ambiental. A pesar de que el resultado de los procedimientos seguidos por Mercerizados ante las autoridades ambiental y judicial no fue la indemnización por los daños y perjuicios causados por la contaminación producida por Dermet, es claro que esa indemnización se negó en última instancia porque corrió el plazo de prescripción de la acción civil por daños y perjuicios, y no a causa de una omisión en la aplicación efectiva del artículo 194 de la LGEEPA, o de los artículos 5, 6 y 7 del ACAAN. A su vez, la razón por la que corrió el plazo de prescripción sin que se ejerciera la acción no fue tampoco la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental invocada en la petición.

Los hechos en que se funda la petición no sostienen la aseveración de que México “está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”, por lo siguiente:

- Mercerizados tuvo acceso a procedimientos previstos en la legislación de la Parte para que un particular demande por daños a otro particular, en congruencia con el artículo 6(3) del ACAAN.<sup>11</sup>
- Profepa emitió un dictamen técnico sobre los daños y perjuicios causados a Mercerizados, conforme al artículo 194 de la LGEEPA, mismo que Mercerizados presentó en juicio civil.<sup>12</sup>

---

11. Los artículos 5(2), 6(3)(a)(d) y 7(1)(d) del ACAAN contemplan el compromiso de las Partes del ACAAN de garantizar que los particulares tengan acceso a procedimientos que sean sencillos, efectivos y con requisitos y tiempos razonables, para demandar por daños a otras personas. Por su parte, la legislación civil mexicana prevé que quien sufre daños y perjuicios derivados de hechos ilícitos puede demandar una indemnización al responsable. Véase el artículo 1910 del Código Civil.

12. Dictamen técnico relativo al análisis del estudio para determinar la presencia de sulfato de cobre, Subdelegado de Verificación Normativa, Apoyo Técnico y Auditoría, 5 de enero de 1994.

- Profepa no tiene facultades para ejercitar una acción civil por daños y perjuicios a nombre de un particular.<sup>13</sup>
- En la última instancia, la autoridad judicial federal reconoció pleno valor probatorio al dictamen de Profepa.<sup>14</sup>
- No es requisito para iniciar una acción por daños y perjuicios el contar con un dictamen técnico de la autoridad ambiental.<sup>15</sup>

Por todo lo anterior, no pueden revisarse en el proceso del artículo 14 del ACAAN las aseveraciones de que México está incurriendo en una omisión en la aplicación efectiva de los artículos 194 y 5, 6 y 7 del ACAAN al haberse negado valor probatorio en juicio al dictamen de la Profepa y al no haber ésta actuado para que se indemnizara a Mercerizados.<sup>16</sup>

13. Según el Peticionario, los artículos 5, 6 y 7 del ACAAN facultaban a la Profepa para seguir el procedimiento iniciado por su denuncia popular, hasta lograr que se indemnizara a Mercerizados. (Véase pág. 2 de la petición.) Al momento de la presentación de la denuncia popular y de la elaboración del estudio y los dictámenes por la Profepa, este órgano no contaba con facultades para iniciar procedimientos en materia civil a nombre de un tercero. Las facultades de Profepa se encontraban establecidas en el Reglamento Interior de la entonces Secretaría de Desarrollo Social, y en el Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría de Protección al Ambiente Publicados, respectivamente, en el DOF del 4 de junio de 1992 y del 17 de julio de 1992. Tampoco en el ACAAN se establecen facultades de las autoridades ambientales de las Partes para perseguir el pago de daños y perjuicios a nombre de los particulares. Del artículo 6(3) del ACAAN se desprende claramente que corresponde a los particulares iniciar los procedimientos para la reparación de los daños originados como consecuencia de una violación a la legislación ambiental vigente.
14. Véanse las sentencias correspondientes, anexas a la petición. En particular, véase la pág. 79 de la Sentencia emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito el 26 de marzo de 2001 respecto del Amparo Directo número 3771/2000.
15. Véase la resolución del 26 de marzo de 2001 del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito, en el sentido de que la LGEEPA no establece que el dictamen técnico a que se refiere el artículo 194 de la LGEEPA sea un requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción de pago de daños y perjuicios. (pág. 79)
16. La petición no se refiere a acciones que Profepa hubiese realizado u omitido realizar respecto de la contaminación del manto freático en aplicación de la legislación ambiental. Por ejemplo, en la petición se menciona que la Parte actuó sin importar "que no estuviera saneado el manto acuífero" (petición párrafo Tercero), pero la petición no asevera que se haya incurrido en una omisión en la aplicación efectiva de alguna disposición de la legislación ambiental de la Parte sobre este aspecto del caso, sino que se limita a aseverar una supuesta omisión por no haberse obtenido una indemnización por los daños y perjuicios presuntamente sufridos por Mercerizados. El Secretariado no expresa ninguna opinión sobre si esa u otra aseveración hubiera satisfecho los criterios del artículo 14(1).

Sólo resta considerar el argumento del Peticionario en el sentido de que el hecho de que el asunto haya tardado en resolverse desde febrero de 1992 (cuando se presentó la denuncia a Profepa) hasta marzo de 2001 (cuando se dictó la resolución definitiva en amparo), es una omisión en la aplicación efectiva de los artículos 5, 6 y 7 del ACAAN. En particular, el artículo 7(1)(d) establece que los procedimientos previstos en la legislación de cada Parte, "no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas".

Independientemente de la razón que pudiera asistir al Peticionario para considerar el lapso de tiempo que tomó la resolución de su asunto como irrazonable o injustificado, esa tardanza no es una omisión en que la Parte "está incurriendo" o que continuase al momento de presentarse la petición. Como se ha asentado al analizar otras peticiones, la expresión "está incurriendo" en el artículo 14(1) impone una consideración temporal respecto de las aseveraciones de una petición.<sup>17</sup> Esta consideración se satisface si al momento de presentarse la petición, la Parte correspondiente puede tomar medidas de aplicación de su legislación ambiental respecto de los asuntos materia de la petición y está omitiendo hacerlo.<sup>18</sup> En el caso del plazo que tardaron las autoridades mexicanas correspondientes en resolver el asunto de Mercerizados, es evidente que se trata de un hecho consumado que no puede modificarse, respecto del cual no existen facultades que la Parte esté omitiendo aplicar. Por esta razón, este último argumento tampoco puede revisarse conforme al artículo 14 del ACAAN.

Habiendo determinado que la petición no se ajusta a los requisitos umbrales del primer párrafo del artículo 14(1) del ACAAN, el Secretariado no analizó la petición a la luz de los requisitos listados en ese artículo.

#### IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado determina que la petición SEM-01-003 (Dermet), presentada por la empresa Mercerizados y Teñidos de Guadalajara, S. A. no se refiere a omisiones en que la Parte está incurriendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental conforme al artículo 14(1) del ACAAN, por lo que el Secretariado no procederá a examinar la petición.

---

17. Véase en este sentido, e.g., SEM-97-004 (Canadian Env. Defence Fund), Determinación conforme al artículo 14(1) (27 de agosto de 1997).

18. Véase en este sentido, e.g., SEM-96-001 (Cozumel), Recomendación conforme al artículo 15(1) (7 de junio de 1997).



---

En cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las Directrices, el Secretariado notifica esta determinación al Peticionario, y le informa que no obstante, de acuerdo con el apartado 6.2 de las Directrices, el Peticionario cuenta con 30 días para presentar una petición que cumpla con el artículo 14(1) del ACAAN.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

por: Janine Ferretti  
Directora Ejecutiva

c.c.: Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT  
Sra. Norine Smith, Environment Canada  
Dr. Alan Hecht, US-EPA  
Lic. Andrés Garcen Vergara, Mercerizados y Teñidos  
de Guadalajara, S.A.



## SEM-02-001

### (Exploitation forestière en Ontario)

**AUTEURS :** SIERRA LEGAL DEFENCE FUND (SLDF)  
ET COLL.

**PARTIE :** Canada

**DATE :** 6 février 2002

**RÉSUMÉ :** Les auteurs de la communication allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace du paragraphe 6(a) du *Règlement sur les oiseaux migrants* (ROM) adopté en vertu de la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrants* (LCOM), en rapport avec l'industrie forestière en Ontario.

#### DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

**PAR. 14(1) et (2)**  
**(25 février 2002)** Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].



## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Article 14(1) and (2) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

**Submission Number:** SEM-02-001 (Ontario Logging)

**Submitters:** Canadian Nature Federation  
Canadian Parks and Wilderness Society  
Earthroots  
Federation of Ontario Naturalists  
Great Lakes United  
Sierra Club (United States)  
Sierra Club of Canada  
Wildlands League

**Represented by:** Sierra Legal Defence Fund (SLDF)

**Concerned Party:** Canada

**Date received:** 6 February 2002

**Date of this determination:** 25 February 2002

---

#### I - INTRODUCTION

On 6 February 2002, the Submitters listed above filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat") a submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* ("NAAEC" or "Agreement"). Under Article 14 of the NAAEC, the Secretariat may consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law if the Secretariat finds that the submission meets the requirements of Article 14(1). When the Secretariat determines

that those requirements are met, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission (Article 14(2)).

The Secretariat has determined that the submission meets all of the requirements in Article 14(1) and merits requesting a response from the Party in light of the factors listed in Article 14(2). The Secretariat's reasons are set forth below in Section III.

## II - SUMMARY OF THE SUBMISSION

The Submitters assert that Canada is failing to effectively enforce section 6(a) of the *Migratory Birds Regulations* ("MBR")<sup>1</sup> adopted under the *Migratory Birds Convention Act, 1994* ("MBCA")<sup>2</sup> in regard to the logging industry in Ontario. Section 6(a) of the MBR provides that "[...] no person shall (a) disturb, destroy or take a nest, egg, nest shelter, eider duck shelter or duck box of a migratory bird [...] except under authority of a permit therefor." Violations of section 6(a) of the MBR may be prosecuted by way of summary conviction or as an indictable offence.<sup>3</sup>

The Submitters claim that their research, based on statistical data, estimates that in the year 2001, clear-cutting activity destroyed over 85,000 migratory bird nests in areas of central and northern Ontario.<sup>4</sup>

The Submitters allege that Environment Canada ("EC"), through its Canadian Wildlife Service ("CWS"), is primarily responsible for enforcing the MBCA.<sup>5</sup>

The Submitters assert that logging activity in Ontario is carried out under *Forest Management Plans* prepared under the supervision of the Ontario Ministry of Natural Resources ("MNR") in accordance with provincial standards and without any input from federal authorities on matters related to enforcing the MBCA, which is a federal act.<sup>6</sup> They

---

1. C.R.C., c. 1035.

2. S.C. 1994, c. 22.

3. Section 13 of the MBCA provides that for a summary conviction offence, a company faces a maximum fine of \$100,000, an individual a maximum \$50,000 fine. Individuals are also liable to jail terms up to 6 months, or a combination of jail and a fine. For indictable offences, the maximum fines are \$250,000 for a company and \$100,000 for an individual. Individuals are also liable to jail terms up to 5 years, or to both a fine and jail sentence. With subsequent offences the maximum fine to which an individual is liable is doubled.

4. Submission at 4 and Appendix 6 of the Submission: Dr. Elaine MacDonald & Kim Mandzy, "*Migratory Bird Nest Destruction in Ontario*" (Toronto: SLDF, 2001).

5. Submission at 3.

6. Submission at 5.

assert that while EC can be contacted for input on *Forest Management Plans* and has produced a non-binding guideline<sup>7</sup> directing that activities be avoided during critical periods of migratory birds' lifecycles, "EC fails to take enforcement activities to ensure that this requirement [...] is adhered to."<sup>8</sup> The Submitters further assert that "despite the estimated widespread destruction of bird nests,"<sup>9</sup> an access to information request filed in 2001 revealed no investigations or charges in Ontario for violations of section 6(a) of the MBR.<sup>10</sup>

The Submitters claim that "EC itself acknowledges that migratory bird nests are destroyed during logging operations."<sup>11</sup> They assert that the CWS considers nest destruction during logging to be "incidental" kill and that the CWS has decided not to use proactive enforcement measures against the logging industry because violations of section 6(a) of the MBR that occur during logging operations are not intentional.<sup>12</sup>

The Submitters assert that "[t]he term 'incidental' is not a recognized justification under the MBCA or MBR for destroying bird nests or eggs."<sup>13</sup> They assert that the MBCA is a public welfare law and that "[w]hen these laws are infringed it is often the result of unintentional, not wilful, conduct."<sup>14</sup>

They allege that the CWS favours conservation initiatives over enforcement in regard to the logging industry even though "[...] there is no evidence that the existing vague strategy of the Wildlife Service is effective compared to a more proactive strategy"<sup>15</sup> and "non-enforcement initiatives do not negate the need for enforcement."<sup>16</sup> The Submitters further assert that through a "self-imposed prohibition against using enforcement action" in cases of incidental kill, "Wildlife Service officials appear to be making a choice about priorities without any authority to do so."<sup>17</sup> Finally, they contend that even though logging has

---

7. *Environmental Assessment Guideline for Forest Habitat of Migratory Birds*.

8. Submission at 5, note 32.

9. Submission at 1.

10. Submission at 6 and Appendices 7 and 8 of the submission (access to information request respecting enforcement efforts under s. 6(a) of the MBR dated 13 July 2001 from Elaine MacDonald, SLDF to Michael Bagues, Chief Access to Information and Privacy Secretary, Environment Canada, and materials received in response to access to information request).

11. Submission at 5.

12. Submission at 8.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

16. Submission at 11.

17. Submission at 8.

been an important industry in Canada and Ontario for many decades, when the MBCA was updated in 1994, the Canadian government

[...] did not exempt the logging industry from laws to protect migratory birds or their nests. The Wildlife Service cannot undermine Parliament's intention by arbitrarily failing to enforce the MBCA.<sup>18</sup>

The Submitters assert that Canada does not follow its own *Compliance and Enforcement Policy for Wildlife Legislation*, which states that "[c]ompliance and enforcement activities must be securely founded in law and must be fair, predictable, and consistent across Canada," since "the actual practice of enforcing some of the law and only against some parties, but excluding the logging industry for subs. 6(a) violations, is hardly 'fair' or 'consistent'.<sup>19</sup>"

The Submitters assert that "[a] systematic failure to enforce against an entire industry known to engage in practices that violate the MBCA cannot be a legitimate exercise of [prosecutorial] discretion<sup>20</sup>" pursuant to Article 45(1)(a) of the NAAEC "because the CWS has made a sweeping policy decision, not a case-by-case judgement associated with prosecutorial discretion.<sup>21</sup>"

The Submitters then cite two reasons why "[t]he failure to enforce subs. 6(a), MBR against logging companies, contractors and individual operators is not a *bona fide* decision to allocate resources to the enforcement of other environmental matters that have higher priority" pursuant to Article 45(1)(b) of the NAAEC. First,

despite their legal jurisdiction to do so, EC has failed to conduct an environmental assessment of a single *Forest Management Plan* or proposed logging operation for the threat to migratory birds. A reasonable exercise of enforcement discretion presupposes some assessment of the relative costs associated with each option.

Second, the Submitters list four reasons why "the cost of enforcing [subs.] 6(a), MBR need not have a significant impact on EC's enforcement budget:<sup>22</sup>" (i) because of competition, the logging industry would be responsive to enforcement action; (ii) EC could work with MNR to include MBCA requirements in the province's *Forest Management*

---

18. Submission at 9.

19. Submission at 11.

20. Submission at 10.

21. Submission at 9.

22. Submission at 10.



*Planning Manual*; (iii) surveyors must already search for certain nests and the added cost of searching for all nests would be roughly similar across companies; and (iv) logging operations could be scheduled to reduce their impact during the nesting season. The Submitters further claim that pursuant to Article 5(1) of the NAAEC, Canada is required to effectively enforce its environmental laws.<sup>23</sup>

The Submitters assert that the alleged failure to enforce section 6(a) of the MBR against the logging industry, in addition to the harmful impact on the migratory bird population, has negative consequences for wildlife biodiversity, tourism, respect for the law, fair competition within the logging industry and healthy wood stocks.<sup>24</sup>

### III - ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,<sup>25</sup> Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device. Rather, Article 14(1) should be given a large and liberal interpretation, consistent with the objectives of the NAAEC.

#### A. Article 14(1)

The opening sentence of Article 14(1) authorizes the Secretariat to consider a submission “from any nongovernmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law [...]” The Submission meets these requirements.

The Submission is filed by nongovernmental organizations within the meaning of Article 45(1) of the NAAEC. The Submission alleges that

23. Submission at 3.

24. Submission at 1. At pp. 3-4, the Submitters cite a Canadian government study, *The Economic Significance of Nature-Related Activities*, as well as the *Strategy and Action Plan of the North American Bird Conservation Initiative*, in support of their allegations.

25. See e.g. SEM-97-005 (Biodiversity), Determination pursuant to Article 14(1) (26 May 1998) and SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Article 14(1) & (2) (8 September 1999).

a Party, Canada, is failing to effectively enforce section 6(a) of the MBR. Section 6(a) of the MBR comes within the definition of “environmental law” found in Article 45(2)(a) of the NAAEC, since it is a provision of a regulation of a Party, the primary purpose of which is the protection of the environment through the protection of wild flora or fauna. Section 6(a) of the MBR is not directly related to worker safety or health. The Submission alleges an ongoing failure to effectively enforce section 6(a) of the MBR against the logging industry in Ontario. Finally, the Submission alleges a failure to effectively enforce section 6(a) of the MBR and not a deficiency in the law itself.

Article 14(1) then lists six specific criteria relevant to the Secretariat’s consideration of submissions. The Secretariat must find that a submission:

- (a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat;
- (b) clearly identifies the person or organization making the submission;
- (c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based;
- (d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry;
- (e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party’s response, if any; and
- (f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.<sup>26</sup>

The submission meets these criteria. The submission is in English, a language designated by the Parties.<sup>27</sup> It clearly identifies the organizations making the submission.<sup>28</sup>

The submission provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission with respect to the assertions of a

---

26. Article 14(1)(a)-(f).

27. Article 14(1)(a), Guideline 3.2.

28. Article 14(1)(b) and submission at ii.

failure to effectively enforce the law cited.<sup>29</sup> First, information about the research method used and results obtained in estimating the number of alleged violations of section 6(a) of the MBR referenced in the submission is provided in an appendix to the submission.<sup>30</sup> Second, assertions concerning the Party's failure to effectively enforce section 6(a) of the MBR are based on government materials available on the Internet, caselaw, and information obtained pursuant to an access to information request, all of which is reproduced in appendices to the submission.<sup>31</sup>

The submission appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry, as required by Article 14(1)(d) of the NAAEC. It is focused on the acts or omissions of a Party rather than on compliance by a particular company or business.<sup>32</sup>

The submission meets the criterion contained in Article 14(1)(e) of the NAAEC, that it indicate that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and the Party's response, if any. The submission states that the issues raised in the submission have been communicated to the Party. The submission also provides copies of correspondence sent to the Party, and copies of the reply received. It states that a request for information on enforcement of and compliance with section 6(a) of the MBR with respect to logging operations went unanswered.<sup>33</sup>

Finally, because the Submitters are established in the United States or Canada, the submission meets the requirement in Article 14(1)(f) that it be filed by a "person or organization residing or established in the territory of a Party."<sup>34</sup>

## **B. Article 14(2)**

The Secretariat reviews a submission under Article 14(2) if it finds that the submission meets the criteria in Article 14(1). The purpose of such a review is to determine whether to request that the Party concerned prepare a response to the submission. During its review under Article 14(2), the Secretariat considers each of the four factors listed in

---

29. Article 14(1)(c), Guideline 5.2, 5.3.

30. Appendix 6 to the submission.

31. Appendices 1, 8, 10, 11 to the submission.

32. See Guideline 5.4(a).

33. Submission at 12-13 and Appendix 9 to the submission.

34. Submission at ii.

that provision based on the facts involved in a particular submission. Article 14(2) lists these four factors as follows:

In deciding whether to request a response, the Secretariat shall be guided by whether:

- (a) the submission alleges harm to the person or organization making the submission;
- (b) the submission, alone or in combination with other submissions, raises matters whose further study in this process would advance the goals of this Agreement;
- (c) private remedies available under the Party's law have been pursued; and
- (d) the submission is drawn exclusively from mass media reports.<sup>35</sup>

The Secretariat, guided by the factors listed in Article 14(2), has determined that the submission merits requesting a response from the Party.

The Submitters allege harm to the persons they represent:

The Submitters represent many outdoor enthusiasts, birders and conservationists. Since birds are an integral part of the sounds, sights, and diversity of the natural landscape, a failure to protect them ultimately diminishes the splendour of the outdoors for enthusiasts and birders. The destruction of migratory bird nests and eggs harms conservationists by destroying the subject of their study and by damaging the delicate balance in the ecosystem. Moreover, birds have their own intrinsic value regardless of human benefit. All of this harm is beyond monetary calculation.<sup>36</sup>

Such assertions have been considered under Article 14(2)(a) for other submissions and they are relevant here as well.<sup>37</sup> We note that the Submitters claim that "[t]he failure to enforce subs. 6(a), MBR is the direct cause of the harm suffered by these groups."<sup>38</sup>

---

35. Article 14(2) of the NAAEC.

36. Submission at 13.

37. In SEM-96-001 (Cozumel), Recommendation to the Council for the Development of a Factual Record (7 June 1996), for example, the Secretariat noted: "In considering harm, the Secretariat notes the importance and character of the resource in question – a portion of the magnificent Paradise coral reef located in the Caribbean waters of Quintana Roo. While the Secretariat recognizes that the submitters may not have alleged the particularized, individual harm required to acquire legal standing to bring suit in some civil proceedings in North America, the especially public nature of marine resources bring the submitters within the spirit and intent of Article 14 of the NAAEC."

38. Submission at 13.

The submission also raises matters whose further study in the Article 14 process would advance the goals of the Agreement.<sup>39</sup> The Submitters allege that

[a] blanket absence of enforcement against the logging industry may result in lower costs for timber harvests but higher costs to our environment because of the harm to migratory birds. This failure to enforce environmental law may thereby distort the significant trade in wood products between the parties, contrary to Article 1(e) [of the NAAEC], by permitting some producers to externalise environmental costs.<sup>40</sup>

Article 1(e) of the Agreement lists as an objective of the NAAEC to “avoid creating trade distortions or new trade barriers.” A failure by one Party to effectively enforce a regulatory provision mirroring an obligation also undertaken by another Party pursuant to a bilateral treaty could conceivably result in trade distortions in the regulated industry. Therefore, a submission such as the one under review, seeking to ensure effective enforcement of such provision, advances the goals of Article 1(e) of the Agreement.

The Submitters characterize the alleged failure by EC to effectively enforce section 6(a) of the MBR as a “widespread pattern of ineffectual enforcement.<sup>41</sup>” The Secretariat has previously determined that “[a]ssertions of this sort – that there is a widespread pattern of ineffectual enforcement – are particularly strong candidates for Article 14 consideration.<sup>42</sup>”

The submission also furthers the Agreement’s objective of enhancing “compliance with and enforcement of environmental laws and regulations.<sup>43</sup>” Finally, the submission promotes the conservation of shared bird populations “for the well-being of present and future generations.<sup>44</sup>”

The Submitters assert that “Canadian caselaw demonstrates the difficulty of pursuing private remedies for MBCA violations” because courts have refused to grant standing to private parties barring proof that the applicant faces the infringement of some personal or private right or will suffer personal damages.<sup>45</sup> They also assert that charges

39. Article 14(2)(b) of the NAAEC.

40. Submission at 13.

41. Submission at 10.

42. SEM-99-002 (Migratory Birds), Determination pursuant to Article 14(1) and (2) of the NAAEC (23 December 1999).

43. Article 1(g) of the NAAEC.

44. Article 1(a) of the NAAEC.

45. Submission at 14.

sworn by private individuals are not a viable alternative because logging operations are carried on in remote areas where access is often forbidden, making it difficult for citizens to witness violations of section 6(a) of the MBR; citizens usually do not have the expertise or financial resources to prosecute charges in court; in any private prosecution, the Crown could intervene to withdraw or stay the charge; and prosecutions are after-the-fact events that do not remedy the harm done.<sup>46</sup> It therefore appears from the submission that private remedies may in effect not be available.

Finally, the submission is not based exclusively on mass media reports. The submission is based primarily on SLDF research, government information available on the Internet, caselaw and information obtained pursuant to an access to information request.

In sum, having reviewed the submission in light of the factors contained in Article 14(2), the Secretariat has determined that the assertion that there is a failure to effectively enforce section 6(a) of the MBR merits requesting a response from the Party.

#### **IV - CONCLUSION**

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-02-001 (Ontario Logging) meets the requirements of Article 14(1) and merits requesting a response from the Party in light of the factors listed in Article 14(2). Accordingly, the Secretariat requests a response from the Government of Canada subject to the provisions of Article 14(3). A copy of the submission, along with supporting information provided with the submission, was previously forwarded to the Party under separate cover.

Respectfully submitted,

#### **Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

per: Katia Opalka  
Legal Officer, Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: Ms. Norine Smith, Environment Canada  
Ms. Judith E. Ayres, US-EPA  
Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT  
Ms. Janine Ferretti, CEC Executive Director  
Mr. Albert Koehl, SLDF

---

46. Submission at 15.

**SEM-02-002**  
**(Aéroport de la ville de Mexico)**

**AUTEURS :** JORGE RAFAEL MARTÍNEZ AZUELA  
ET COLL.

**PARTIE :** États-Unis du Mexique

**DATE :** 7 Février 2002

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec les émissions de bruit produites par l'Aeroporto Internacional de la Ciudad de México (AICM). Selon les auteurs de la communication, il existe des études montrant que les émissions de bruit de l'AICM excèdent les limites établies dans la législation de l'environnement, ce qui porte atteinte de manière irréversible à la santé de milliers de personnes résidant à la périphérie de l'aéroport.

**DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) et (2)**  
**(22 février 2002)** Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].





## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad  
con los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de  
Cooperación Ambiental de América del Norte

<b>Núm. de petición:</b>	SEM-02-002 (Aeropuerto de la ciudad de México)
<b>Peticionarios:</b>	Jorge Rafael Martínez Azuela Jorge Martínez Sánchez Raúl Morelos C. Jorge Alberto Tellez Murillo Saúl Gutiérrez Hernández Norma Guadalupe Viniegra Cantón
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	7 de febrero de 2002
<b>Fecha de la determinación:</b>	22 de febrero de 2002

---

### I. INTRODUCCIÓN

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte signataria del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el "ACAAN" o "Acuerdo") está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN. Si la petición lo amerita, considerando los criterios del artículo 14(2), el Secretariado puede solicitar a esa Parte que proporcione una respuesta a la petición.

El 7 de febrero de 2002, Jorge Rafael Martínez Azuela y otros vecinos de la zona circundante al Aeropuerto Internacional de la ciudad de México (AICM) (los "Peticionarios"), presentaron al Secretariado una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que el gobierno de México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de las emisiones de ruido originadas por ese aeropuerto.

El Secretariado determina que esta petición satisface los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo, y que amerita solicitar una respuesta a la Parte mexicana conforme al artículo 14(2), por las razones que se expresan en esta Determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que existen estudios que muestran que las emisiones de ruido del AICM exceden los límites establecidos en la legislación ambiental, causando daños irreversibles a las miles de personas que residen en la periferia de ese aeropuerto. Los Peticionarios afirman que las autoridades ambientales federales y locales han omitido aplicar de manera efectiva los artículos 5 fracciones V y XIX, 8 fracción VI, 155 y 189 al 204 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Norma Oficial Mexicana NOM-ECOL-081-1994<sup>1</sup> (NOM-081) y los artículos 80 al 84 de la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF). La petición contiene dos aseveraciones: a) que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por la nula vigilancia y aplicación de sanciones al AICM, no obstante que sus operaciones rebasan los límites máximos permisibles de emisión de ruido establecidos en la NOM-081; y b) que México incurre en omisiones respecto de los procedimientos de denuncia popular y denuncia ciudadana iniciados ante el gobierno federal y del Distrito Federal, respectivamente, relativos a las posibles violaciones del artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081.

Los Peticionarios argumentan que conforme a los artículos 5 fracciones V y XIX y 155 la autoridad ambiental federal está obligada a lo siguiente respecto del AICM: "...(i) vigilar el cumplimiento de la NOM-081; (ii) adoptar medidas para evitar que se transgredan los límites máximos permisibles de emisión de ruido establecidos en la NOM-081, y; (iii) aplicar las sanciones correspondientes en caso de que se transgredan dichos límites." Señalan también que "... el artículo 8,

---

1. Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición. (Publicada en el D.O.F. de fecha 13 de enero de 1995.)

fracción VI de la LGEEPA, en relación con el artículo 9 del mismo ordenamiento, confiere al gobierno del Distrito Federal la facultad de aplicar las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos de servicios.”<sup>2</sup>

La petición afirma que como consecuencia de la falta de aplicación por parte de México de su legislación ambiental en este caso, los vecinos del AICM han sufrido daños al sistema auditivo, diversos efectos negativos por la interrupción del sueño y la merma del desarrollo académico de los niños de la zona, cuyas clases se interrumpen por el paso de un avión aproximadamente cada 7 minutos. Según los Peticionarios, los estudios concluyeron que “[n]o existe procedimiento alguno que pueda mitigar el ruido aeroportuario cercano al AICM.”<sup>3</sup> La petición afirma que: “Es claro por lo tanto, que la forma de proteger el ambiente y salvaguardar la integridad física de los habitantes de las inmediaciones del AICM, es cerrar la fuente fija que produce las emisiones de ruido por encima de los estándares legal y mundialmente aceptables. En la alternativa, solicitamos una recomendación en el sentido de que se tomen las medidas pertinentes para reducir el ruido y que se valore la posibilidad de compensar económicamente por los daños sufridos a los vecinos del AICM.”<sup>4</sup>

### III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME A LOS ARTÍCULOS 14(1) Y 14(2) DEL ACAAN

#### *Artículo 14(1) del ACAAN*

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición:

- (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;

2. Ambas citas vienen de la página 5 de la petición.

3. El estudio que citan los Peticionarios dice literalmente: «There are few, if any, mitigating procedures that could be implemented to reduce noise exposure at the AICM».

4. Página 7 de la petición.

- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;
- (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga sobre los peticionarios, sí se requiere en esta etapa cierta revisión inicial.<sup>5</sup> Con tal perspectiva en mente el Secretariado determina que la petición sí satisface los requisitos de ese artículo y explica a continuación las razones de esta determinación.

Las disposiciones legales que invoca la petición satisfacen la definición de “legislación ambiental” contenida en el artículo 45(2) del ACAAN, que se refiere al propósito principal de tales disposiciones.<sup>6</sup>

5. Véanse en este sentido, e.g., SEM-97-005 (Biodiversidad), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998) y SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

6. El artículo 45(2) del ACAAN establece:

Para los efectos del Artículo 14(1) y la Quinta Parte:

- (a) “**legislación ambiental**” significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:
  - (i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,
  - (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o
  - (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.
- (b) Para mayor certidumbre, el término “**legislación ambiental**” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.
- (c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.

Véanse en este sentido, e.g., SEM-97-005 (Biodiversidad), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), SEM-98-001 (Guadalajara), Determinación conforme al artículo 14(1) (13 de septiembre de 1999) y SEM-98-002 (Ortiz Martínez), Determinación conforme al artículo 14(1) (18 de marzo de 1999).

Los artículos 5 fracciones V y XIX, y 8 fracción VI de la LGEEPA establecen simplemente la distribución de competencias entre la federación y el Distrito Federal,<sup>7</sup> para la vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas y la aplicación de la legislación ambiental en materia de ruido. Los artículos 155 y 189 al 204 de la LGEEPA, la NOM-081 y los artículos 80 al 84 de LADF son disposiciones cuyo propósito principal coincide con "... la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de [...] la prevención, el control o el abatimiento de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales..."<sup>8</sup>

La petición también satisface los seis requisitos listados en el artículo 14(1). La petición se presentó por escrito en español, que es el idioma designado por la Parte mexicana.<sup>9</sup> Los Peticionarios se identificaron como Jorge Rafael Martínez Azuela, Jorge Martínez Sánchez,

Raúl Morelos C., Jorge Alberto Tellez Murillo, Saúl Gutiérrez Hernández y Norma Guadalupe Viniegra Cantón, personas que residen en la zona circundante al AICM en el Distrito Federal.<sup>10</sup>

- 
7. El artículo 89 de la LGEEPA establece las facultades de los municipios, que son aplicables al Distrito Federal en los términos del artículo 9 de la LGEEPA.
8. El artículo 155 de la LGEEPA dispone: Quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual, en cuanto rebasen los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que para ese efecto expida la Secretaría, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determine la Secretaría de Salud. Las autoridades federales o locales, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas para impedir que se transgredan dichos límites y en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes. En la construcción de obras o instalaciones que generen energía térmica o lumínica, ruido o vibraciones, así como en la operación o funcionamiento de las existentes deberán llevarse a cabo acciones preventivas y correctivas para evitar los efectos nocivos de tales contaminantes en el equilibrio ecológico y el ambiente. Por su parte, la NOM-081 dispone:
1. OBJETO. Esta norma oficial mexicana establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido que genera el funcionamiento de las fuentes fijas y el método de medición por el cual se determina su nivel emitido hacia el ambiente.
  2. CAMPO DE APLICACION. Esta norma oficial mexicana se aplica en la pequeña, mediana y gran industria, comercios establecidos, servicios públicos o privados y actividades en la vía pública.
  5. ESPECIFICACIONES ...5.4 Los límites máximos permisibles del nivel sonoro en ponderación "A" emitido por fuentes fijas, son [...] de 6:00 a 22:00 horas, 68 dB(A); y de 22:00 a 6:00 horas, 65 dB(A)...
  6. VIGILANCIA... 6.1 La Secretaría de Desarrollo Social, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como los Estados y en su caso los Municipios, son las autoridades competentes para vigilar el cumplimiento de la presente norma oficial mexicana.
9. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y el apartado 3.2 de las Directrices.
10. Véanse los artículos 14(1)(b) y (f) y 45(1) del ACAAN y la página 2 y 8 de la petición.

La petición contiene información suficiente, que permitió al Secretariado revisarla, satisfaciendo el requisito conforme al artículo 14(1)(c) del ACAAN. Incluye información sobre la exposición al ruido generado por las operaciones del AICM de las personas que residen en las inmediaciones de ese aeropuerto,<sup>11</sup> sobre la legislación ambiental aplicable<sup>12</sup> y sobre los esfuerzos de algunos residentes para procurar la aplicación efectiva de la legislación correspondiente por la autoridad ambiental.<sup>13</sup> Los Peticionarios sustentan sus aseveraciones en dos estudios realizados en torno a los efectos en la salud de las personas expuestas a esas emisiones de ruido, ambos realizados por la organización MITRE. Afirman haberse allegado de la información relativa al contenido de los estudios a través de Internet. Anexan a la petición el estudio titulado "Análisis de Ruido, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México" de septiembre de 2001, pero señalan que no lograron obtener copia del segundo estudio, titulado "Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Análisis de Ruido" de octubre del mismo año. También acompañan a la petición un videocassette con un documental realizado por el Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C. sobre la contaminación por ruido generada por el AICM, en el que se hace referencia al estudio anexo.<sup>14</sup>

La petición no parece encaminada a hostigar a una industria, sino a promover la aplicación de la legislación ambiental, porque se centra en la presunta falta de aplicación por la autoridad ambiental de las disposiciones legales sobre la emisión de ruido. La petición no es intrascendente, ya que las emisiones de ruido por encima de los límites establecidos en las normas respectivas a que se refiere la petición, están prohibidas por la LGEEPA, que es una ley de orden público e interés social. Asimismo, la petición no es intrascendente porque se refiere a la presunta exposición de miles de personas que residen en las inmediaciones del AICM a los efectos nocivos para la salud relacionados con estas emisiones de ruido. Los Peticionarios señalan que el propósito de la petición es que la Parte aplique de manera efectiva la legislación ambiental en cuestión. La petición invoca los objetivos planteados por el ACAAN consistentes en alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras [artículo 1(a)]; y en mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales [artículo 1(g)].<sup>15</sup>

11. Véanse las páginas 3 y 4 de la petición.

12. Véanse las páginas 1, 2, 4 y 5 de la petición.

13. Véanse las páginas 3, 9 a 12 y los anexos 3 y 4 de la petición.

14. Véanse las páginas 2, 5 a 7 y los anexos 1 y 2 de la petición.

15. Véase el artículo 14(1)(d) del ACAAN, el apartado 5.4 de las Directrices y la página 3 de la petición.

La petición incluye copia de dos comunicaciones por escrito enviadas a la autoridad ambiental, mediante las cuales los Peticionarios han comunicado el asunto materia de la petición a las autoridades pertinentes de la Parte mexicana, tanto federales como del Distrito Federal, así como la respuesta a una de ellas, en la que la autoridad afirma que está al tanto de dicho asunto.<sup>16</sup>

Habiendo estimado cumplidos los requisitos del artículo 14(1) respecto de esta petición por las razones arriba expuestas, el Secretariado pasa a la consideración de si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada.

#### *Artículo 14(2) del ACAAN*

Para determinar si la petición amerita una respuesta de la Parte, el Secretariado debe guiarse por las consideraciones que establece el artículo 14(2), que son:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Para hacer esta determinación, el Secretariado contempló lo siguiente.

Según los Peticionarios, de los estudios que citan se desprende que los habitantes localizados dentro de un radio de 51 km<sup>2</sup> alrededor del AICM, padecen emisiones de ruido superiores a los estándares mundialmente aceptables. Señalan que los estudios revelan que al menos 30 de esos 51 Km<sup>2</sup> están densamente poblados, y que los estudios indican que “[b]ajo cualquier estándar, la existencia de áreas residenciales localizadas inmediatamente fuera de un aeropuerto de alto tráfico debe ser materia de seria preocupación ambiental.” El corto elaborado por el

16. Véanse el artículo 14(1)(e) del ACAAN, la página 3 y los anexos 3 y 4 de la petición.

Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables, A.C. señala que en el AICM se dan trescientas veinte mil operaciones aeronáuticas anuales, y que en temporada alta y horas pico, llegan a darse cincuenta y cinco operaciones por hora. El número de personas afectadas por estas operaciones se estima entre medio millón y hasta dos millones de personas.<sup>17</sup>

En la petición se resumen los daños sufridos por los Peticionarios en estos términos:

Lo mas preocupante de la situación es que la pérdida de la audición inducida por el ruido es **irreversible** por la incapacidad de regeneración de las células ciliares de la audición, de ahí la urgencia de que la **Parte** tome las medidas legales pertinentes y aplique de manera inmediata los recursos legales de que dispone para evitar que se siga violando la normatividad ambiental en materia de ruido. (énfasis en el original)

La pérdida de la audición es sólo una de las tantas molestias y daños a la salud que la exposición a las altas emisiones de ruido provoca; otros efectos relacionados que hemos experimentado son: (i) aumento del estrés; (ii) dificultad de concentración; y (iii) reducción del rendimiento, como consecuencia de la interrupción del sueño por las noches debido a las emisiones de ruido. Estos síntomas se presentan con mayor gravedad en los niños quienes además de ser irascibles en extremo, ven mermado su desarrollo académico pues como es de todos sabido en las escuelas es necesario interrumpir las clases cada vez que pasa un avión lo cual sucede cada 7 minutos aproximadamente.<sup>18</sup>

En relación con el apartado (b) del artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado considera que el ulterior estudio de los asuntos planteados en esta petición contribuiría a la consecución de las metas del Acuerdo y promovería el acceso de los interesados a información adicional sobre la presunta falta de aplicación de la legislación ambiental a que se refiere esta petición. Los artículos 1 y 5 del ACAAN plantean, entre otras metas, mejorar la aplicación efectiva de la legislación ambiental, lograr niveles altos de protección del medio ambiente y de cumplimiento de las leyes de las Partes, así como promover la transparencia y la participación pública. La observancia y la aplicación efectiva de disposiciones cuyo cumplimiento prevendría daños a la salud de miles de personas, están directamente relacionados con estas metas del ACAAN.

Con relación a los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte a los que se ha acudido, la Petición aborda este punto y muestra

17. Véase el anexo 1 de la petición.

18. Véanse las páginas 3 y 4 de la petición.



que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a ellos.<sup>19</sup> Los Peticionarios indican que presentaron una denuncia popular, el 31 de octubre de 2001, a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y una denuncia ciudadana, el 23 de noviembre de 2001, ante la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal. El 31 de enero de 2002, la Dirección General de Desarrollo Delegacional de la Delegación Venustiano Carranza del Distrito Federal notificó a los denunciantes, en respuesta a la denuncia popular presentada el 31 de octubre de 2001 a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que "... es un problema del cual esta consiente (sic) la autoridad y que tomaremos en cuenta sus observaciones." Los Peticionarios indican que esa respuesta no se ajusta al procedimiento previsto en la LGEEPA, por su extemporaneidad y porque no indica las acciones que la autoridad lleva o llevará a cabo para atender las presuntas violaciones a la NOM-081. A la fecha de la petición, los denunciantes no habían recibido respuesta alguna respecto de la denuncia ciudadana del 23 de noviembre de 2001.<sup>20</sup>

Por último, la Petición no parece basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, ya que los Peticionarios tienen conocimiento directo del asunto porque residen en las inmediaciones del AICM.

Considerando en conjunto los factores del artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que esta petición sí amerita solicitar una respuesta de la Parte.

#### IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado determina que la Petición SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México), presentada por Jorge Rafael Martínez Azuela, *et. al* cumple con todos los requisitos contenidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que dicha petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso México, y así lo hace a través de esta Determinación.

La Parte podrá proporcionar una respuesta dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a ella, conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN. Dado que ya se ha enviado a la Parte

19. Véanse también los apartados 5.6(c) y 7.5 de las Directrices.

20. Véanse las páginas 9 a 11 de la petición.

interesada una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta Determinación.

Sometida respetuosamente a su consideración, el 22 de febrero de 2002.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Carla Sbert  
Oficial Jurídica  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

c.c.: Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT  
Sra. Norine Smith, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Sra. Janine Ferretti, Directora Ejecutiva de la CCA  
Sr. Jorge Rafael Martínez Azuela

**SEM-02-003**  
**(Pâtes et Papiers)**

**AUTEURS :** SIERRA LEGAL DEFENCE FUND (SLDF)  
ET COLL.

**PARTIE :** Canada

**DATE :** 8 mai 2002

**RÉSUMÉ :** Les auteurs reconnaissent que, depuis l'adoption du REFPP en 1992, on a observé une diminution de la pollution attribuable aux usines de pâtes et papiers, mais ils ont tout de même compilé plus de 2400 infractions présumées à ce règlement, commises dans les régions du centre et de l'est du Canada de 1995 à 2000, et ils allèguent que très peu de poursuites ont été intentées à la suite de ces infractions. Ils affirment en outre que le faible nombre de poursuites intentées explique le nombre élevé d'infractions commises au Québec et dans les provinces de l'Atlantique.

**DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) et (2)**  
**(7 juin 2002)** Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].



## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Article 14(1) and (2) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

**Submission Number:** SEM-02-003 (Pulp and Paper)

**Submitters:** Friends of the Earth  
Union Saint-Laurent  
Grands Lacs  
Conservation Council of New Brunswick  
Ecology Action Centre  
Environment North

**Represented by:** Sierra Legal Defence Fund (SLDF)

**Concerned Party:** Canada

**Date received:** 8 May 2002

**Date of this determination:** 7 June 2002

---

#### I- INTRODUCTION

On 8 May 2002, the Submitters listed above filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat") a submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* ("NAAEC" or "Agreement"). Under Article 14 of the NAAEC, the Secretariat may consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law if the Secretariat finds that the submission meets the requirements of Article 14(1). When the Secretariat determines that those requirements are met, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission (Article 14(2)).

The Submitters assert that Canada is failing to effectively enforce sections 34, 36, 40, 78 and 78.1 of the federal *Fisheries Act* and sections 5 and 6 and Schedules I and II of the *Pulp and Paper Effluent Regulations (PPER)* against pulp and paper mills in Ontario, Quebec and the Atlantic Provinces (i.e. New Brunswick, Nova Scotia and Newfoundland). The Secretariat has determined that the submission meets all of the requirements in Article 14(1) and merits requesting a response from the Party in light of the factors listed in Article 14(2). The Secretariat's reasons are set forth below in Section III.

## II - SUMMARY OF THE SUBMISSION

The Submitters assert that Canada is failing to effectively enforce sections 34, 36, 40, 78 and 78.1 of the federal *Fisheries Act* and sections 5 and 6 and Schedules I and II of the *Pulp and Paper Effluent Regulations (PPER)* against pulp and paper mills in Ontario, Quebec and the Atlantic Provinces.

The Submitters first provide general assertions regarding the amount and pollutant content of effluent from Canada's 157 pulp and paper mills, contending the mills have "added tonnes of harmful substances to our waterways and caused extensive harm to aquatic ecosystems."<sup>1</sup> They claim that the pulp and paper industry made progress in investing in environmental upgrades in the early 1990's but that those investments have dropped sharply since 1995.<sup>2</sup>

Next, the Submitters describe the pollution prevention provisions of the *Fisheries Act* and the *PPER* that they contend Canada is failing to effectively enforce in Ontario, Quebec and the Atlantic Provinces. They note that under the *Fisheries Act*, "it is an offence to deposit a deleterious substance of any type in water frequented by fish that renders the water deleterious to fish or fish habitat, unless the deposit is authorized by regulation."<sup>3</sup> They identify as relevant to their submission two provisions of the federal government's Compliance and Enforcement Policy for the pollution prevention and habitat protection provisions of the *Fisheries Act*. First is the policy that "fair, predictable, and consistent enforcement govern the application of the law, and responses by enforcement personnel to alleged violations."<sup>4</sup> Second is the intent stated in the Policy "to

---

1. Submission at 3.

2. Submission at 3.

3. Submission at 3. See *Fisheries Act*, s. 36(3).

4. Submission at 4 (quoting *Fisheries Act* Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions, Compliance and Enforcement Policy, Introduction).

ensure that violators will comply with the *Fisheries Act* within the shortest possible time, that violations are not repeated and that all available enforcement tools are used.<sup>5</sup>

The Submitters note that the 1991 *PPER* regulations, which took effect in July 1992, define acutely lethal effluent, biological oxygen demand (or BOD) and total suspended solids (or TSS) as deleterious substances under the *Fisheries Act*. According to the Submitters, the *PPER* authorize deposits of BOD and TSS as long as certain conditions are met, but (at least since 1995) they strictly prohibit acutely lethal effluent.<sup>6</sup> The Submitters describe the conditions on discharges of BOD and TSS as “relating to monitoring equipment, monitoring reports, preparing a remedial plan in case the effluent fails certain acute lethality tests, preparing and implementing an emergency response plan, and preparing environmental effects monitoring studies.”<sup>7</sup>

They also describe the test methods and effluent monitoring requirements for BOD, TSS and acute lethality and note that each day on which the *PPER* are violated constitutes a separate offence. They note that trout acute lethality test failure is an automatic *PPER* (and hence *Fisheries Act*) violation that requires accelerated follow-up testing, and that failure of an acute lethality test for *Daphnia magna*, while not an automatic violation, also requires follow-up test procedures. For both kinds of acute lethality test, failure to conduct required follow-up test procedures violates the *PPER* and the *Fisheries Act*.

The Submitters next present in detail their assertion that Canada is failing to effectively enforce the *Fisheries Act* and the *PPER* in regard to pulp and paper mills in Ontario, Quebec and the Atlantic Provinces. The two categories of violations for which they contend enforcement is deficient are (1) failure to meet a “deleterious substances” test and (2) failure to conduct follow-up testing when there is an effluent test failure.

In regard to Quebec, the Submitters obtained data that they claim show 960 acute lethality, BOD and TSS violations from 1995 to 2000 at nine mills. They claim that in 2000, 26 Quebec mills had 171 violations (presumably acute lethality, BOD and TSS violations); 24 mills failed the trout acute lethality test, 33.3% of which also violated follow-up test procedures; and 28 mills, after failing the *Daphnia magna* acute lethality test,

---

5. Submission at 4.

6. Submission at 5.

7. Submission at 5.

violated the acute lethality follow-up procedures.<sup>8</sup> In all, the Submitters claim that there were at least 250 reported potential offences of the *PPER* follow-up test procedures throughout Quebec in 2000. The Submitters claim that, despite these violations, they could find no *Fisheries Act* prosecutions or convictions of any Quebec mills, and they state that they are particularly concerned about apparent lack of effective enforcement at six mills, based on data from 2000. Of these, they highlight especially the Tembec Inc. mill in Temiscaming, for which they claim no prosecution was brought under either federal or provincial effluent regulations despite an alleged 275 reported violations from 1995 through 2000.

In Ontario, the Submitters contend that 13 mills had over 225 acute lethality, BOD and TSS test failures between 1996 and 2000. In 2000 alone, they claim that 7 mills were responsible for 18 such test failures, six of which mills failed the trout acute lethality test and two of which also failed the trout lethality test follow-up procedures. They also claim that 9 mills violated the *Daphnia magna* follow-up procedures. In all, the Submitters claim there were at least 94 follow-up test procedure violations at Ontario mills in 2000. The Submitters assert that from 1995 to 2000, six Ontario mills were prosecuted under the *PPER*, which they believe explains the lower number of violations in Ontario as compared to Quebec and the Atlantic Provinces, where the Submitters claim there have been fewer prosecutions. Nonetheless, on the basis of 2000 data, the Submitters identify two Ontario mills for which they "have concerns about the apparent lack of effective enforcement of the federal laws."<sup>9</sup>

The Submitters obtained only partial data for mills in the Atlantic Provinces for the years 1995 to 2000 and claim therefore that they understate the number of violations in those provinces. According to the Submitters, the data they obtained show that 19 mills reported 1,081 acute lethality, BOD and TSS violations from 1995 to 2000. The Submitters did not calculate follow-up test procedure violations for the Atlantic Provinces. They claim that despite the number of test failure violations, they found only "two prosecutions of mills in the Atlantic Region under the federal laws since the *PPER* came into force."<sup>10</sup> Based on 2000 data, the Submitters are particularly concerned about the apparent lack of effective enforcement regarding four Atlantic Provinces mills. According to the Submitters, the Atlantic Provinces mill allegedly with the most violations from 1995 to 2000, the Irving Saint John mill, was prosecuted under

---

8. Appendix 6 to the submission provides a flowchart showing the acute lethality testing procedures and the points at which violations occur.

9. Submission at 9.

10. Submission at 10.



the federal laws in 1998 but still had 22 test failure violations and an unknown number of follow-up test violations in 2000.

The Submitters contend that the exclusions in NAAEC Article 45(1) from the definition of “failure to effectively enforce environmental law” do not apply. They claim that Canada’s alleged failure to effectively enforce the *Fisheries Act* and the *PPER* do not reflect a reasonable exercise of discretion or result from *bona fide* decisions to allocate resources to other enforcement matters within the meaning of Article 45(1). Among other things, they assert that “[i]t is not a reasonable exercise of discretion where an available enforcement tool, such as prosecutions, is used so infrequently in the face of widespread and numerous violations.<sup>11</sup>”

Finally, as discussed further below, the Submitters present information in support of their contention that the submission meets the requirements of Article 14(1)(a)-(f) and that the submission merits requesting a response from Canada based on the criteria in Article 14(2).

### III - ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,<sup>12</sup> Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device. Rather, Article 14(1) should be given a large and liberal interpretation, consistent with the objectives of the NAAEC.

#### A. Article 14(1)

The opening sentence of Article 14(1) authorizes the Secretariat to consider a submission “from any nongovernmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law [...]”. The Submission meets these requirements.

11. Submission at 11.

12. See e.g. SEM-97-005 (Biodiversity), Determination pursuant to Article 14(1) (26 May 1998) and SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Article 14(1) & (2) (8 September 1999).

First, the Submitters are nongovernmental organizations as defined in Article 45(1) of the NAAEC. Second, the submission asserts that a Party, Canada, is failing to effectively enforce section 36 and other sections of the *Fisheries Act* related to pollution prevention, as well as provisions of the *PPER*. As the Secretariat has found in other submissions, the pollution prevention provisions of the *Fisheries Act* are environmental law within the meaning of NAAEC Article 45(2).<sup>13</sup> Third, as the Submitters “assert that the Government of Canada *is* in breach of its commitment under the NAAEC by failing to effectively enforce its *Fisheries Act* and [*PPER*],<sup>14</sup>” the submission alleges an ongoing failure to effectively enforce the *Fisheries Act* and the *PPER*. Notably, it appears Canada could still take enforcement action with respect to at least some of the alleged violations that the Submitters specifically identify.<sup>15</sup> Finally, the submission alleges a failure to effectively enforce the cited provisions of law and not a deficiency in the law itself.

Article 14(1) then lists six specific criteria relevant to the Secretariat’s consideration of submissions. The Secretariat must find that a submission:

- (a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat;
- (b) clearly identifies the person or organization making the submission;
- (c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based;
- (d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry;
- (e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party’s response, if any; and
- (f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.<sup>16</sup>

---

13. See SEM-98-004 (BC Mining), Article 15(1) Notification at 11 (11 May 2001).

14. Submission at 2 (emphasis added).

15. See, e.g., *Fisheries Act* s. 82(1).

16. Article 14(1)(a)-(f).

The submission meets these criteria. The submission is in English, a language designated by the Parties.<sup>17</sup> It clearly identifies the organizations making the submission.<sup>18</sup>

The submission provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission.<sup>19</sup> The Submitters provide extensive data regarding numerous specific violations of the *PPER* and the *Fisheries Act*, as well as data regarding the extent to which Canada has taken enforcement action in response to those violations.<sup>20</sup>

The submission appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry. It is focused on the acts or omissions of a Party rather than on compliance by a particular company or business, the Submitters are not competitors of any of the mills alleged to have violated the *PPER*, and the submission does not appear frivolous.<sup>21</sup>

The Submitters indicate that the matter “has been communicated in writing to the Government of Canada in a report released in 2001 entitled *Pulping the Law*.<sup>22</sup>” As the Submitters noted, the report indicated that the Submitters were planning to file a submission with the CEC on matters addressed in the report.<sup>23</sup> The Submitters also note that newspaper articles that they attach as an appendix to the submission demonstrate that the relevant authorities of Canada were aware of and responded to the report. In addition, the Submitters show that Sierra Legal Defence Fund raised the enforcement matters at issue in the submission in a written summary presented to the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development in 1998, in connection with proceedings that Environment Canada and Fisheries and Oceans Canada attended. Accordingly, the submission meets the requirements of Article 14(1)(e).<sup>24</sup>

---

17. Article 14(1)(a), Guideline 3.2; submission at 12.

18. Article 14(1)(b); submission at 12.

19. Article 14(1)(c), Guideline 5.2, 5.3.

20. *See, e.g.*, Submission, Appendix 5.

21. *See* Guideline 5.4.

22. Submission at 13.

23. Submission, Appendix 3, at 4.

24. As the communications mentioned here, taken together, are sufficient for purposes of Article 14(1)(e), the Secretariat takes no position as to whether, as the Submitters claim, the mills’ self-reporting of *PPER* violations to Environment Canada would be sufficient to meet Article 14(1)(e). Notably, while this self-reporting brings violations to the attention of the government, it differs from the other communications on which the Submitters rely in that it does not clearly communicate a concern regarding a possible failure to effectively enforce environmental law.

Finally, because the Submitters are established in the United States or Canada, the submission meets the requirement in Article 14(1)(f) that it be filed by a “person or organization residing or established in the territory of a Party.”<sup>25</sup>

#### **B. Article 14(2)**

The Secretariat reviews a submission under Article 14(2) if it finds that the submission meets the criteria in Article 14(1). The purpose of such a review is to determine whether to request that the Party concerned prepare a response to the submission. During its review under Article 14(2), the Secretariat considers each of the four factors listed in that provision based on the facts involved in a particular submission. Article 14(2) lists these four factors as follows:

In deciding whether to request a response, the Secretariat shall be guided by whether:

- (a) the submission alleges harm to the person or organization making the submission;
- (b) the submission, alone or in combination with other submissions, raises matters whose further study in this process would advance the goals of this Agreement;
- (c) private remedies available under the Party’s law have been pursued; and
- (d) the submission is drawn exclusively from mass media reports.<sup>26</sup>

The Secretariat, guided by the factors listed in Article 14(2), has determined that the submission merits requesting a response from the Party.

Citing in particular to the *Pulping the Law* report in Appendix 3 to the submission, the Submitters explicitly allege harm to the persons they represent:

The Submitters are non-governmental environmental organizations whose members include thousands of individuals who have a shared interest in protecting the waters of Canada, including the reduction and

---

25. Submission at ii.

26. Article 14(2) of the NAAEC.

elimination of pollution from pulp and paper mills in central and eastern Canada. The members make use of these waters and water pollution harms the entire ecosystem, including people, fish and their habitat.<sup>27</sup>

Similar assertions have been considered under Article 14(2)(a) for other submissions and they are relevant here as well.<sup>28</sup>

The submission also raises matters whose further study in the Article 14 process would advance the goals of the Agreement.<sup>29</sup> The Submitters note, *inter alia*, that further study in the citizen submission process would foster the protection and improvement of the environment as contemplated in NAAEC Article 1(a); promote sustainable development based on cooperation and mutually supportive environmental and economic policies, as contemplated in NAAEC Article 1(b); increase cooperation between governments to better conserve, protect and enhance the environment, as contemplated in NAAEC Article 1(c); avoid creating trade distortions or new trade barriers, as contemplated in NAAEC Article 1(e); strengthen cooperation on the development and improvement of environmental laws, regulations, procedures, policies and practices, as contemplated in NAAEC Article 1(f); enhance compliance with, and enforcement of, environmental law and regulations, as contemplated in NAAEC Article 1(g); and promote pollution prevention policies and practices, as contemplated in NAAEC Article 1(j). The Secretariat agrees that further study of the matters raised in the submission would advance these goals, particularly those set out in NAAEC Articles 1(a), 1(e), 1(g) and 1(j).

The submission is particularly likely to advance the goals of the NAAEC in that the Submitters allege a failure to effectively enforce environmental law in numerous specific cases over a wide geographic area and time period, so as to illustrate a “systemic problem of persistent non-enforcement by the Canadian government.<sup>30</sup>” The Secretariat has previously noted that assertions of a widespread failure to effectively

27. Submission at 14.

28. In SEM-96-001 (Cozumel), Recommendation to the Council for the Development of a Factual Record (7 June 1996), for example, the Secretariat noted: “In considering harm, the Secretariat notes the importance and character of the resource in question – a portion of the magnificent Paradise coral reef located in the Caribbean waters of Quintana Roo. While the Secretariat recognizes that the submitters may not have alleged the particularized, individual harm required to acquire legal standing to bring suit in some civil proceedings in North America, the especially public nature of marine resources bring the submitters within the spirit and intent of Article 14 of the NAAEC.”

29. Article 14(2)(b) of the NAAEC.

30. Submission at 15.

enforce an environmental law “are particularly strong candidates for Article 14 consideration.<sup>31</sup>”

The Submitters assert that “[t]here are no realistic alternative private remedies available.<sup>32</sup>” They claim that they either do not have status for civil remedies or such remedies would be impractical to pursue. They also claim that bringing private prosecutions, which the government can stay, is a financial burden and not a viable option in light of the number of alleged violations and alleged failures to take enforcement action included in the submission. Taking note of these burdens, and noting also that the Submitters or others have made Canadian authorities aware of their enforcement concerns as long ago as 1998, the Secretariat gives considerable weight to the assertion that further pursuit of private remedies was not a practicable option for the Submitters in regard to the matters raised in the submission.

Finally, the submission is not based exclusively on mass media reports. As the Submitters note, the submission is based primarily on information obtained from the federal government, industry and SLDF research, and not simply mass media reports.

In sum, having reviewed the submission in light of the factors contained in Article 14(2), the Secretariat has determined that the assertion that Canada is failing to effectively enforce provisions of the *PPER* and the *Fisheries Act* in regard to pulp and paper mills in Ontario, Quebec and the Atlantic Provinces merits a response from Canada.

#### IV - CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-02-003 (Pulp and Paper) meets the requirements of Article 14(1) and merits requesting a response from the Party in light of the factors listed in Article 14(2). Accordingly, the Secretariat requests a response from the Government of Canada subject to the provisions of Article 14(3). A copy of the submission, along with supporting information provided with the submission, was previously forwarded to the Party under separate cover.

---

31. SEM-99-002 (Migratory Birds), Determination pursuant to Article 14(1) and (2) of the NAAEC (23 December 1999).

32. Submission at 15.

Respectfully submitted,

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

Geoffrey Garver

Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: Ms. Norine Smith, Environment Canada  
Ms. Judith E. Ayres, US-EPA  
Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT  
Ms. Janine Ferretti, CEC Executive Director  
Mr. Robert Wright, SLDF

