

19

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 2-89451-804-8

© Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord, 2004

Tous droits réservés.

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2004

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2004

Disponible en español – ISBN : 2-89451-806-4

Available in English – ISBN : 2-89451-805-6

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

PROFIL

Les pays de l'Amérique du Nord partagent d'importantes ressources naturelles ainsi qu'un réseau complexe d'écosystèmes qui assurent notre subsistance et notre bien-être. Le Canada, le Mexique et les États-Unis sont conjointement responsables de la protection de ces écosystèmes.

La Commission de coopération environnementale (CCE) est une organisation internationale 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). La CCE a pour mandat de s'occuper des questions d'environnement à l'échelle du continent, d'aider à prévenir tout différend relatif à l'environnement et au commerce et de promouvoir l'application efficace des lois de l'environnement. L'ANACDE complète les dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) qui traitent d'environnement.

La CCE s'acquitte de son mandat grâce aux efforts concertés de ses trois principaux organes constitutifs, soit le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM). Le Conseil est l'organe directeur de la CCE ; il est composé des hauts responsables de l'environnement des trois pays. Le Secrétariat s'occupe de la mise en œuvre du programme de travail annuel de la Commission et fournit un soutien administratif, technique et opérationnel au Conseil. Le CCPM compte quinze membres, cinq provenant de chacun des trois pays et, est chargé de formuler des avis au Conseil sur toute question relevant de l'ANACDE.

MISSION

La CCE facilite 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 plus nombreux entre 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 (DPEAN), qui est produite par la CCE, analyse les tendances et les développements récents les plus importants dans les secteurs du droit et des politiques de l'environnement au Canada, au Mexique et aux États-Unis. On y trouve des documents officiels relatifs au processus de communications des citoyens, en vertu duquel des personnes et des organisations des pays signataires de l'ALÉNA peuvent alléguer qu'une Partie à cet 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 de juillet 2002 et le mois d'août 2004	1
SEM-00-006 Tarahumara.	3
SEM-01-001 Cytrar II	35
SEM-02-001 Exploitation forestière en Ontario	55
SEM-02-002 Aéroport international de la ville de Mexico	99
SEM-02-003 Pâtes et papiers	121
SEM-02-004 Projet El Boludo	147
SEM-02-005 ALCA-Iztapalapa	183
SEM-03-001 Ontario Power Generation	193
SEM-03-002 Home Port Xcaret	231
SEM-03-003 Lac de Chapala II	241
SEM-03-004 ALCA-Iztapalapa II	271

SEM-03-005	Technoparc de Montréal	295
SEM-03-006	Cytrar III	329
SEM-04-001	Déchets dangereux à Arteaga	345
SEM-04-002	Pollution environnementale à Hermosillo	371

PRÉAMBULE

Le Canada, le Mexique et les États-Unis (les Parties) ont mis en œuvre l'ALÉNA en 1994, en même temps qu'un accord parallèle à celui-ci, à savoir l'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 fait le point sur les activités qu'a entreprises le Secrétariat de la CCE depuis le mois de juin 2002 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 ». Les dossiers factuels renferment des informations sur de présumées omissions d'assurer l'application efficace des lois de l'environnement en Amérique du Nord, informations susceptibles d'être utiles aux auteurs des communications, aux Parties à l'ANACDE et à d'autres membres du public qui souhaitent entreprendre une action qui leur semble appropriée en rapport avec les questions traitées. 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 la création du processus en 1995 jusqu'au mois d'août 2004, le Secrétariat a reçu 44 communications de citoyens. Quatorze de ces communications visent le Canada, 22 visent le Mexique et huit visent les États-Unis. Certaines communications—dont la majorité de celles qui visent le Mexique—portent sur un projet ou un incident donné, tandis que d'autres ont trait à l'omission généralisée d'assurer l'application efficace des lois de l'environnement dans un secteur d'activité donné. Les communications se rapportent à l'application de nombreuses dispositions relatives à la protection de l'environnement, mais ce sont les dispositions relatives à la protection de l'habitat, à la prévention de la pollution et aux évaluations environnementales qui sont le plus fréquemment mentionnées.

Trente-quatre 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, neuf dossiers factuels ont été rendus publics. Ils portaient sur les communications suivantes : SEM-96-001 (Cozumel) ; SEM-97-001 (BC Hydro) ; SEM-98-007 (Metales y Derivados) ; SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs) ; SEM-98-006 (Aquanova) ; SEM-97-006 (Oldman River II) ; SEM-98-004 (BC Mining) ; SEM-00-004 (BC Logging) ; et SEM-97-002 (Rio Magdalena).

Au 31 août 2004, dix communications étaient à l'étude. Le Secrétariat est en train de constituer quatre dossiers factuels à la demande du Conseil relativement aux communications suivantes : SEM-00-006 (Tarahumara) ; SEM-02-003 (Pâtes et papiers) ; SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario) ; et SEM-03-005 (Technoparc de Montréal). Le Conseil n'a pas encore rendu sa décision au sujet de la diffusion publique du dossier factuel final relatif à la communication SEM-00-005 (Molymex II). Le Secrétariat a recommandé la constitution d'un dossier factuel relativement à la communication SEM-03-004 (ALCA-Iztapalapa II) et on attend la décision du Conseil à cet égard. Le Secrétariat examine deux communications à la lumière des réponses de la Partie visée en vue de déterminer s'il y a lieu de constituer un dossier factuel. Il s'agit des communications SEM-03-006 (Cytrar III) et SEM-00-003 (Lac Chapala II). Par ailleurs, le Secrétariat attend la réponse de la Partie visée par la communication SEM-04-001 (Déchets dangereux à Arteaga) et il a rejeté la communication SEM-04-002 (Pollution environnementale à Hermo-

sillo). Dans ce dernier cas, le Secrétariat a donné 30 jours aux auteurs de la communication pour lui soumettre une communication révisée.

Cette année marque le dixième anniversaire de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA et de la création de la CCE. À l'occasion de la session annuelle qu'il a tenue en juin 2004 à Puebla, au Mexique, le Conseil a adopté la Déclaration de Puebla, dans laquelle on reconnaît que le dixième anniversaire de la CCE constitue une occasion pour le Conseil de se pencher sur l'évolution de la Commission, de réitérer ses engagements à l'égard de celle-ci et d'orienter ses activités futures. Le Conseil a déclaré ce qui suit au sujet du processus de communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 : « Nous maintenons notre appui au processus relatif aux communications sur les questions d'application, et nous nous engageons à trouver des moyens pour que chaque Partie puisse indiquer de quelle manière elle donnera suite, au fil du temps, aux questions soulevées dans les dossiers factuels. »

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.cec.org> sous la rubrique « Communications des citoyens » ; on peut aussi en commander un exemplaire en écrivant à info@cemtl.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, ceux qui ont été rendus publics entre le mois de septembre 1997 et le 31 août 2000 sont inclus dans le volume 5 et ceux qui ont été rendus publics entre le 1^{er} septembre 2000 et le 30 juin 2002 sont inclus dans le volume 9. Tous les dossiers factuels rendus publics après celui relatif à la communication Cozumel sont inclus dans les volumes 6, 8, 11, 12, 13, 14, 15 et 17. Pour obtenir des renseignements sur les numéros antérieurs, prière de communiquer avec Les Éditions Yvon Blais Inc. à l'adresse commandes@editionsyvonblais.qc.ca ou <<http://www.editionsyvonblais.com>> ou de composer le 1 800 363-3047 (Canada) ou le (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.

1^{er} septembre 2004

Historique des 44 communications sur les questions d'application présentées à la CCE 1^{er} janvier 1997 – 31 août 2004

Historique	2004 (jusqu'au 31 août)	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Communications reçues	SEM-04-001/ Déchets dangereux à Arteaga (Mexique) (27 janvier – communication révisée : 16 mars et 25 mai)	SEM-03-001/ Ontario Power Generation (Canada) (1 ^{er} mai – communication révisée : 14 août)	SEM-02-001/ Exploitation forestière en Ontario (Canada) (6 février)	SEM-01-001/ Cytrar II (Mexique) (14 février)	SEM-00-001/ Molymex I (Mexique) (27 janvier)	SEM-99-001/ Meithanex (États-Unis) (18 octobre)	SEM-98-001/ Guadaluajara (Mexique) (9 janvier – communication révisée : 15 octobre 1999)	SEM-97-001/B.C. Hydro (Canada) (2 avril)
	SEM-04-002/ Pollution environnementale à Hermosillo (Mexique) (14 juillet)	SEM-03-002/ Home Port Xcaret (Mexique) (14 mai)	SEM-02-002 Aéroport de la ville de Mexico (Mexique) (7 février)	SEM-01-002/ AAA Packaging (Canada) (12 avril)	SEM-00-002/ Neste Canada (États-Unis) (21 janvier)	SEM-99-002/ Oiseaux migrants (États-Unis) (19 novembre)	SEM-98-002/ Ortiz Martínez (Mexique) (Révisée – 4 août)	SEM-97-002/ Rio Magdalena (Mexique) (15 mars)
		SEM-03-003/ Lac de Chapala II (Mexique) (23 mai)	SEM-02-003/ Pâtes et papiers (Canada) (8 mai)	SEM-01-003/ Dermet (Mexique) (14 juin)	SEM-00-003/ Jamaica Bay (États-Unis) (2 mars)		SEM-98-003/ Grands Lacs (États-Unis) (27 mai – communication révisée : 5 janvier 1999)	SEM-97-003/ Fermes porcines du Québec (Canada) (9 avril)
		SEM-03-004/ ALCA-Iztapalapa II (Mexique) (17 juin)	SEM-02-004 Projet El Boludo (Mexique) (23 août – communication révisée : 10 et 24 octobre)		SEM-00-004/ B.C. Logging (Canada) (15 mars)			SEM-97-004/ CDEF (Canada) (26 mai)
		SEM-03-005/ Technoparc de Montréal (Canada) (14 août)	SEM-02-005 ALCA-Iztapalapa (Mexique) (25 novembre)		SEM-00-005/ Molymex II (Mexique) (6 avril – communication révisée : 31 juillet)		SEM-98-004/ B.C. Mining (Canada) (29 juin)	SEM-97-005/ Biocivertité (Canada) (21 juillet)
							SEM-98-005/ Cytrar I (Mexique) (23 juillet)	SEM-97-006/ Oldman River II (Canada) (4 octobre)

* Note : Pour la liste des déterminations faites en 1995 et 1996, voir Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord, volume 5, automne 2000.

Historique	2004 (jusqu'au 31 août)	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Communications reçues (suite)	SEM-03-006/ Cytrar III (Mexique) (15 août)			SEM-00-006/ Tarahumara (Mexique) (9 juin)			SEM-98-006/ Aquanova (Mexique) (20 octobre) SEM-98-007/ Metales y Derivados (Mexique) (23 octobre)	SEM-97-007/ Lac Chapala (Mexique) (10 octobre)
Décisions quant à la poursuite de l'examen, paragraphes 14(1), 14(2)** et 14(3)	SEM-04-001 (30 juin)	SEM-03-006 (29 août) SEM-03-004 (9 septembre) SEM-03-005 (15 septembre) SEM-03-001 (19 septembre) SEM-03-003 (19 décembre)	SEM-02-002 (22 février) SEM-02-001 (25 février) SEM-02-003 (7 juin) SEM-02-004 (26 novembre)	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 ^{er} et 15 mai) SEM-97-002 (6 octobre) SEM-97-003 (8 mai et 9 juillet)

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

Historique	2004 (jusqu'au 31 août)	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Communications rejetées, paragraphes 14(1), 14(2)	SEM-04-001 (20 février – communication révisée : 16 mars) SEM-04-001 (20 avril – communication révisée : 25 mai) SEM-04-002 (30 août)	SEM-03-001 (15 juillet – communication révisée : 14 août) SEM-03-002 (31 juillet)	SEM-02-004 (19 septembre – communication révisée : 10 et 24 octobre) SEM-02-005 (17 décembre)	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)
Demandes d'information supplémentaire à la Partie visée, alinéa 21(1)b)					SEM-98-003 (24 mars)	SEM-97-002 (13 septembre)	SEM-97-003 (16 février)	
Communications rejetées à la lumière de la réponse de la Partie	SEM-03-001 (28 mai)		SEM-02-002 (25 septembre)	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)

Historique	2004 (jusqu'au 31 août)	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Notifications quant à la pertinence de constituer un dossier factuel	SEM-03-005 (19 avril) SEM-02-004 (17 mai) SEM-03-004 (23 août)	SEM-00-006 (29 août) SEM-02-003 (8 octobre) SEM-02-001 (17 décembre)	SEM-97-002 (5 février) SEM-01-001 (29 juillet) SEM-00-006 (29 août) SEM-02-001 (12 novembre)	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)	
Dossiers factuels parachevés	SEM-99-002 (24 avril) SEM-98-006 (23 juin) SEM-97-006 (11 août) SEM-00-004 (11 août) SEM-98-004 (12 août) SEM-97-002 (11 décembre)		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
de juillet 2002 et le mois d'août 2004**



SEM-00-006

(Tarahumara)

AUTEURS : COMISIÓN DE SOLIDARIDAD Y DEFENSA DE
LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN
CIVIL

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. 15(1) Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il
(29 août 2002) est justifié de constituer un dossier factuel.

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

Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) précisant que la constitution d'un dossier factuel est justifiée

N° de la communication :	SEM-00-006 (Tarahumara)
Auteur :	Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (Cosyddhac)
Partie visée :	États-Unis du Mexique
Date de réception :	9 juin 2000
Date de la notification :	29 août 2002

I. RÉSUMÉ

En vertu des articles 14 et 15 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 dans laquelle il est allégué 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 (article 15). Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat, par un vote des deux tiers, de constituer un dossier factuel. Ensuite, et à nouveau par un vote des deux tiers des membres du Conseil, le dossier factuel peut être rendu public.

La présente notification contient l'analyse, effectuée par le Secrétariat conformément au paragraphe 15(1), de la communication présentée le 9 juin 2000 par la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (l'« auteur »), conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE

L'auteur de la communication allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en refusant l'accès au système de justice environnementale aux Autochtones de la Sierra Tarahumara, dans l'État de Chihuahua, au Mexique. Il affirme en particulier que le Mexique ne fait pas appliquer la loi en ce qui concerne le processus de *denuncia popular* (plaintes des citoyens), des crimes présumés contre l'environnement et d'autres infractions présumées à la législation de l'environnement touchant les ressources forestières et l'environnement de la Sierra Tarahumara.

Le 6 novembre 2001, le Secrétariat a jugé que certaines des allégations figurant dans la communication ne satisfaisaient pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1), tandis que d'autres respectaient ces critères. En outre, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2) de l'ANACDE, le Secrétariat a établi qu'une réponse de la Partie aux allégations satisfaisant aux critères du paragraphe 14(1) était justifiée.

Le 15 février 2002, la Partie a transmis sa réponse au Secrétariat conformément aux dispositions du paragraphe 14(3) de l'ANACDE. Le Mexique affirme avoir traité adéquatement les plaintes et les demandes de révision (*recursos de revisión*) des citoyens à propos desquelles le Secrétariat avait demandé une réponse. La Partie ajoute qu'elle a répondu aux 139 autres plaintes déposées par des collectivités de la région de Tarahumara entre février 1998 et mars 2000, et qu'elle a pris d'autres mesures pour améliorer la participation de ces collectivités à la protection de l'environnement dans la région. En ce qui a trait à l'allégation selon laquelle le Mexique aurait omis de poursuivre les auteurs présumés de crimes contre l'environnement, le Mexique affirme que les autorités ont déterminé que les faits dont elles avaient été informées ne constituaient pas des crimes à proprement parler, sauf dans des cas non encore résolus.

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 pour lesquelles il a jugé que la communication

nécessitait une réponse de la Partie. Dans sa réponse, le Mexique explique en détail comment il a répondu aux plaintes des citoyens, mais le Secrétariat ne peut pas, à partir des renseignements fournis, conclure que les autorités compétentes ont pris les mesures d'application appropriées, comme le stipule 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 la majorité des cas décrits dans la communication. Les questions soulevées dans la communication relativement à l'application efficace du processus de plaintes des citoyens, qui doit permettre aux Autochtones et à d'autres collectivités de la Sierra Tarahumara de participer à la protection de l'environnement, ainsi que les mesures que les autorités disent avoir prises, dans la réponse du Mexique, pour améliorer la participation de ces collectivités, justifient leur documentation dans un dossier factuel. En outre, les questions soulevées dans la communication au sujet de la poursuite en justice d'auteurs présumés de crimes contre l'environnement demeurent posées en dépit de la réponse de la Partie et justifient leur documentation dans un dossier factuel. Pour promouvoir la participation des citoyens à la protection de l'environnement et à la conservation des ressources naturelles, il est essentiel d'assurer une application efficace de la législation de l'environnement qui établit ces procédures. Dans le cas présent, les allégations d'omission d'application de cette législation ne justifient peut-être pas individuellement la constitution d'un dossier factuel mais, lorsqu'on les regroupe et qu'on tient compte de l'importance d'une participation constructive des Autochtones et d'autres collectivités de la Sierra Tarahumara à la protection de l'environnement de cette région, on constate qu'elles posent une question cruciale au sujet de l'application efficace des lois de l'environnement, question qui justifie la constitution d'un dossier factuel.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

La communication originelle comprenait cinq chapitres et 45 pages. 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 ») stipulent que la communication doit compter au plus 15 pages, exclusion faite des annexes et des renseignements d'appui (voir la section 3.3 des Lignes directrices). Le 19 juin 2000, le 20 février 2001 et le 6 avril 2001, le Secrétariat a demandé à l'auteur de modifier sa communication afin de corriger cette erreur de forme mineure. Dans sa dernière lettre, il proposait à l'auteur un moyen d'abrégé la communication. La présente recommandation ainsi que l'analyse effectuée par le Secrétariat

conformément aux paragraphes 14(1) et 14(2), sont basées sur la version abrégée de la communication¹.

Dans la communication, la Cosyddhac allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui concerne le traitement adéquat des plaintes des citoyens (*denuncias populares*), la poursuite des auteurs présumés de crimes contre l'environnement, la consultation des Autochtones avant la délivrance de permis d'exploitation forestière et l'accès à l'information environnementale². Selon l'auteur, la Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement pour les raisons suivantes :

- A. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 189 en regard de l'article 191 de la LGEEPA, en ne garantissant pas aux Autochtones qu'ils pourront, en tant que groupe social, avoir accès au système de justice environnementale par le biais d'une plainte de citoyens, ou, d'un autre point de vue, en ne reconnaissant pas aux Autochtones un intérêt légitime dans son sens large, ni un *legitimatío ad processum* ni un *legitimatío ad causam*.
- B. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 189 en regard des articles 190 et 191 de la LGEEPA, en refusant de prendre en considération une plainte de citoyen qui satisfaisait à toutes les exigences établies par la loi.
- C. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 176 de la LGEEPA, en ne garantissant pas aux parties touchées qu'après la décision finale rendue par un tribunal administratif, elles auraient accès au système de justice environnementale et pourraient demander une révision, ou, d'un autre point de vue, en ne reconnaissant pas aux Autochtones un intérêt légitime dans son sens large, ni un *legitimatío ad processum* ni un *legitimatío ad causam*.
- D. La Partie omet d'assurer l'application efficace de l'article 176 de la LGEEPA, puisque toute demande de révision doit se traduire par une décision qui met un terme au processus d'appel.

1. On peut consulter ces documents dans le registre des communications des citoyens sur les questions d'application, sur le site Web de la CCE, à l'adresse <<http://www.cec.org>>, ou les demander au Secrétariat.

2. L'auteur de la communication recense au moins 112 cas précis (si l'on tient compte des exemples fournis dans toutes les sections de la communication) où la Partie a, selon lui, omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Sous sa forme initiale, la communication contenait un chapitre (le chapitre III, devenu l'annexe I) présentant l'historique complet de chaque plainte de citoyen et les mesures prises par les autorités pour illustrer chacune des 21 allégations (énoncées au chapitre IV, conservé dans le texte principal de la communication).

-
- E. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 15.2 de la Convention 169 de l'Organisation internationale du Travail (OIT) en ce qui concerne les autorisations accordées pour l'exploitation des ressources forestières.
- F. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 199 en regard de l'article 189 de la LGEEPA, en omettant de répondre aux plaintes des citoyens ou de les traiter.
- G. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du CFPP [*sic*] en n'informant pas l'organisme responsable des enquêtes et des poursuites criminelles (*Ministerio Público Federal* — MPF) de l'existence de crimes présumés contre l'environnement (abattage d'arbres, destruction de la végétation naturelle et modification de l'utilisation des sols sans autorisation), alors qu'elle a eu connaissance de ces faits dans le cadre de ses activités courantes.
- H. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral), qui porte sur l'abattage des arbres et la modification de l'utilisation des sols sans autorisation prévue dans la *Ley Forestal* (Loi sur les forêts).
- I. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du CPF en n'avisant pas le MPF de la probabilité de crimes contre l'environnement que constitue la coupe, le déracinement ou l'abattage d'arbres sans autorisation, alors qu'elle a eu connaissance de ces faits dans le cadre de ses activités courantes.
- J. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du CPF en ce qui concerne le crime que constitue la coupe, le déracinement ou l'abattage d'arbres ou l'exploitation de ressources forestières, commis sans autorisation délivrée en vertu de la *Ley Forestal*.
- K. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du CPF en n'avisant pas le MPF de la probabilité de crimes contre l'environnement que constitue le fait d'allumer intentionnellement des incendies dans des boisés ou dans la végétation forestière, et de causer ainsi des torts aux ressources naturelles, à la flore, à la faune ou aux écosystèmes.
- L. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 418 du CPF en ce qui concerne le crime que constitue le fait d'allumer des incendies dans des boisés ou dans la végétation forestière, et de causer ainsi des torts aux ressources naturelles, à la flore, à la faune ou aux écosystèmes.

- M. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 419 du CPF en n'avisant pas le MPF de la probabilité de crimes contre l'environnement que constituent le transport, l'entreposage et la transformation des ressources forestières sans autorisation délivrée en vertu de la *Ley Forestal*, alors qu'elle a eu connaissance de ces faits dans le cadre de ses activités courantes.
- N. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 416 du CPF en n'avisant pas le MPF de la probabilité de crimes contre l'environnement que constituent le rejet et le déversement d'eaux usées dans les masses d'eau du pays, et de causer ainsi des torts à la santé publique, aux ressources naturelles, à la flore, à la faune et à la qualité de l'eau.
- O. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 169 *in fine* de la LGEEPA, dont la lecture détaillée révèle qu'une fois que la décision mentionnée à l'article 168 de la LGEEPA est rendue et que des actions ou des omissions constituant un ou plusieurs crimes sont confirmées, les autorités environnementales en aviseront le MPF.
- P. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 202 de la LGEEPA, puisque le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau fédéral de protection de l'environnement) de l'État de Chihuahua, qui a pourtant effectué des inspections (le plus souvent à la suite de plaintes de citoyens), au cours desquelles des actions et des omissions constituant des crimes contre l'environnement ont été observées, n'a pas procédé aux dénonciations d'usage.
- Q. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 191 de la LGEEPA, en ne joignant pas la plainte d'un citoyen à un dossier déjà existant, ouvert à la suite d'une plainte de citoyen de la même nature.
- R. La Partie a omis d'assurer l'application efficace des articles 191 et 192 de la LGEEPA en ne prenant pas de décision au sujet de l'admissibilité de la plainte reçue d'un citoyen, et en ne prenant donc pas les mesures nécessaires pour déterminer si les actions ou les omissions susmentionnées étaient réelles.
- S. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 191 en regard de l'article 190 de la LGEEPA, en ne traitant pas adéquatement la plainte d'un citoyen par le biais du renvoi du dossier à l'organisme compétent.
- T. La Partie a omis d'assurer l'application efficace de l'article 193 de la LGEEPA, en répondant à la plainte d'un citoyen sans informer le plaignant de la façon dont elle a pris en compte les preuves et l'information qui lui avaient été soumises.

- U. La Partie a omis d'assurer l'application efficace du paragraphe 159 bis(3) en regard de l'article 159 bis(4) de la LGEEPA, en refusant de fournir les informations environnementales qui lui avaient été demandées.

L'auteur affirme qu'en omettant apparemment d'assurer l'application efficace de la LGEEPA, du CPF, de la *Ley Forestal* et de la Convention de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants (Convention 169), les parties refusent aux Autochtones de la Sierra Tarahumara, dans l'État de Chihuahua, l'accès au système de justice environnementale, ce qui constitue une violation des articles 6 et 7 de l'ANACDE. La dernière partie de la communication précise que les 21 allégations et les exemples qui les appuient « sont symptomatiques d'une situation récurrente »³.

Après avoir analysé la communication à la lumière des paragraphes 14(1) et 14(2), le Secrétariat a demandé une réponse de la Partie, mais uniquement en ce qui concerne les sections A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S et T de la communication⁴.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DE LA PARTIE

Le Secrétariat a reçu la réponse du Mexique à la communication le 15 février 2002. Il s'agit d'une réponse concise aux sections A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S et T, appuyée par un grand nombre de pièces jointes indiquant en détail la façon dont ont été traitées les plaintes et les demandes de révision des citoyens mentionnées dans la communication. Dans sa réponse, le Mexique allègue que les autorités environnementales du pays se sont acquittées correctement de leurs tâches, en répondant aux plaintes des citoyens mentionnées aux sections A, F, R, S et T de la communication.

Voici ce qu'a répondu le Mexique :

En invoquant l'alinéa 5(1)), le paragraphe 5(2) et les articles 6 et 7 de l'ANACDE [...], le Mexique a répondu en temps voulu, et selon un processus équitable et transparent, à 173 plaintes de citoyens déposées entre février 1998 et mars 2000, qui dénonçaient diverses infractions à la LGEEPA commises dans la Sierra Tarahumara; toutes ces plaintes ont été jugées recevables par le Profepa et consignées dans le *Sistema Nacional de Atención a la Denuncia Popular* (Système national de réponse aux plaintes

3. Communication, p. 18.

4. La sous-section IV.A de la présente notification résume le processus d'examen prévu aux paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE.

des citoyens). Il faut mentionner que, conformément à l'article 191 de la LGEEPA [...], l'unité du Profepa chargée du traitement des pétitions et des plaintes liées à l'environnement, de même que de la participation sociale dans l'État de Chihuahua, a envoyé un accusé de réception à chacun des auteurs des plaintes susmentionnées, rendu une décision sur l'admissibilité de chaque plainte et avisé les auteurs des plaintes de cette décision dans les dix jours suivant la réception de leur plainte.⁵

En ce qui concerne les allégations relatives à l'application efficace de la procédure de révision des cas mentionnés dans la communication (sections C et D), la Partie a répondu ce qui suit : « Conformément aux dispositions des paragraphes 7(3) et 7(4) de l'ANACDE et de l'article 176 de la LGEEPA [...], nous avons traité deux demandes de révision de décisions du bureau du Profepa dans l'État de Chihuahua, auxquelles le Secrétariat fait référence dans sa détermination, conformément au paragraphe II de l'article 91 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, Loi fédérale sur les procédures administratives) [...], en confirmant la décision administrative qui faisait l'objet d'une révision »⁶.

En ce qui concerne les allégations de l'auteur de la communication relatives aux enquêtes et aux poursuites visant des crimes contre l'environnement, la Partie affirme qu'elle ne peut pas répondre à l'allégation de la section G, parce que l'article cité par l'auteur (article 418 du *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP, Code fédéral de procédure pénale) ne s'applique pas au crime allégué (qui relève de fait de l'article 418 du *Código Penal Federal*). En ce qui a trait à la section H, la Partie affirme que cette section « fait référence à la dénonciation de crimes présumés au MPF par la collectivité de l'*ejido* San Diego de Alcalá le 21 septembre 1999. À cet égard, la Partie, qui invoque l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, demande au Secrétariat de ne pas tenir compte de cette plainte, qui fait l'objet d'une procédure administrative engagée auprès du MPF, lequel doit déterminer s'il doit ou non présenter le cas au juge compétent »⁷.

À propos des sections I, K, M et O, qui allèguent que la Partie n'a pas avisé le MPF de la probabilité de crimes contre l'environnement dans divers cas, la Partie répond que les plaintes des citoyens en question ont été traitées, que des inspections ont eu lieu, que des procédures administratives ont été engagées et que, dans certains cas, des sanctions administratives ont été imposées aux parties responsables. Le Mexique

5. Réponse, p. 2 et 3.

6. Réponse, p. 8 et 9.

7. Réponse, pages 10 à 12. La plainte au sujet de laquelle la Partie invoque l'alinéa 14(3)a) est également mentionnée à la section M.

indique que les autorités environnementales n'ont pas informé le MPF, parce que les actions et les omissions qu'elles avaient observées ne constituaient pas des crimes contre l'environnement⁸. Enfin, le Mexique précise dans sa réponse qu'il a bien engagé des poursuites criminelles et rendu une décision administrative relativement à la plainte mentionnée à la section N.

Dans sa réponse, le Mexique ajoute ceci : « À compter de 2000, une série de réunions ont eu lieu entre les autorités mexicaines compétences [et les représentants des collectivités autochtones touchées et d'organisations non gouvernementales]; elles ont permis de tenir ces parties informées de l'état d'avancement de leur plainte et de clarifier tout problème juridique susceptible de survenir. Ces réunions ont servi de tribunes de discussion sur l'état de l'environnement dans cette région géographique. » Enfin, le Mexique a indiqué son intention de créer dans la région des comités de surveillance conjointe de la conservation des ressources naturelles⁹.

IV. ANALYSE

A. Introduction

Le processus d'examen de cette communication en est actuellement à l'étape visée au paragraphe 15(1) de l'ANACDE. Avant de franchir cette étape, le Secrétariat doit d'abord déterminer si la communication satisfait aux exigences du paragraphe 14(1) et si elle justifie une réponse de la Partie, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2).

Le 6 novembre 2001, le Secrétariat a jugé que la communication satisfaisait à toutes les exigences du paragraphe 14(1) de l'ANACDE¹⁰. Elle satisfaisait aux alinéas 14(1)*a*, *b*, *d* et *f* de l'ANACDE, parce qu'elle avait été présentée par écrit en espagnol, qui est l'une des langues officielles des Parties à l'Accord¹¹; l'auteur se définit clairement dans la communication comme une organisation non gouvernementale (Cosyddhac) implantée à Chihuahua, dans l'État de Chihuahua, au Mexique¹². Cette communication semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production,

8. Réponse, p. 11 et 12.

9. Réponse, p. 16 et 17.

10. SEM-00-006 (Tarahumara), Décision prise conformément aux paragraphes 14(1) et 14(2) (6 novembre 2001).

11. Voir aussi la section 3.2 des Lignes directrices.

12. Communication, p. 1, et annexe 0.

puisqu'elle met principalement l'accent sur la façon dont les autorités environnementales ont répondu aux plaintes déposées par les Autochtones et d'autres groupes intéressés par la protection des ressources naturelles de la Sierra Tarahumara. L'exigence énoncée à l'alinéa 14(1)c) a également été respectée, puisque la communication et ses annexes contiennent suffisamment d'information pour qu'elles puissent être examinées. La communication explique de quelle façon les Autochtones et les autres groupes de la Sierra Tarahumara ont essayé de participer à l'application efficace de la loi en vue de protéger les ressources naturelles de cette région, comment les autorités ont traité ces plaintes, pourquoi l'auteur considère qu'en agissant ainsi, les autorités ont omis d'appliquer efficacement la loi.

En ce qui concerne l'alinéa 14(1)e), le Secrétariat a établi que la majorité des allégations contenues dans la communication portent sur des éléments qui ont été communiqués aux autorités compétentes de la Partie¹³. En outre, la majorité des allégations satisfont aux exigences du début du paragraphe 14(1), qui stipule qu'une communication doit alléguer qu'« une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». Le Secrétariat a déterminé que certaines des allégations ne satisfaisaient pas à cette exigence, parce qu'elles ne faisaient pas référence à des dispositions d'une « législation de l'environnement » telle que la définit l'ANACDE¹⁴, ou parce qu'elles faisaient

13. Communication, annexes 5, 10, 20, 49 et 51.

14. Le paragraphe 45(2) de l'ANACDE définit comme suit la législation de l'environnement :

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

a) « **législation de l'environnement** » désigne toute loi ou réglementation nationale, ou toute disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de protéger l'environnement, ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé des personnes, en assurant

- (i) la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, de la décharge ou de l'émission de substances polluantes ou de nature à souiller l'environnement,
- (ii) le contrôle des produits chimiques, des substances, des matières et des déchets toxiques ou écologiquement dangereux, et la diffusion d'information à ce sujet, ou
- (iii) la protection de la flore et de la faune sauvages, y compris les espèces menacées d'extinction, de leur habitat et des zones naturelles faisant l'objet d'une protection spéciale

à l'intérieur du territoire de la Partie, et qui ne concerne pas directement la santé ou la sécurité au travail.

b) Il demeure entendu que l'expression « **législation de l'environnement** » ne vise aucune loi ou réglementation nationale, ou disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de gérer la récolte ou l'exploitation commerciales, la récolte de subsistance ou la récolte par les populations autochtones des ressources naturelles.

c) La question de savoir si une disposition donnée relève des alinéas a) et b) dépendra de l'objet premier de la disposition en cause, et non pas de l'objet premier de la loi ou de la réglementation dont elle fait partie.

référence à des situations passées à propos desquelles les autorités environnementales n'auraient pas pu intervenir en vertu de la législation de l'environnement au moment où la communication a été déposée; on ne peut donc affirmer que le Mexique « omet » d'appliquer la loi dans ces cas-là.

Le Secrétariat a procédé à l'examen de la communication en tenant compte de tous les critères énoncés au paragraphe 14(2) de l'ANACDE, et conclu dans sa décision rendue le 6 novembre 2001 que la communication justifiait une réponse de la Partie en ce qui concerne les allégations énoncées aux sections A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S et T.

L'auteur de la communication prétend que l'apparente difficulté qu'ont les Autochtones et les autres groupes de la Sierra Tarahumara à avoir accès aux processus de plaintes des citoyens nuit à ces groupes en limitant leur droit de participer à la protection de l'environnement grâce à la dénonciation de crimes présumés contre l'environnement [alinéa 14(2)a)]. Le Secrétariat considère que l'application efficace du processus de plaintes des citoyens permet à ces derniers d'accéder au système de justice environnementale (auquel fait référence la communication), et que l'application efficace du droit pénal à la protection des ressources forestières de la Sierra Tarahumara constitue un point dont l'examen plus approfondi, dans le cadre du présent processus, serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE [alinéa 14(2)b)]. La communication traite des recours possibles en vertu de lois de la Partie concernée, et le Secrétariat est d'avis que des efforts raisonnables ont été déployés pour exercer ces recours [alinéa 14(2)c)]. Ce que met en lumière la communication, c'est précisément le fait que les efforts qu'ont engagés ces groupes pour utiliser les recours à leur disposition en vertu des lois de la Partie concernée en vue de dénoncer les dommages causés à l'environnement de la Sierra Tarahumara ont échoué, parce que la Partie a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Enfin, les faits allégués dans la communication ne semblent pas être tirés des moyens d'information de masse [alinéa 14(2)d)].

Après que le Secrétariat eut rendu sa décision, le 6 novembre 2001, la Partie lui a envoyé sa réponse le 15 février 2002, conformément aux dispositions du paragraphe 14(3).

B. Éléments justifiant la constitution d'un dossier factuel

Conformément au paragraphe 15(1) et à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat considère que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel.

Comme on le verra en détail dans la présente section, l'information fournie par la Partie dans sa réponse indique de quelle façon on a traité les plaintes mentionnées dans la communication, plaintes qui ont permis aux Autochtones et aux collectivités de la Sierra Tarahumara de dénoncer des actes de destruction ou d'exploitation illicites des boisés de la Sierra. Compte tenu de cette information, il semble que les questions soulevées dans la communication à propos de l'application efficace de la législation de l'environnement à 2 des 33 plaintes visées soient résolues¹⁵. En ce qui concerne les plaintes restantes, des questions demeurent posées quant à savoir si les autorités ont omis de prendre une ou plusieurs des mesures faisant partie du processus, ou il semble que ces mesures aient été prises, mais pas dans les délais prévus par la loi. En ce qui concerne les enquêtes et les poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement, à l'exception d'un cas, les autorités ont décidé que les faits dont elles avaient eu connaissance ne constituaient pas des crimes, sans toutefois donner les raisons de cette décision (exigence minimale énoncée dans la Constitution des États-Unis du Mexique) et sans aviser les plaignants de cette décision. Par ailleurs, les allégations de l'auteur relatives aux demandes de révision présentées après le dépôt de plaintes par les citoyens ne sont pas confirmées et ne justifient pas leur documentation dans un dossier factuel, parce que la réponse du Mexique prouve que ces demandes ont été satisfaites.

On a indiqué précédemment que la Partie a répondu de façon concise aux allégations des sections A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S et T, et que de nombreuses annexes décrivent le traitement par les autorités environnementales des plaintes et des demandes de révision des citoyens pour lesquelles le Secrétariat avait demandé une réponse au Mexique¹⁶.

Pour simplifier l'examen de la communication à la lumière de la réponse de la Partie, le Secrétariat a réparti les allégations en trois groupes¹⁷ :

15. Voir l'annexe 15 de la communication et l'annexe I de la réponse. Plaintes déposées par Ricardo Chaparro Julián (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 12 octobre 1998 et par l'*ejido* Ocoroyvo le 18 février 2000.
16. Le Secrétariat n'a pas pu déterminer à quel cas faisait référence le document figurant à l'annexe II de la réponse.
17. Une même plainte peut être mentionnée dans plusieurs sections (p. ex., celle du 12 octobre 1998, déposée par les Autochtones Tepehuán de las Fresas, que l'auteur a citée comme un exemple d'omission d'assurer l'application de la loi aux points A.2, F.3, I.3 et O.1). Il en va de même des inspections. L'annexe A du présent document contient une liste des plaintes ou des dénonciations de citoyens à propos des crimes présumés, des recours et des inspections, qui précise dans quelle section chaque élément a été mentionné.

1. omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions relatives au processus de plaintes des citoyens (articles 189, 190 à 193 et 199 de la LGEEPA), mentionnées aux sections A, F, R, S et T de la communication;
2. omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions sur les enquêtes et les poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement (articles 416, 418 et 419 du CPF, et articles 169 et 202 de la LGEEPA), mentionnées aux sections G, H, I, K, M, N, O et P de la communication;
3. omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions relatives aux demandes de révision (article 176 de la LGEEPA), mentionnées aux sections C et D de la communication.

1. Omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions relatives au processus de plaintes des citoyens (articles 189, 190 à 193 et 199 de la LGEEPA)

Aux sections A, F, R, S et T de la communication, l'auteur allègue que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en traitant de façon inadéquate 30 plaintes de citoyens relatives à l'exploitation et à la destruction illicites des forêts de la Sierra Tarahumara. Ces plaintes ont été déposées entre février 1998 et mars 2000 par divers groupes : la collectivité de San Ignacio de Arareco; les collectivités suivantes : *ejido* Ciénega de Guacayvo, *ejido* San Diego de Alcalá et *ejido* El Consuelo; les Autochtones Rarámuri et Tepehuán et la *Coalición Rural* (Coalition rurale). La majorité des plaintes de citoyens font référence à des activités ou à des faits qui, selon les plaignants, représentent une menace pour l'écosystème de la Sierra Tarahumara, ainsi que pour la préservation de la culture et du patrimoine des peuples de la Sierra.

Conformément aux articles 191 à 199 de la LGEEPA, le processus de plaintes des citoyens peut se résumer comme suit :

- Sur réception de la plainte d'un citoyen, l'autorité compétente doit rendre une décision sur le statut initial de la plainte (*acuerdo de calificación*), c'est-à-dire recevoir ou refuser cette plainte ou l'associer à une ou plusieurs autres, puis aviser le plaignant de cette décision dans les dix jours suivant le dépôt de la plainte.

- Lorsque l'autorité qui reçoit la plainte n'est pas habilitée à la traiter en raison de la nature des faits allégués dans ladite plainte, elle doit la renvoyer à l'autorité compétente. Pour mettre en œuvre ce processus de renvoi, elle doit : accuser réception de la plainte (sans la juger recevable); renvoyer la plainte à l'autorité compétente pour que celle-ci prenne une décision et traite la plainte; aviser le plaignant que sa plainte a été renvoyée à cette autorité, par le biais d'une décision éclairée et justifiée.
- Une fois la plainte jugée recevable, l'autorité compétente doit aviser le demandeur qu'il peut présenter les preuves et les documents appropriés dans un délai maximal de 15 jours ouvrables.
- L'autorité doit vérifier les actions ou les omissions mentionnées dans la plainte, prendre toute mesure nécessaire, procéder à toute inspection et mettre en œuvre toute procédure d'application pertinentes, ainsi que toute procédure administrative en découlant.
- Le plaignant peut aider l'autorité, et celle-ci doit, pour répondre à la plainte, préciser l'approche qu'elle a adoptée pour examiner l'information fournie par le plaignant.
- L'autorité doit aviser le plaignant s'il n'est pas prouvé que les actions ou les omissions qu'il a invoquées causent ou pourraient causer un déséquilibre écologique, nuisent à l'environnement ou aux ressources naturelles ou enfreignent la loi; le plaignant a alors la possibilité de faire les observations qu'il juge pertinentes.

Selon l'auteur de la communication, les plaintes déposées par les Autochtones et d'autres groupes de la Sierra Tarahumara n'ont pas été traitées conformément aux exigences de la LGEEPA : certaines ont été jugées irrecevables; d'autres ont été jugées recevables, mais n'ont été ni résolues ni traitées comme le prévoit la loi; pour certaines, les mesures de suivi prévues par la loi n'ont pas été prises. L'auteur affirme en outre que l'apparente difficulté qu'ont les Autochtones et les autres groupes de la Sierra Tarahumara à avoir accès au processus de plaintes des citoyens nuit à ces groupes en limitant leur droit de participer à la protection de l'environnement grâce à la dénonciation d'infractions présumées à la législation de l'environnement.

Dans sa réponse, la Partie affirme qu'elle a traité comme il se doit les plaintes déposées par les Autochtones et les collectivités de la Sierra

Tarahumara, plaintes dont il est question dans la communication. La Partie joint également à sa réponse des copies de nombreuses décisions et communications relatives à ces plaintes. À la suite d'un examen minutieux de ces documents, nous avons constaté ce qui suit :

À la section A de la communication, l'auteur allègue que les autorités environnementales n'ont pas garanti aux autochtones, en tant que groupes sociaux, l'accès au système de justice environnementale, en rejetant les plaintes déposées par ces groupes. À la section R de la communication, l'auteur affirme que les autorités environnementales ne se sont pas prononcées sur l'admissibilité d'une plainte de citoyens et ont donc mis fin au processus d'examen des allégations d'actions ou d'omissions faites dans la plainte. Il ressort de la réponse du Mexique que les autorités n'ont rendu une décision appropriée que sur l'admissibilité de deux des dix-neuf plaintes déposées à propos desquelles l'auteur allègue que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de la LGEEPA¹⁸. Dans quatre de ces cas, aucune décision n'a été rendue¹⁹, alors que pour les treize plaintes restantes, une décision a été rendue, mais quelques jours jusqu'à plus d'un mois après le délai de 10 jours prescrit par la LGEEPA²⁰.

À la section F de la communication, l'auteur allègue que, en ce qui concerne dix plaintes de citoyens, les autorités n'ont pas respecté le processus établi en rendant une décision finale conformément à la procédure administrative concernant les inspections forestières²¹. En vertu de l'article 17 de la LFPA, l'autorité administrative doit rendre une décision dans un délai de quatre mois²². Or, les documents fournis par la Partie indiquent que, dans le cas des dix plaintes en question, une décision a été rendue, mais que, dans chaque cas, le délai prévu par la loi était expiré. Dans trois de ces cas, les autorités n'ont pas avisé le plaignant, même lorsque des mesures administratives étaient prévues et que des mesures

18. Voir l'annexe 15 de la communication et l'annexe I de la réponse. Plaintes déposées par Ricardo Chaparro Julián (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 12 octobre 1998 et par l'*ejido* Ocoroyvo le 18 février 2000.

19. Voir les annexes 1, 2, 3, 4, 16, 17 et 19 de la communication et les annexes I et II de la réponse. Plaintes déposées par José María Fuentes Rodríguez et coll. (collectivité de Choguïta) le 26 octobre 1998, par Ricardo Chaparro Julián (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 4 décembre 1998 et par des membres du conseil de l'*ejido* Ciénega Guacayvo le 26 juillet et le 4 octobre 1999.

20. Voir les annexes 57 et 66 à 80 de la communication et l'annexe I de la réponse. Plaintes déposées par divers groupes autochtones Rarámuri par l'entremise d'Agustín Bravo Gaxiola le 7 décembre 1998, les 7 et 18 février 2000 et le 15 mars 2000.

21. Communication, section F, p. 8.

22. Le paragraphe 160(2) de la LGEEPA définit la LFPA comme loi supplétive en ce qui a trait aux procédures administratives et aux demandes de révision, notamment.

correctives et des amendes étaient imposées²³. En ce qui a trait à la dernière plainte, le Profepa n'a admis que les éléments qui relevaient de sa compétence et a renvoyé à la *Comisión Nacional del Agua* (CNA, Commission nationale de l'eau) les questions qui relevaient de cet organisme. La Partie ne précise pas, dans sa réponse, si la CNA a traité la plainte²⁴.

À la section S de la communication, l'auteur affirme que les autorités environnementales ont omis de renvoyer à l'autorité compétente une plainte de citoyens qu'elles avaient reçue et qui ne relevait pas de leur compétence, et que la plainte aurait dû être accueillie par l'autorité compétente. Dans sa réponse, le Mexique affirme qu'« il ne possède aucune information lui permettant de se prononcer sur cette question »²⁵.

Enfin, à la section T de la communication, l'auteur affirme que, lorsqu'elles ont rendu leur décision au sujet d'une plainte concernant des activités d'exploitation forestière présumées illégales, les autorités ont omis de communiquer les résultats de leur analyse de l'information fournie par le plaignant, tel que le prévoit l'article 193 de la LGEEPA. La décision annexée à la réponse du Mexique indique que les activités d'exploitation forestière qui faisaient l'objet de la plainte ne justifiaient pas l'imposition de sanctions, car ces activités étaient autorisées. Ce document ne comprend toutefois pas l'« analyse » qu'ont faite les autorités de l'information fournie par le plaignant, comme l'exige la loi²⁶.

En résumé, nonobstant la nature détaillée de la réponse du Mexique, les documents annexés à celle-ci ne permettent pas de conclure que les autorités compétentes ont appliqué les mesures d'application prévues par la LGEEPA dans la majorité des cas mentionnés dans la communication. Les décisions et communications annexées à la réponse du Mexique donnent à entendre que les autorités ont appliqué à la lettre la législation de l'environnement relativement à 2 plaintes seulement

23. Voir les annexes 15, 26 et 27 de la communication et l'annexe II de la réponse. Plaintes déposées par Ricardo Chaparro Julián et coll. (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 12 octobre 1998 et par Oscar Romero Viezcas (collectivité de *l'ejido* San Diego de Alcalá) les 16 juin et 1^{er} septembre 1999.

24. Voir les annexes 26 et 27 de la communication et l'annexe II de la réponse. Plainte déposée par Oscar Romero Viezcas (collectivité de *l'ejido* San Diego de Alcalá) le 1^{er} septembre 1999.

25. Voir les annexes 22 à 25 de la communication et les pages 6 et 7 de la réponse. Plaintes déposées par Félix Baiza Duarte (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 13 octobre 1999 et par les Autochtones Tepehuán de Malanoche le 9 juillet 1999.

26. Voir les annexes 58 à 60 de la communication et l'annexe IV de la réponse. Plainte déposée par Prudencio Ramos Ramos (Autochtones Rarámuri de *l'ejido* Pino Gordo) le 7 août 1998.

sur les 33 visées par la présente décision²⁷. Dans les autres cas, les autorités ont soit omis au moins une mesure précise prévue par la procédure, soit exécuté ces mesures après l'expiration du délai prévu par la loi (retard de quelques jours dans près de la moitié des cas et d'environ un mois dans les autres). Le défaut de traiter ces plaintes de citoyens dans le délai prescrit est particulièrement pertinent compte tenu des autres omissions alléguées d'assurer l'application efficace du processus de traitement des plaintes de citoyens.

En vertu du système juridique mexicain, seules les personnes qui ont un intérêt juridique reconnu peuvent entreprendre une procédure judiciaire contre des personnes qui enfreignent la loi applicable et causent, ce faisant, des torts à l'environnement ou aux ressources naturelles. Le processus de plaintes des citoyens est le seul moyen par lequel une partie intéressée peut mettre en branle l'appareil gouvernemental de protection de l'environnement. Il est donc essentiel que les autorités environnementales appliquent de manière efficace le processus de plaintes des citoyens pour favoriser la participation de ces derniers à la protection de l'environnement. En outre, le système juridique mexicain accorde une place importante au droit des peuples autochtones à protéger leur environnement et leurs ressources naturelles²⁸. Les questions soulevées dans la communication relativement à l'application efficace du processus de plaintes des citoyens pour permettre aux Autochtones et aux autres collectivités de la Sierra Tarahumara de contribuer à la protection de l'environnement de cette région devraient être développées

27. Voir l'annexe 15 de la communication et l'annexe I de la réponse. Plaintes déposées par Ricardo Chaparro Julián (Autochtones Tepehuán de las Fresas) le 12 octobre 1998 et par l'*ejido* Rocoroyvo le 18 février 2000.

28. Article 2 A de la Constitution politique des États-Unis du Mexique. La présente constitution reconnaît et garantit le droit des peuples et collectivités autochtones à l'autodétermination et, partant, à l'autonomie, en ce qui a trait aux aspects suivants :

[...] V. Conserver et améliorer leur habitat ainsi que préserver l'intégrité de leurs terres conformément aux termes de la présente constitution.

[...] VIII. Avoir pleinement accès aux tribunaux de l'État. Pour que soit garanti ce droit, dans le cadre de tout procès et de toute procédure où ils seraient mis en cause, que ce soit sur le plan individuel ou collectif, les coutumes et les particularités culturelles des Autochtones doivent être prises en considération, conformément aux prescriptions de la présente constitution.

Article 15 de la LGEEPA – Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques environnementales ainsi que des normes officielles nationales et d'autres instruments prévus par la présente loi en ce qui concerne la préservation et la restauration de l'équilibre écologique ainsi que la protection de l'environnement, l'autorité exécutive fédérale doit respecter les principes suivants :

[...] XIII.- Garantir le droit des collectivités, y compris les peuples autochtones, de protéger, de préserver, d'utiliser et d'exploiter les ressources naturelles d'une façon durable, ainsi que de préserver la biodiversité et d'en tirer parti, conformément aux prescriptions de la présente loi et des autres règlements applicables; [...].

plus avant et documentées dans un dossier factuel. Le Secrétariat estime donc que la constitution d'un dossier factuel est justifiée en ce qui a trait à l'application efficace des articles 189, 190, 191, 192, 193 et 199 de la LGEEPA dans le traitement des plaintes de citoyens en question.

2. Omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions sur les enquêtes et les poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement (articles 416, 418 et 419 du CPF et articles 169 et 202 de la LGEEPA)

Les sections G, H, I, K, M, N, O et P de la communication contiennent des affirmations concernant l'omission alléguée d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement en ce qui a trait aux enquêtes et aux poursuites relativement à des crimes présumés contre l'environnement.

L'auteur de la communication indique que, par le biais de plaintes des citoyens, les autorités environnementales ont été mises au courant de faits qui pourraient constituer des crimes contre l'environnement. L'auteur affirme en outre que les autorités ont effectué au moins 15 inspections au cours desquelles elles auraient pris connaissance de crimes présumés contre l'environnement. L'auteur de la communication allègue que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement à deux égards : en n'exerçant pas les pouvoirs conférés aux autorités environnementales en ce qui a trait au déclenchement d'enquêtes ou à la communication à l'organisme responsable des enquêtes criminelles et des poursuites — le MPF — de faits qui pourraient constituer des crimes contre l'environnement, conformément aux articles 169 et 202 de la LGEEPA; en omettant d'appliquer à ces crimes présumés les articles 416, 418 et 419 du CPF, qui définissent la conduite criminelle causant des torts à l'environnement et prévoient l'imposition de peines²⁹.

29. Article 416 du CPF – Quiconque commet l'un ou l'autre des actions ci-après décrites sans autorisation, ou en contravention des lois, des règlements ou des normes officielles du Mexique, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à six ans et d'une amende de 1 000 à 20 000 fois le montant du salaire minimum quotidien :

I.- Rejet, déversement ou introduction ou encore autorisation ou ordre de rejeter, de déverser ou d'introduire des eaux usées, des liquides chimiques ou biochimiques, des déchets ou des polluants dans le sol, les eaux marines, les fleuves et rivières, les bassins hydrographiques, les réservoirs et toute autre masse d'eau relevant de la compétence du gouvernement fédéral, actions qui causent ou peuvent causer des torts à la santé publique, aux ressources naturelles, à la flore, à la faune, à la qualité de l'eau des bassins hydrographiques ou aux écosystèmes.

L'article 169 de la LGEEPA prévoit que les autorités doivent aviser le MPF d'actions ou d'omissions qu'elles ont observées dans l'exercice de leurs fonctions et qui « peuvent constituer un ou des crimes »³⁰. Plus particulièrement, les autorités doivent déterminer si les faits dont elles ont pris connaissance peuvent constituer un crime; aviser le MPF de l'existence de faits qui peuvent constituer un crime; communiquer au MPF toutes les informations pertinentes dont elles disposent; mettre à la disposition du MPF les personnes inculpées, si ces personnes sont détenues. Dans le cas d'une plainte de citoyens, les autorités peuvent rendre leur décision quant à la question de savoir si les faits rapportés par le plaignant constituent ou non un crime en même temps que la décision relative à l'admissibilité de la plainte ou de manière distincte (que la plainte soit acceptée ou non), mais cette décision, comme toute mesure prise par les autorités, doit être éclairée, étayée, rendue par écrit et communiquée au plaignant. Les autorités environnementales ne sont pas tenues de confirmer que les activités constituent un crime (cette responsabilité relève du tribunal); elles doivent seulement connaître l'existence d'actions ou d'omissions qui peuvent être considérées comme des crimes. De même, l'article 202 de la LGEEPA autorise le Profepa à

Lorsque l'eau en question est destinée à la livraison en vrac à la population, la peine maximale peut atteindre jusqu'à trois ans de plus [...]

Article 418 du CPF – Quiconque coupe ou détruit la végétation naturelle, coupe, déracine ou abat des arbres, exploite des ressources forestières ou entraîne la modification de l'utilisation des sols, et ce, sans avoir obtenu l'autorisation délivrée en vertu de la *Ley Forestal*, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à six ans et d'une amende de 100 à 20 000 fois le montant du salaire minimum quotidien. [...] La même peine est infligée à quiconque allume intentionnellement un feu dans un boisé, une forêt ou une zone de végétation naturelle, causant ainsi des torts aux ressources naturelles, à la flore, à la faune ou aux écosystèmes.

Article 419 du CPF – Quiconque transporte, vend, entrepose ou transforme des ressources forestières dont la quantité est supérieure à quatre mètres cubes de bois rond ou l'équivalent, et ce, sans avoir obtenu l'autorisation délivrée en vertu de la *Ley Forestal*, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à six ans et d'une amende de 100 à 20 000 fois le montant du salaire minimum quotidien, sauf dans les cas où les ressources forestières sont exploitées pour une utilisation domestique, tel que le prescrit la *Ley Forestal*.

Le paragraphe pertinent de l'article 169 de la LGEEPA porte que « [l]e cas échéant, les autorités fédérales informent le bureau du procureur général des actions ou omissions qu'ils observent dans l'exécution de leurs fonctions et qui peuvent constituer un ou des crimes ».

Article 202 de la LGEEPA – Lorsqu'il prend connaissance d'actions ou d'omissions qui constituent des violations du droit administratif ou criminel, le Profepa a le pouvoir d'entreprendre des procédures pertinentes auprès des autorités judiciaires compétentes.

30. L'article 117 du CFPP confère les mêmes pouvoirs aux fonctionnaires. De même, l'article 202 de la LGEEPA confère au Profepa le pouvoir d'entreprendre des procédures pertinentes auprès des autorités judiciaires compétentes lorsqu'il prend connaissance d'actions ou d'omissions qui constituent des violations du droit administratif ou criminel.

entreprendre les procédures pertinentes auprès des autorités compétentes lorsqu'il prend connaissance d'actions ou d'omissions qui constituent une infraction aux règles du droit administratif ou criminel.

Le processus que suit le MPF relativement aux poursuites et aux condamnations est essentiellement le suivant : le Ministère doit ouvrir une enquête lorsqu'il apprend qu'un crime est commis (article 113 du CFPP). Il ordonne que les mesures nécessaires soient prises pour assurer la sécurité des victimes et leur offrir de l'aide; empêcher la perte, la destruction ou la transformation des éléments de preuve de ce crime, ainsi que des instruments ou des objets connexes, ou des effets de ce crime; vérifier l'identité des témoins; empêcher la poursuite des actes criminels; de manière générale, veiller au bon déroulement de l'enquête et détenir les personnes qui ont participé au crime lorsque celles-ci sont prises en flagrant délit (article 123 du CFPP). Lorsque le MPF conclut, à l'issue d'une enquête préliminaire, que le *corpus delicti* et la responsabilité probable du suspect sont prouvés, il entreprend des poursuites (article 134 du CFPP).

L'auteur de la communication allègue que les autorités environnementales omettent d'assurer l'application efficace de la loi en n'informant pas le MPF de l'existence de crimes présumés contre l'environnement³¹. Il ressort de la réponse du Mexique que, tant dans les cas de dépôts de plaintes des citoyens ou de dénonciation que dans ceux où on fait des visites d'inspection à la suite de plaintes, les autorités étaient au courant d'actions ou d'omissions qui pouvaient constituer des crimes contre l'environnement. Toutefois, en ce qui a trait aux 45 points (plaintes et visites) des sections G, I, K, M, N, O et P de la communication dans lesquels on allègue l'omission d'assurer l'application efficace de la loi, les autorités environnementales ne semblent pas avoir déterminé en temps opportun et sur la base d'une décision éclairée et justifiée si les faits en question pouvaient constituer des crimes. Dans sa réponse, le Mexique affirme simplement que l'autorité compétente a établi que les faits ne constituaient pas des crimes. L'information fournie au Secrétariat ne démontre pas que, dans chacun des cas, l'autorité compétente a fait part de ses motifs et de son raisonnement dans une décision écrite.

En ce qui a trait aux sections I, K et O de la communication, la réponse du Mexique indique que, dans 35 cas, des mesures correctives ont été ordonnées et des peines infligées aux personnes à qui les faits étaient reprochés; dans ces cas, le Mexique soutient que les faits n'ont pas été communiqués au MPF parce qu'on estimait qu'il ne s'agissait pas

31. Sections G (p. 9), I (p. 10), K (p. 12), M (p. 13), N (p. 13) et O, communication, p. 13.

de crimes³². On ne peut toutefois pas affirmer avec certitude si cette décision des autorités environnementales a été prise comme il se doit, compte tenu du fait que, dans chacun de ces cas, on disposait de faits indiquant que des crimes pouvaient être commis. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire pour les autorités de déterminer si les faits constituent un crime pour informer le MPF³³. Par exemple, dans huit des plaintes de citoyens déposées par des Autochtones et diverses collectivités par l'entremise d'Agustín Bravo Gaxiola le 15 mars 2000, dans lesquelles on rapporte des activités illégales d'exploitation forestière et d'entreposage de ressources forestières, entre autres crimes présumés, les actes reprochés correspondent à la définition de crime donnée à l'article 418 du CPF. Rien n'indique que les autorités ont informé le MPF de ces actes ou qu'elles ont suivi la procédure voulue pour décider si elles devaient aviser ou non le MPF.

À la section P de la communication, l'auteur allègue que les autorités environnementales n'ont pas dénoncé des crimes présumés contre l'environnement malgré qu'elles aient observé, lors de quinze visites d'inspection, des agissements qui pouvaient constituer de tels crimes³⁴. Dans deux de ces cas, les résidents de l'*ejido* avaient déposé des plaintes relativement aux mêmes faits; il n'était donc pas nécessaire pour les autorités d'aviser le MPF³⁵. Par contre, dans les autres cas, la réponse du Mexique indique clairement que les autorités environnementales avaient pris connaissance de renseignements indiquant que des activités criminelles étaient menées, mais n'en avaient pas informé le MPF³⁶. La réponse du Mexique indique qu'on a réglé les plaintes en appliquant des mesures administratives et en infligeant des peines aux contrevenants relativement aux faits observés lors des inspections. Encore une fois, le Mexique affirme dans sa réponse que les faits n'ont pas été signalés au MPF parce qu'ils ne constituaient pas des crimes contre l'environnement; il ne fournit par contre aucun renseignement justifiant la décision des autorités environnementales de ne pas aviser le MPF.

En ce qui a trait aux six points mentionnés à la section G de la communication³⁷, l'auteur a fait une erreur dans sa citation du texte de loi

32. Voir les annexes 1, 2, 7 à 12, 15 à 17, 19, 22 à 27, 42, 43, 49, 50, 58 à 63, 66 à 70 et 74 à 80 de la communication, et réponse, p. 11, 12, 14 et 15.

33. Voir les annexes VIII, IX et XII de la réponse.

34. Communication, section P, p. 13.

35. Voir l'annexe XIII de la réponse.

36. Voir l'annexe III de la réponse.

37. Voir les annexes 13, 14, 14A, 26, 27, 57, 64 et 65 de la communication. Plaintes déposées par la collectivité de San Ignacio de Arareco le 18 juillet 1999, par Oscar Romero Viezcas (*ejido* San Diego de Alcalá) les 16 juin et 1^{er} septembre 1999, et par

dont le Mexique aurait omis d'assurer l'application efficace. La Partie affirme qu'en raison de cette erreur, elle n'a pas pu répondre aux allégations faites dans cette section³⁸. Toutefois, à la lumière de la description que fait l'auteur de la communication des actions visées par ces allégations, il est évident qu'il s'agit d'une erreur typographique et que l'auteur faisait référence à l'article 418 du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral) et non du *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP, Code fédéral de procédure pénale). Par ailleurs, le Secrétariat a signalé cette erreur lorsqu'il a demandé une réponse à la Partie³⁹. Comme le Mexique n'a pas répondu à ces allégations, elles demeurent en suspens.

Quant à la plainte mentionnée à la section N de la communication, le Mexique précise, dans sa réponse, que les autorités ont signalé les faits au MPF le 23 mai 2000⁴⁰. Par contre, le rapport qui accompagne la réponse parle de l'allégation d'extraction non autorisée de végétation naturelle et de modification de l'utilisation des sols (article 418 du CPF), alors que la section N fait référence au rejet et au déversement présumés d'eaux usées dans des masses d'eau relevant de la compétence fédérale, activités qui causent ou peuvent causer des torts à la santé publique, aux ressources naturelles, à la flore, à la faune et à la qualité de l'eau (article 16 du CPF). Cette annexe ne renferme aucune information sur la façon dont la CNA (l'autorité compétente en l'occurrence) a traité la plainte en question. Par conséquent, on ne peut pas dire sans l'ombre d'un doute que la CNA a pris des mesures relativement aux faits mentionnés à la section N.

En ce qui a trait à la plainte déposée le 4 octobre 1999 par la collectivité de l'*ejido* Ciénega de Guacayvo, plainte qui fait l'objet de la section M de la communication⁴¹, la Partie affirme, dans sa réponse, qu'elle fait l'objet d'une procédure en instance devant le MPF, et demande donc au Secrétariat de mettre fin à son examen de cette plainte. La Partie ne fournit toutefois aucune information permettant au Secrétariat de confirmer qu'ils s'agit bel et bien d'une procédure en instance aux termes de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE. Outre l'allégation de la Partie selon laquelle la

Prudencio Ramos Ramos (Autochtones Rarámuri de l'*ejido* Rocheachi) le 7 décembre 1999 et le 10 mars 2000, ainsi que la vérification technique de l'exploitation forestière effectuée dans la collectivité de Colorada de los Chávez au mois de septembre 1999.

38. Réponse, p. 10.

39. SEM-00-006 (Tarahumara), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (6 novembre 2001), page 2.

40. Réponse, p. 13 et annexe XI.

41. Voir le point G.7 de l'annexe 1 de la communication (p. 28) (sans annexe) et réponse, p. 12-13.

question fait l'objet d'une procédure en instance, aucune information n'est fournie sur la façon dont la plainte relative au crime présumé a été traitée. Le Secrétariat ne peut pas déterminer, à la lumière de la réponse du Mexique et des annexes qui y sont jointes, que la question fait l'objet d'une procédure entreprise par la Partie conformément à l'alinéa 4(3)a). Cela étant, il convient d'examiner plus avant cette allégation⁴². Comme le Mexique n'a pas répondu à cette allégation, la question de savoir si le Mexique applique de manière efficace sa législation de l'environnement dans ce cas demeure posée.

Enfin, à la section H de la communication, l'auteur affirme que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de la loi en ce qui concerne le traitement de la dénonciation de crimes présumés faite le 21 septembre 1999⁴³. Dans sa réponse, le Mexique demande à nouveau au Secrétariat de mettre fin à son examen de cette allégation, au motif que la plainte en question fait l'objet d'une procédure administrative en instance⁴⁴. Cependant, la réponse du Mexique ne contient encore une fois aucun renseignement qui permet au Secrétariat de déterminer si la question fait effectivement l'objet d'une procédure en instance aux termes de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE. Il convient donc de poursuivre l'examen de cette allégation. Encore une fois, la question de savoir si le Mexique assure l'application efficace de sa législation de l'environnement relativement à cette plainte demeure posée, puisque la Partie n'a pas répondu à l'allégation⁴⁵.

En résumé, la réponse du Mexique n'indique pas clairement que les autorités environnementales et le MPF assurent l'application efficace de la législation de l'environnement en ce qui a trait aux enquêtes et aux poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement. Le dossier factuel qu'il y a lieu de constituer en rapport avec cette communication permettra de documenter le processus en vertu duquel les

42. Le Secrétariat a déterminé, dans d'autres dossiers, que, pour appliquer l'alinéa 14(3)a), il faut démontrer qu'il existe une procédure en instance aux termes de l'ANACDE, et que cela s'applique à la question soulevée dans la communication. Dans le cas présent, on n'a pas fourni au Secrétariat l'information nécessaire pour lui permettre de prendre une décision à cet égard. Voir l'alinéa 14(3)a) et le paragraphe 45(3) de l'ANACDE; SEM-99-001 (Methanex), Décision du Secrétariat en vertu de l'alinéa 14(3)a) (30 juin 2000); SEM-97-006 (Oldman River II), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (19 juillet 1999); SEM-97-001 (BC Hydro), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (27 avril 1998); SEM-98-004 (BC Mining), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) (11 mai 2001); SEM-00-004 (BC Logging), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) (27 juillet 2001); SEM-01-001 (Cytrar II), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) (29 juillet 2002).

43. Communication, p. 10.

44. Réponse, p. 10 et 11.

45. *Ibid.*

autorités environnementales ont déterminé si les faits dont il est question, et dont elles connaissaient l'existence, constituent des crimes présumés contre l'environnement, de même que les décisions d'informer ou non le MPF de ces faits, conformément aux articles 169 et 202 de la LGEEPA. De plus, il est justifié de constituer un dossier factuel pour déterminer si le Mexique assure l'application efficace des articles 416, 418 et 419 du CPF relativement aux faits qui, selon l'auteur de la communication, constituent des crimes présumés.

3. *Omissions alléguées d'assurer l'application efficace des dispositions relatives aux demandes de révision (article 176 de la LGEEPA)*

Les sections C et D de la communication contiennent des allégations relatives au traitement des demandes de révision déposées dans le cadre du processus de plaintes de citoyens.

Les articles 176 à 181 de la LGEEPA prévoient que les personnes concernées peuvent contester une décision administrative finale rendue relativement à diverses mesures d'application de cette loi. Une lecture détaillée de l'article 8 de la Constitution, des articles 176 à 181 de la LGEEPA et des articles 17 et 83 à 96 de la LFPA révèle le processus de demande de révision qui est le suivant : les autorités acceptent ou rejettent la demande; selon le cas, elles autorisent ou refusent la suspension de la mesure qui fait l'objet de l'appel et étudient le préjudice allégué par l'appelant. Les autorités doivent rendre une décision finale dans les quatre mois suivant la présentation de la demande. Cette décision peut être soit de rejeter l'appel, soit de suspendre la mesure qui fait l'objet d'une demande de révision; de maintenir cette mesure; de déclarer la non-existence, la nullité ou l'annulabilité de la mesure portée en appel ou de l'annuler en entier ou en partie; ou d'ordonner la modification de la mesure ou l'adoption d'une nouvelle mesure pour la remplacer, lorsque la décision est totalement ou partiellement favorable à l'auteur de la demande de révision. Les autorités doivent informer sans délai l'auteur de la demande de révision de leur décision finale.

En ce qui a trait à l'allégation selon laquelle la Partie a omis d'assurer l'application efficace de la loi relativement à l'acceptation ou au rejet des demandes de révision mentionnées à la section C de la communication, le Mexique indique, dans sa réponse, que les appels en question ont été admis, et il joint les décisions connexes. De même, en ce qui a trait à l'allégation selon laquelle la Partie a omis d'assurer l'application efficace de la loi relativement à la communication d'une décision finale

concernant les demandes de révision citées à la section D de la communication, le Mexique indique, dans sa réponse, que des décisions ont été rendues. Lesdites décisions sont jointes à la réponse⁴⁶. Par conséquent, le Secrétariat considère que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée en ce qui concerne les allégations faites dans la communication au sujet des demandes de révision présentées dans le cadre du processus de plaintes de citoyens.

4. Résumé

Les questions soulevées dans la communication relativement au traitement adéquat des plaintes des citoyens, qui visent à aviser les autorités de l'existence d'infractions présumées à la législation de l'environnement, justifient la constitution d'un dossier factuel, même si la réponse de la Partie contient des renseignements relatifs au traitement des plaintes déposées par les Autochtones et les collectivités de la Sierra Tarahumara mentionnées dans la communication. Dans la plupart des cas mentionnés dans la communication, les éléments de correspondance et les décisions joints à la réponse du Mexique ne répondent pas aux questions soulevées dans la communication quant à la prise de mesures adéquates par les autorités compétentes, tel que prévu par la LGEEPA⁴⁷. Dans sa réponse, le Mexique fournit de nombreux renseignements pertinents sur la façon dont les plaintes en question ont été traitées, mais ces renseignements ne permettent pas de régler la question centrale de savoir si le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement dans ces cas. La constitution d'un dossier factuel est donc justifiée pour faire la lumière sur cette question.

De même, il convient d'examiner dans un dossier factuel les questions soulevées dans la communication au sujet des enquêtes et des poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement. Plus particulièrement, le dossier factuel éclaircirait l'état d'avancement de l'examen des plaintes relatives à des crimes présumés déposées au MPF qui sont mentionnées dans la communication; le processus appliqué par les autorités environnementales pour déterminer si les faits en question constituent des crimes contre l'environnement; les décisions d'informer ou non le MPF de ces faits.

46. Réponse, p. 8 et 9 et annexes VI et VII.

47. Plus précisément, les cas mentionnés dans les sections A (sauf les plaintes déposées par Ricardo Chaparro Julián [Autochtones Tepehuán de las Fresas] le 12 octobre 1998 et par l'*ejido* Rocoroyvo le 18 février 2000), F, G, H, I, K, M, N, O, P (sauf en ce qui a trait aux inspections au cours desquelles on a observé des faits qui avaient déjà fait l'objet de plaintes de la part des résidents de l'*ejido*, comme il est mentionné à l'annexe XIII de la réponse), R, S et T de la communication.

L'auteur allègue que le défaut de traiter les plaintes déposées par les Autochtones et les autres collectivités de la Sierra Tarahumara est une pratique systématique de refus de permettre à ces collectivités de recourir au système de justice environnementale. L'ANACDE souligne l'importance de la participation du public à la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement, et définit des objectifs pour les Parties, notamment l'atteinte de niveaux élevés de protection de l'environnement et d'observation de la loi⁴⁸. L'auteur de la communication affirme en outre que les allégations relatives à l'omission d'assurer l'application de la loi s'inscrivent dans le contexte des articles 6 et 7 de l'ANACDE, en vertu desquels les Parties doivent entreprendre, en temps opportun, des poursuites judiciaires visant à obtenir des réparations pour des infractions à leur législation de l'environnement. L'application efficace par les autorités environnementales mexicaines du processus de plaintes de citoyens est essentielle à la promotion de la participation du public pour assurer la protection de l'environnement. La collaboration entre les autorités environnementales et le MPF dans la conduite d'enquêtes et de poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement est tout aussi importante. La constitution d'un dossier factuel relativement à cette communication favoriserait l'application efficace des dispositions de la législation de l'environnement de la Partie qui permettent aux Autochtones et aux collectivités rurales de la Sierra Tarahumara de participer, dans le cadre du processus de plaintes de citoyens, à la protection des forêts de la région et à la conservation de ses écosystèmes.

Dans le cas des allégations d'omission d'assurer l'application efficace de la loi relativement au processus de demande de révision, la réponse du Mexique apporte des éléments satisfaisants, et le Secrétariat considère qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel à cet égard.

Bien que, sur une base individuelle, les manquements allégués relativement à l'application efficace de la législation de l'environnement dont il est question dans la communication ne justifient pas nécessairement la préparation d'un dossier factuel, globalement, et compte tenu de l'importance de la participation efficace des Autochtones et des autres collectivités de la Sierra Tarahumara à la protection de l'environnement de cette région, les allégations faites dans la communication nous amènent à nous poser une importante question au sujet de l'application efficace de la législation de l'environnement, question qui justifie la constitution d'un dossier factuel.

48. Préambule de l'ANACDE, sixième paragraphe, alinéas 1a) et g) et paragraphe 5(1).

V. RECOMMANDATION

Pour les raisons énoncées plus haut, le Secrétariat informe le Conseil que, à la lumière de la réponse du Mexique, il estime que les allégations faites dans la communication SEM-00-006 (Tarahumara) qui justifiaient une réponse de la Partie, c'est-à-dire celles qui ont trait aux allégations d'omission d'assurer l'application efficace des articles 169, 189, 190 à 193, 199 et 202 de la LGEEPA, ainsi que des articles 416, 418 et 419 du CPF, justifient la constitution d'un dossier factuel. L'auteur de la communication allègue que la Partie a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui a trait au processus de plaintes de citoyens et aux poursuites relatives à des crimes présumés contre l'environnement dans des dossiers présentés par des Autochtones et des collectivités de la Sierra Tarahumara, ce qui, à la lumière de la réponse de la Partie, justifie leur documentation dans un dossier factuel. L'application efficace de la législation de l'environnement qui définit ces procédures est essentielle à la promotion de la participation des citoyens — en particulier les Autochtones — pour assurer la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles.

Respectueusement soumis ce 29 août 2002.

Victor Shantora
Directeur exécutif par intérim

Annexe A

Date de la dénonciation	Introduite par	Points où il est fait état de la dénonciation
1.- 14/10/1998	Comunidad Choguita	A.1, I.1
2.- 12/10/1998	Tepehuán de las Fresas	A.2, F.3, I.3, O.1
3.- 04/12/1998	Tepehuán de las Fresas	A.3, F.4, I.4, O.2
4.- 07/12/1998	Comunidad Rochéachi	A.4, G.4
5.- 15/03/2000	Ejido Cuiteco (A.B.G.)	A.5, I.14
6.- 15/03/2000	Ejido Baragomachi (A.B.G.)	A.6, I.15
7.- 15/03/2000	Ejido Monterde (A.B.G.)	A.7, I.16
8.- 15/03/2000	Ejido Basonaivo (A.B.G.)	A.8, I.17
9.- 15/03/2000	Ejido Mesa de Arturo (A.B.G.)	A.9, I.18
10.- 07/02/2000	Ejido Churo (Domingo Carrillo)	A.10, I.19
11.- 15/03/2000	Ejido Churo (A.B.G.)	A.11, I.20
12.- 15/03/2000	Ejido del Refugio (A.B.G.)	A.12, I.21
13.- 15/03/2000	Ejido Ocoviachi (A.B.G.)	A.13, I.22
14.- 18/02/2000	Ejido Rocoroyvo	A.14, I.23
15.- 15/03/2000	Ejido Rocoroyvo	A.15, I.24
16.- 15/03/2000	Ejido Areponapuchi	A.16
17.- 15/03/2000	Ejido San Alonso	A.17
18.- 20/08/1998	Ejido el Consuelo	F.1, I.2
19.- 18/08/1999	Ejido San Ignacio Arareco (A.B.G.)	F.2, G.1
20.- 16/06/1999	Ejido San Diego Alcalá (O. Romero)	F.5, G.2
21.- 01/09/1999	Ejido San Diego Alcalá (O. Romero)	F.6, G.3, N.1
22.- 18/02/1998	Ejido Ciénega Guacayvo	F.7, I.7, O.3
23.- 19/07/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	F.8, I.8, O.4
24.- 03/08/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	F.9, I.9, O.5
25.- 08/11/1999	Coalición Rural/Coalition rurale	F.10
26.- 10/03/2000	Ejido Rocheachi	G.5
27.- 13/10/1999	Tepehuán de las Fresas	I.5, S.1
28.- 09/07/1999	Tepehuán de Malanoche	I.6, S.2
29.- 04/10/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	I.10, M.1, O.7, R.2
30.- 01/12/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	I.11
31.- 07/08/1998	Ejido Pino Gordo (P. Ramos)	I.12, T.1

32.- 30/03/1999	Ejido Pino Gordo (J. García et H. Olvas)	I.13
33.- 26/07/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	O.6, R.1

Nota : A.B.G. = requête déposée par Agustín Bravo Gaxiola

Date du recours	Introduit par	Points correspondants
1.- 17/12/1998	Comunidad Choguita (J. Fuentes)	C.1, D.1
2.- 15/02/1999	Ejido Rochéachi (A.B.G.)	C.2, D.2

Date de la dénonciation pénale	Introduite par	Points correspondants
1.- 21/09/99	Ejido San Diego de Alcalá	H.1

Date de la vérification/inspection forestière	Lieu	Points correspondants	La vérification/inspection découle-t-elle de dénonciations mentionnées dans la communication?
1.- xx/09/1999	Ejido Pino Gordo (Colorada de los Chávez)	G.6, K.1, P.5	Oui (p. 35 de la communication)
2.- 02/06/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	K.2, P.4	?
3.- 11/08/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	K.3, P.4'	Oui, dénonciations du 03/08/99 et du 03/08/99 (points F.8, I.8, O.4, F.9, I.9, O.5; annexes 43-50 de la communication)
4.- 25/10/99	Ejido Ciénega de Guacayvo	K.4, P.4''	Oui, dénonciation du 01/10/1999 (annexe 50 de la communication)

5.-	31/05/1999	Ejido el Consuelo	P.1	Oui, dénonciation du 20/08/98 (points F.1, 1.2; annexe 12 de la communication)
6.-	25/11/1999	Ejido San Ignacio Arareco	P.2	Oui, dénonciation du 18/08/99 (points F.2, G.2; annexe 14 de la communication)
7.-	04/03/1999	Tepehuán de las Fresas (Ejido Llano Grande)	P.3	Oui, dénonciation du 04/12/98 (points A.3, F.4, I.4, O.2; voir note au bas de la p. 88 de la communication)
8.-	16/07/1998	Ejido Ciénega de Guacayvo	P.4'''	Oui, dénonciation du 18/02/98 (points F.7, I.7, O.3; p. 25 de la communication)
9.-	xx/xx/xx	Ejido Mesa de Arturo	P.9	?
10.-	xx/xx/xx	Ejido Churo	P.10	?
11.-	xx/xx/xx	Ejido Cerocachui	P.11	?
12.-	xx/xx/xx	Ejido el Refugio	P.12	?
13.-	xx/xx/xx	Ejido Baragomachi	P.6	?
14.-	xx/xx/xx	Ejido Monterde	P.7	?
15.-	xx/xx/xx	Ejido Basonayvo	P.8	?
16.-	xx/xx/xx	Ejido Ocoviachi	P.13	?
17.-	xx/xx/xx	Ejido Rocoroyvo	P.14	?
18.-	xx/xx/xx	Ejido San Alonso	P.15	?

SEM-01-001

(Cytrar II)

AUTEURS : ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS HUMANOS, A.C., 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. Les auteurs soutiennent que l'exploitation du site d'enfouissement Cytrar enfreint de multiples dispositions légales puisque : a) le site est exploité sans autorisation en ce qui a trait aux répercussions environnementales; b) la conception et la construction des cellules ne répondent pas aux normes applicables; c) des déchets dangereux en provenance de l'entreprise Alco Pacífico, Inc., des États-Unis d'Amérique ont été enfouis dans cette décharge. Toutes ces irrégularités concernant l'enfouissement de déchets dangereux ont eu des effets néfastes sur la santé humaine et sur l'habitat.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

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

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

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

N° de la communication : SEM-01-001 (Cytrar II)
Auteurs : Academia Sonorense de Derechos
Humanos, A.C.
Domingo Gutiérrez Mendivil
Partie visée : États-Unis du Mexique
Date de réception : 14 février 2001
Date de la notification : 29 juillet 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 alléguant 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 informer 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 le dossier factuel publiquement accessible.

La présente notification contient l'analyse réalisée par le Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE au sujet de la question de savoir si la communication présentée le 14 février 2001 par l'Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., et Domingo Gutiérrez Mendivil (les « auteurs ») justifie la constitution d'un dossier factuel. Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec des infractions présumées concernant l'établissement et l'exploitation du site d'enfouissement de déchets dangereux connu sous le nom de Cytrar, et en rapport avec le refus de donner aux auteurs accès à l'information relative à ces infractions présumées.

Le 24 avril 2001, le Secrétariat a établi que la communication satisfaisait à tous les critères mentionnés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Le Secrétariat a aussi jugé, à la lumière des critères énoncés au paragraphe 14(2), que la communication justifiait la demande d'une réponse à la Partie. Le 4 juin 2001 et le 30 juillet 2001, le Mexique a transmis de l'information au Secrétariat au sujet d'une procédure de règlement d'un différend international en instance (ci-après la « procédure d'arbitrage ») qui, selon la Partie, empêche de poursuivre le processus relatif à la communication, conformément aux dispositions de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE. Dans ces deux correspondances, la Partie ne fournit aucune réponse aux allégations contenues dans la communication.

Comme il est expliqué dans la présente notification, le Secrétariat est d'avis qu'il n'est pas justifié de mettre un terme au processus relatif à la communication, conformément aux dispositions de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, parce que la question soulevée dans la communication ne fait pas l'objet d'une procédure en instance. En vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat informe le Conseil que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel. De l'avis du Secrétariat, la constitution d'un dossier factuel au sujet des questions soulevées dans la communication contribuera à la réalisation des objectifs de l'ANACDE, c'est-à-dire promouvoir la transparence, la participation du public et l'application efficace de la législation de l'environnement.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Le 14 février 2001, l'Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., et Domingo Gutiérrez Mendivil (les « auteurs ») ont présenté une communication au Secrétariat, conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE. Les auteurs allèguent que le gouvernement du Mexique a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement.

ment en rapport avec de présumées infractions concernant l'établissement et l'exploitation du site d'enfouissement de déchets dangereux connu sous le nom de Cytrar, et en rapport avec le refus de donner aux auteurs accès à l'information relative à ces présumées infractions. Ladite communication est la deuxième qui concerne la question du site d'enfouissement Cytrar. L'examen de la première communication (SEM-98-005) a pris fin le 26 octobre 2002.

Le site d'enfouissement Cytrar est situé à proximité de la ville d'Hermosillo, dans l'État de Sonora, au Mexique. Le site n'est plus exploité depuis que les autorités environnementales ont refusé, en 1998, le renouvellement de l'autorisation d'exploitation qui avait été accordée à la société Cytrar, S.A. de C.V. Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement l'article 7 de la *Ley Federal de Protección al Ambiente* (LFPA, Loi fédérale sur la protection de l'environnement) de 1982¹; les articles 28, 29, 32, 153 et 159 bis 3 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement); l'article 7 du *Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos* (RRP, règlement de la LGEEPA en matière de déchets dangereux); l'article 415 du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral)²; la *Norma Oficial Mexicana* (Norme officielle mexicaine) NOM-057-ECOL-1993, qui fixe les exigences relatives à la conception, à la construction et à l'exploitation des cellules des sites d'enfouissement contrôlé de déchets dangereux (ci-après la « norme officielle NOM-057 »)³.

Les auteurs allèguent en premier lieu que le Mexique a omis d'appliquer efficacement les articles 28, 29 et 32 de la LGEEPA en n'exigeant pas d'étude d'impact environnemental avant la réalisation des travaux et la mise en exploitation du site d'enfouissement de déchets dangereux connu aujourd'hui sous le nom de Cytrar, et en permettant aux responsables subséquents d'exploiter le site sans détenir les autorisations pertinentes. En deuxième lieu, les auteurs allèguent que les autorités environnementales ont omis d'appliquer efficacement les articles 153 de la LGEEPA et 7 du RRP, qui interdisent l'importation de déchets

1. La LFPA a été en vigueur jusqu'en 1988. La LGEEPA, qui l'a remplacée, comporte des dispositions essentiellement équivalentes en ce qui concerne les impacts environnementaux (articles 28 à 30). Dans la suite du document, seules les dispositions en vigueur seront citées.
2. Les peines prévues dans cet article ont été modifiées par le décret du 1^{er} février 2002 publié dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération).
3. Il en est de même de la *Norma Técnica Ecológica* (Norme technique écologique) NTE-CRP-010/88 antérieure, publiée dans le DOF le 14 décembre 1988, et de la *Norma Oficial Mexicana* NOM-PA-CRP-006/93, qui est maintenant désignée par le numéro NOM-057-ECOL-1993, en vertu de l'Accord publié le 22 octobre 1993.

dangereux en vue de leur élimination finale sur le territoire national et qui exigent le rapatriement des déchets dangereux produits sous le régime d'une importation temporaire. Les auteurs affirment que le site d'enfouissement Cytrar a reçu des déchets dangereux abandonnés par l'entreprise Alco Pacífico, S.A. de C.V., alors que ces déchets auraient dû normalement être renvoyés aux États-Unis. En troisième lieu, les auteurs allèguent que le Mexique n'a pas sanctionné la présumée infraction aux exigences de la norme officielle NOM-057 en rapport avec la construction des cellules du site d'enfouissement. En quatrième lieu, les auteurs soutiennent que la Partie a omis d'appliquer efficacement l'article 415 du CPF en n'engageant pas de poursuite judiciaire en réponse à la dénonciation pénale introduite par l'un des auteurs, au sujet des faits précités, le 8 décembre 1997, puis le 3 décembre 1998. Enfin, les auteurs allèguent que le Mexique a violé le droit à l'information environnementale consacré par l'article 159 bis 3 de la LGEEPA, en refusant de leur fournir diverses informations à caractère environnemental relatives notamment à la nature et à l'origine des déchets éliminés dans le site d'enfouissement Cytrar.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DE LA PARTIE

La Partie, dans sa réponse reçue le 4 juin 2001, affirme ce qui suit :

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. [le 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* [Accord pour la promotion et la protection réciproques des investissements] conclu avec le Royaume d'Espagne.⁴

En conséquence, la Partie a sollicité l'arrêt du processus relatif à la communication SEM-01-001, conformément aux dispositions de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE.

Le 13 juin 2001, le Secrétariat a jugé qu'il ne disposait pas de suffisamment d'information pour évaluer cette allégation de la Partie. Par suite de cette détermination, le Mexique a transmis au Secrétariat, le

4. CIRDI, dossier ARB(AF)/00/2, enregistré sous le numéro 27 dans la liste des causes en instance.

30 juillet 2001, des informations supplémentaires au sujet du différend international en question. Le Mexique affirme ce qui suit :

[Compte tenu] de la connexité des causes [...] entre la communication Cytrar II et le différend international soumis à une procédure d'arbitrage devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements [CIRDI], il est prouvé hors de tout doute que « la question (Cytrar II) fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance », comme le stipule l'alinéa 14(3)*a*) de l'ANACDE et, étant donné que cette procédure d'arbitrage a été engagée avant le dépôt de la communication Cytrar II [...], les États-Unis du Mexique considèrent que le processus relatif à ladite communication doit être totalement et définitivement arrêté.

La Partie n'a apporté de réponses aux questions soulevées dans la communication, dans aucune des deux correspondances transmises au Secrétariat.

IV. ANALYSE

A. Introduction

Avec la présente notification, nous nous trouvons aux étapes du processus prévues aux paragraphes 14(3) et 15(1) de l'ANACDE. Avant d'arriver à ce stade, le Secrétariat a établi 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).

Le 24 avril 2001, le Secrétariat a jugé que la communication satisfaisait à tous les critères établis aux alinéas *a*) à *f*) du paragraphe 14(1) de l'ANACDE⁵. Comme il est indiqué dans ladite détermination, la communication a été présentée au Secrétariat par une personne physique et une organisation sans lien avec le gouvernement, qui y allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de diverses dispositions de la LGEEPA, du RRP et du CPF ainsi que la norme officielle NOM-057. Ces dispositions sont conformes à la définition de la « législation de l'environnement » établie au paragraphe 45(2) de l'ANACDE. Le Secrétariat a également déterminé que les allégations satisfaisaient au critère temporel énoncé au paragraphe 14(1), puisque la communication portait sur des questions qui pouvaient faire l'objet de mesures d'application au moment de sa présentation. La communication a été présentée en

5. SEM-01-001 (Cytrar II), Détermination du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (24 avril 2001).

espagnol, la langue prévue par le Mexique à cette fin. Les auteurs s'identifient clairement dans la communication et précisent qu'ils sont domiciliés 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 l'analyse, surtout si l'on tient compte du fait qu'ils ont cherché à obtenir des informations supplémentaires, qui leur ont présumément été refusées. Le Secrétariat a conclu que la communication ne visait pas à harceler une branche de production, mais plutôt à promouvoir l'application de la législation de l'environnement au Mexique. Les auteurs affirment également que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes du Mexique, par le biais de divers moyens dont, principalement, la pétition populaire, la demande d'information et la demande d'*amparo*.

Le Secrétariat a entrepris d'évaluer la communication en tenant compte des critères établis au paragraphe 14(2) de l'ANACDE et a conclu dans sa détermination du 24 avril 2001 que ladite communication justifiait une réponse de la Partie⁶. 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 qu'ils ont engagé diverses procédures administratives et judiciaires, dont une pétition populaire, une dénonciation pénale, une plainte devant la *Comisión Estatal de Derechos Humanos* (Commission étatique des droits de la personne) et quatre poursuites sous le régime de l'*amparo*⁷. La communication ne semble pas fondée uniquement sur les comptes rendus des moyens d'information de masse, même s'il est vrai que les auteurs mentionnent quelques-uns de ces comptes rendus. Les auteurs affirment qu'il ne peut y avoir aucun doute sur « le préjudice causé [...] à tous les habitants d'Hermosillo, dans l'État de Sonora, par l'existence du site d'enfouissement de déchets dangereux Cytrar, qui pollue le sol et l'atmosphère avec des déchets toxiques exposés à l'air libre, et qui polluera dans très peu de temps, si cela est déjà fait [*sic*], les nappes phréatiques présentes sur le site ». L'information fournie dans la communication ne permet pas de déterminer avec certitude l'existence ou l'absence de dommages liés au site d'enfouissement, mais il ne semble pas non plus que les citoyens disposent d'informations au sujet du respect (de la part de l'entreprise Cytrar, S.A. de C.V., et de ses prédécesseurs) des obligations et exigences établies par la législation mexicaine de l'environnement pour empêcher que le site d'enfouissement de déchets dangereux ne cause les dommages à la santé

6. *Ibid.*

7. Voir les annexes 5, 8, 12, 13, 15, 17, 27, 31 et 32 de la communication.

humaine et à l'environnement qui sont évoqués dans la communication⁸. Enfin, le Secrétariat a jugé que l'étude ultérieure, dans le cadre du présent processus, des questions soulevées dans la communication au sujet de l'application efficace de la législation relative à l'élimination finale des déchets dangereux et de l'accès des personnes intéressées à l'information pertinente, contribuera à la réalisation des objectifs de l'ANACDE. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat a demandé une réponse à la Partie au sujet de la communication, le 24 avril 2001.

La Partie a notifié le Secrétariat, le 4 juin 2001, que la question soulevée dans la communication faisait l'objet d'une procédure internationale et que, partant, conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, le Secrétariat devait mettre un terme à la procédure relative à la communication. Après avoir examiné la réponse de la Partie, le Secrétariat a informé cette dernière qu'il ne disposait pas de suffisamment d'information pour établir qu'il devait mettre un terme à la procédure relative à la communication, conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE. Le Secrétariat a fait savoir que le Mexique disposait encore de 30 jours pour fournir au Secrétariat une réponse aux questions soulevées dans la communication et/ou l'information nécessaire pour permettre au Secrétariat de déterminer si la question faisant l'objet de la communication SEM-01-001 (Cytrar II) est la même que la question faisant l'objet du différend international [ARB(AF)/00/2] auquel le Mexique est partie.

Dans sa réponse du 30 juillet 2001 à ladite détermination du Secrétariat, le Mexique a fourni des informations additionnelles au sujet de l'objet de ce différend international. Aucune des deux correspondances envoyées au Secrétariat ne contenait de réponse de la Partie aux questions soulevées dans la communication.

B. Le Secrétariat doit-il poursuivre le processus relatif à la communication conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE?

En vertu de l'alinéa 14(3)a), lorsque la question soulevée dans une communication fait l'objet d'une procédure en instance, le Secrétariat met un terme au processus relatif à la communication, sans analyser plus avant la question afin de déterminer si la communication justifie la constitution d'un dossier factuel. Pour appliquer cette manière exceptionnelle de mettre fin au processus, le Secrétariat doit s'assurer qu'il existe une « procédure judiciaire ou administrative en instance » et que

8. Voir les pages 7 à 9 et les annexes 5, 8, 13, 15, 17, 20 à 23, 25, 26, 30, 32, 40 et 41 de la communication.

l'objet de la communication est également l'objet de ladite procédure⁹. Par ailleurs, il doit être raisonnable de s'attendre à ce que la « procédure judiciaire ou administrative en instance » invoquée par la Partie mentionnera, et résoudra éventuellement, les questions soulevées dans la communication. Dans le cas de la présente communication, et d'après les correspondances de la Partie datées du 4 juin 2001 et du 30 juillet 2001, et les documents joints à ces correspondances, le Secrétariat estime que le critère établi à l'alinéa 14(3)a) pour mettre fin au processus relatif à la communication n'est pas satisfait.

Le Mexique est partie défenderesse dans une procédure d'arbitrage en vue du règlement d'un différend international avec l'entreprise Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. La procédure est en cours devant le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), où elle est enregistrée sous le numéro de dossier ARB(AF)/00/2 avec le numéro 27 dans la liste des causes en instance. La Partie fait valoir les arguments suivants :

Le différend international a pour origine la présumée affectation des investissements réalisés sur le territoire des États-Unis du Mexique par l'entreprise « CYTRAR, S.A. DE C.V. », propriétaire du site d'enfouissement de déchets dangereux portant le même nom et situé à proximité d'Hermosillo, municipalité d'Hermosillo, dans l'État de Sonora, au Mexique [...].

Le différend international découle de l'application de la législation de l'environnement par le Semarnap [Secrétariat à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches], compte tenu du fait que le 25 novembre 1998, le Semarnap a refusé de renouveler l'autorisation d'exploiter le site d'enfouissement et, ce faisant, a ordonné sa fermeture. En d'autres termes, le différend international soumis à la procédure d'arbitrage est centré sur le refus de la part des autorités d'accorder une autorisation, dans le cas présent d'exploitation [...].

En outre, la procédure engagée par les auteurs de la communication Cytrar II découle, selon les arguments des auteurs, de l'octroi d'autorisations ou de permis, ou du refus d'octroyer des autorisations ou des permis, puisque chacune des quatre allégations renvoie essentiellement à la décision des autorités d'autoriser l'exploitation du site d'enfouissement con-

9. Voir à ce sujet la Détermination du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(3) (30 juin 2000) concernant la communication SEM-99-001 (Methanex), ainsi que la définition de la « procédure judiciaire ou administrative en instance » donnée au paragraphe 45(3) de l'ANACDE, qui comprend « une procédure internationale de règlement des différends qui lie la Partie ».

trôlé de déchets dangereux, le déplacement de sols contaminés, la construction de cellules d'enfouissement ou, le cas échéant, l'accès à l'information environnementale.

Pour toutes ces raisons, qui établissent la *connexité des causes*¹⁰, *c'est-à-dire l'identité entre deux actions différentes liées par l'identité des causes*, entre la communication Cytrar II et le différend international soumis à une procédure d'arbitrage devant le CIRDI, il est prouvé hors de tout doute que « la question (Cytrar II) fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance », conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE et, compte tenu du fait que la procédure d'arbitrage a été engagée avant le processus relatif à la communication Cytrar II, comme il est établi au point 4 de la présente réponse, les États-Unis du Mexique considèrent que le processus relatif à ladite communication doit être totalement et définitivement arrêté [italique ajouté]¹¹.

L'alinéa 14(3)a) stipule : « La Partie qui reçoit la communication devra indiquer 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 ». Le Secrétariat s'est penché sur la question de savoir si l'ANACDE prévoit l'arrêt du processus relatif à une communication pour « connexité des causes » (selon la définition donnée par le Mexique dans sa réponse) avec une procédure en instance. Selon les termes dans lesquels le Mexique définit la connexité des causes, cette dernière semble s'appliquer à des procédures dont la cause ultime serait le même événement déclenchant, même si les procédures concernent des questions légales et factuelles distinctes. L'article 45 de l'ANACDE définit la « procédure judiciaire et administrative » aux fins du paragraphe 14(3), mais il ne donne aucune définition du terme « question ». Cependant, ni le texte ni les objectifs de l'Accord ne portent à croire qu'il convient de donner au terme « question » un sens aussi large que celui qui découlerait de l'application du principe de connexité des causes. Par le passé, le Secrétariat a donné un sens restreint aux dispositions de l'Accord dont une interprétation plus large trahirait les objectifs de l'Accord en permettant trop facilement que l'application du paragraphe 14(3) mette fin à l'examen d'une communication¹².

10. Sont jointes en annexe les doctrines juridiques sur lesquelles est fondée la notion de connexité conformément à l'interprétation que la Cour suprême de justice de la Nation fait de la législation des États-Unis du Mexique [note de l'original].

11. Voir les pages 3 à 5 de la réponse du Mexique du 30 juillet 2001.

12. Voir SEM-97-006 (Oldman River II), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (19 juillet 1999); SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (27 avril 1998); SEM-98-004 (BC Mining), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (11 mai 2001); SEM-00-004 (BC Logging), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (27 juillet 2001).

La Partie qui invoque l'alinéa 14(3)a) doit démontrer que les questions soulevées dans une communication sont les mêmes que les questions qui font l'objet d'une procédure en instance. Dans le cas présent, bien que la communication et la procédure d'arbitrage en instance aient trait au site d'enfouissement Cytrar, les deux procédures concernent des questions différentes. Selon le Mexique, l'arbitrage est centré sur le *refus de renouveler l'autorisation* d'exploiter le site d'enfouissement Cytrar, refus qui aurait nui aux investissements réalisés par Tecmed. Par contre, la communication est centrée sur les présumées *omissions d'appliquer efficacement* la législation de l'environnement en ce qui a trait à de présumées infractions à la LGEEPA, au RRP, au CPF et à la norme officielle NOM-057, en rapport avec le site d'enfouissement Cytrar (omission présumée de mener une étude d'impact environnemental, élimination illégale présumée de déchets, violation présumée des normes générales de construction des cellules et déni du droit à l'information).

De surcroît, la procédure d'arbitrage ne fait pas allusion à une omission dans l'application efficace de la législation de l'environnement, et la communication ne mentionne pas les intérêts des investisseurs de Cytrar ni le refus de renouveler une autorisation d'exploiter le site d'enfouissement en 1998. Par ailleurs, le Mexique n'a pas fait valoir que l'une ou l'autre des questions factuelles ou légales soulevées dans la communication surgirait nécessairement, à un moment ou à un autre, dans la procédure d'arbitrage, et le Secrétariat n'a aucune raison de supposer que cela se produira. Pour que l'alinéa 14(3)a) puisse s'appliquer et mettre fin au processus relatif à une communication, on doit raisonnablement pouvoir supposer que la « procédure judiciaire ou administrative en instance » invoquée par la Partie abordera, et résoudra éventuellement, les questions soulevées dans la communication. Aussi loin que le Secrétariat puisse prévoir, il est peu probable que la procédure d'arbitrage abordera, et résoudra éventuellement, la question qui préoccupe les auteurs de la communication, à savoir que le Mexique omet d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en rapport avec le site d'enfouissement Cytrar. Il n'y a aucune raison de penser non plus que la constitution du dossier factuel interférera avec la procédure d'arbitrage.

Dans le cas de la communication Methanex (SEM-99-001), par exemple, le Secrétariat a jugé qu'il ne pouvait pas poursuivre le processus relatif à la communication parce que les allégations contenues dans la communication faisaient l'objet, avec d'autres questions, d'une procédure d'arbitrage aux termes du chapitre 11 de l'Accord de

libre-échange nord-américain (ALÉNA)¹³. Dans ce cas, la procédure relative à la communication et la procédure d'arbitrage ont été engagées par la même personne (Methanex Corporation) et la question soulevée dans la communication (à savoir que les États-Unis et l'État de la Californie n'appliquaient pas efficacement leurs législations de l'environnement en rapport avec les réservoirs d'essence souterrains) faisait expressément l'objet, entre autres questions, de la procédure engagée par Methanex en vertu de l'ALÉNA.

Étant donné que les questions soulevées dans la communication SEM-01-001 ne font pas l'objet d'une procédure en instance, le Secrétariat considère que rien ne l'empêche de poursuivre le processus relatif à la communication, aux termes de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE.

C. Raisons pour lesquelles la communication justifie la constitution d'un dossier factuel

Aux termes du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat considère que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel. En l'absence d'une réponse du Mexique au sujet des allégations des auteurs, les considérations du Secrétariat dans cette étape sont basées uniquement sur la communication et sur les objectifs de l'ANACDE.

Les auteurs affirment que le Mexique a omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en rapport avec le site d'enfouissement Cytrar, sur cinq points : en n'exigeant pas d'étude d'impact environnemental; en permettant l'élimination finale des déchets dangereux de l'entreprise Alco Pacífico dans le site d'enfouissement Cytrar; en omettant d'appliquer les normes de construction des cellules d'enfouissement; en ne poursuivant pas les auteurs de présumés crimes contre l'environnement; en refusant l'accès à des informations environnementales.

1. Allégations concernant l'étude d'impact environnemental

Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement les articles 28, 29 et 32 de la LGEEPA, en rapport avec le site d'enfouissement de déchets dangereux connu sous le nom de Cytrar, parce qu'il n'a pas exigé d'étude d'impact environnemental avant la réalisation des travaux de construction et la mise en exploitation du site et

13. Voir SEM-99-001 (Methanex), Détermination en vertu du paragraphe 14(3) (30 juin 2000).

parce qu'il a autorisé les responsables subséquents du site à exploiter ce dernier sans détenir les autorisations pertinentes. Les auteurs affirment que les propriétaires du site n'ont jamais reçu d'autorisation en matière d'impact environnemental et citent un extrait d'un rapport du chef de l'Unité des questions juridiques de l'*Instituto Nacional de Ecología* (INE, Institut national d'écologie) daté du 28 janvier 1998, qui se lit comme suit :

Il convient de souligner qu'en ce qui a trait à l'étude d'impact environnemental et à l'étude de risque que vous sollicitez, l'entreprise en question (en l'occurrence CYTRAR, S.A., DE C.V.) n'était pas tenue de présenter lesdites études puisque, lorsqu'elle a entamé les procédures auprès de la Direction générale de la prévention et du contrôle de la pollution environnementale [...], en 1986, elle obéissait aux dispositions de la *Ley Federal de Protección al Ambiente* [...].¹⁴

Les auteurs affirment que l'obligation de produire une étude d'impact environnemental s'appliquait au site d'enfouissement dès le début, en vertu de l'article 9 de la LFPA. Ils allèguent que, même si cela n'était pas le cas, l'autorisation en matière d'impact environnemental était exigible, en vertu de la LGEEPA de 1988. Ils expliquent que l'application de la LGEEPA pour exiger une étude d'impact environnemental en rapport avec un site d'enfouissement existant ne violerait pas l'interdiction constitutionnelle d'appliquer la loi de manière rétroactive puisque l'exigence de produire une étude d'impact environnemental découle d'une disposition d'ordre public et d'intérêt social¹⁵. D'après les auteurs, nonobstant l'affirmation des autorités selon laquelle l'exigence de produire une étude d'impact environnemental ne s'appliquait pas à l'entreprise Cytrar S.A. de C.V., cette entreprise a préparé un énoncé d'impact environnemental en 1994, qui n'aurait présument jamais été approuvé. On peut alors se poser des questions sur les motifs qui ont poussé l'entreprise à préparer cet énoncé et sur le traitement accordé par le gouvernement à cet énoncé.

Le Secrétariat considère que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, en particulier en l'absence d'une réponse de la Partie, afin de réunir de l'information au sujet de l'application efficace par le Mexique des dispositions relatives aux obligations de l'entreprise Cytrar, S.A. de C.V., en matière d'impact environnemental, à partir de l'entrée en vigueur de l'ANACDE le 1^{er} janvier 1994.

14. Voir la citation à la page 11 de la communication.

15. Voir les pages 3 et 9 à 12 ainsi que les annexes 10 et 19 de la communication.

2. *Allégations relatives à l'élimination finale de déchets dangereux de l'entreprise Alco Pacífico dans le site d'enfouissement Cytrar*

Les auteurs allèguent également que le Mexique omet de sanctionner les présumées infractions aux articles 153 de la LGEEPA et 7 du RRP, en rapport avec le dépôt dans le site d'enfouissement Cytrar, en vue de leur élimination finale, de déchets dangereux qui, selon les auteurs, doivent être rapatriés aux États-Unis. Les articles 153 de la LGEEPA et 7 du RRP interdisent l'importation de déchets dangereux en vue de leur élimination finale sur le territoire mexicain et exigent le rapatriement des déchets dangereux produits sous le régime d'une importation temporaire¹⁶.

Selon les auteurs, 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., aux fins de leur élimination finale. Les auteurs affirment que cette entreprise agissait comme sous-traitant (*maquila*) dans le secteur El Florido de Tijuana, dans l'État de Baja California, et que l'établissement a été fermé sur ordre des autorités environnementales en avril 1991. D'après la communication, la fonderie de plomb Alco Pacífico a abandonné des sols contaminés et des déchets dangereux importés illégalement des États-Unis, ainsi que des déchets produits à partir d'une matière première introduite dans le pays sous le régime d'une importation temporaire, qui auraient dû être renvoyés dans leur pays d'origine. D'après la communication, le gouvernement mexicain a négocié l'élimination finale de ces déchets dans le site d'enfouissement Cytrar. La Cour suprême de Los Angeles¹⁷, aux États-Unis, aurait versé 2 millions de dollars américains à cette fin, somme qui représentait apparemment une partie de l'amende imposée par ladite cour à l'entreprise de transport S.R.S./Quemetco accusée de transport illicite de déchets dangereux au site de l'établissement Alco Pacífico¹⁸.

Le Secrétariat considère que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, en particulier en l'absence d'une réponse de la Partie, afin de réunir de l'information au sujet de l'élimination finale des déchets de l'entreprise Alco Pacífico dans le site d'enfouissement Cytrar, et de l'application efficace des articles 153 de la LGEEPA et 7 du RRP en rapport avec cette question.

16. Voir les pages 3 à 6, 12 et 13 ainsi que les annexes 15 et 37 à 39 de la communication.

17. Les auteurs n'ont pas fourni la référence à ce jugement de la Cour suprême de la Californie, Comté de Los Angeles.

18. Voir les pages 6 à 8 et les annexes 20 à 23 de la communication.

3. *Allégations relatives aux normes de construction des cellules d'enfouissement*

En troisième lieu, les auteurs allèguent que le Mexique n'a pas sanctionné le non-respect par Cytrar des normes de construction des cellules d'enfouissement établies dans la norme officielle NOM-057¹⁹. Selon les autorisations accordées par l'INE à Cytrar, le site d'enfouissement comptait une cellule de 16 200 m³ en 1996 et une deuxième cellule de 110 000 m³ en 1997²⁰.

Pour étayer l'information relative à l'omission de respecter les exigences de la norme officielle NOM-057, les auteurs joignent à la communication un extrait de l'énoncé d'impact environnemental présenté par Cytrar en 1994, qui décrit la conception des cellules²¹. Les auteurs affirment que « [...] les murs de soutènement des cellules du site d'enfouissement Cytrar ne comportent pas la couche de ciment stabilisatrice mentionnée dans [l'énoncé d'impact environnemental] et, apparemment, à certains endroits, la couche de sable de 30 cm est également absente. En conséquence, les matériaux utilisés pour remplacer le mur de béton de 60 cm exigé au paragraphe 5.1.5 de la norme NOM-CRP-006-ECOL/1993 [l'actuelle norme officielle NOM-057], sont loin d'avoir la résistance de 240 kg/cm² requise »²².

Comme le Secrétariat l'a mentionné dans la demande de réponse à la communication qu'il a transmise à la Partie le 24 avril 2001, les auteurs, en tant que particuliers, ne sont pas en mesure de procéder à des vérifications et, pour des raisons techniques et économiques, ils peuvent avoir des difficultés à obtenir de l'information auprès de sources autres que les autorités environnementales²³. Les auteurs allèguent que les autorités ont rejeté leurs demandes de vérification du respect des normes de construction. Ils précisent que, malgré son refus de vérifier les cellules, le gouvernement a annoncé en 1998 qu'il réaliserait une vérification environnementale afin de veiller à ce que des mesures préventives ou correctives soient prises, si besoin est, avant de fermer définitivement les cellules du site d'enfouissement. Les auteurs allèguent que le gouvernement n'a pas l'intention d'effectuer cette

19. Cette norme établit les exigences à respecter dans la conception, la construction et l'exploitation des cellules des sites d'enfouissement contrôlé de déchets dangereux.

20. Voir les annexes 3 et 4 de la communication.

21. Énoncé que les autorités environnementales n'ont pas approuvé, selon les auteurs.

22. Voir les pages 6, 7 et 12 ainsi que l'annexe 19 de la communication.

23. SEM-01-001 (Cytrar II), Détermination en vertu du paragraphe 14(1) (24 avril 2001).

vérification puisqu'il a annoncé, en février 2001, qu'il avait donné un délai de 45 jours à l'entreprise pour fermer définitivement le site d'enfouissement. Le Secrétariat ne dispose pas d'information au sujet de la mise en œuvre de ces mesures.

Le Secrétariat considère que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, en particulier parce que la Partie n'a pas fourni de réponse qui aurait permis de mieux comprendre l'action du Mexique au sujet de l'application des normes relatives aux cellules d'enfouissement prévues dans la norme officielle NOM-057 en rapport avec Cytrar.

4. Allégations relatives à des crimes contre l'environnement

Le quatrième point soulevé par les auteurs de la communication concerne le fait que la Partie a omis d'appliquer efficacement l'article 415 du CPF, qui prévoit une peine de trois mois à six ans d'emprisonnement et une amende pouvant représenter de mille à vingt mille jours de salaire journalier minimum pour quiconque, sans détenir d'autorisation des autorités fédérales compétentes ou contrevenant aux termes de l'autorisation accordée, manipule des matières ou des déchets dangereux de manière à occasionner, ou à pouvoir occasionner, des dommages à la santé publique, aux ressources naturelles, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes²⁴. Le 8 décembre 1997 et le 3 décembre 1998, l'un des auteurs a introduit une dénonciation pénale dans laquelle sont exposés des faits relatifs à la présumée absence d'autorisation en matière d'impact environnemental, à la présumée élimination illégale, dans le site de Cytrar, de déchets dangereux provenant d'Alco Pacífico, de même qu'au non-respect allégué des normes de construction des cellules d'enfouissement, infractions dont il est fait état dans les sections précédentes²⁵. En vertu de l'article 182 de la LGEEPA, tout particulier peut dénoncer des crimes présumés contre l'environnement au ministère public fédéral responsable d'enquêter sur les délits et d'engager des poursuites. Le Secrétariat considère que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, en particulier en l'absence d'une réponse de la Partie, afin de réunir des informations sur les mesures prises à la suite de la dénonciation pénale introduite par l'auteur et sur l'état de l'enquête, le cas échéant, menée par le ministère public fédéral.

24. Les peines prévues dans cet article ont été modifiées par le décret du 1^{er} février 2002 publié dans le DOF.

25. Voir les pages 6, 14 et 15 ainsi que les annexes 8 et 15 de la communication.

5. *Allégations relatives à l'accès à l'information environnementale*

Enfin, les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement les dispositions de l'article 159 bis 3 de la LGEEPA relatives à l'accès à l'information lorsqu'il a refusé de fournir aux auteurs diverses informations de nature environnementale en rapport avec Cytrar. Le 16 juillet 1998, les auteurs ont présenté une demande écrite pour obtenir, principalement, des renseignements sur la nature et l'origine des déchets éliminés dans le site d'enfouissement Cytrar. Le 28 juin 1999, les autorités environnementales ont refusé de fournir cette information et les auteurs ont alors déposé une demande d'*amparo* contre ce refus. Le 12 juillet 2000, la justice fédérale a jugé que la décision des autorités environnementales violait la garantie de légalité prévue aux articles 14 et 16 de la Constitution, parce que cette décision n'était pas motivée. La justice fédérale a ordonné aux autorités environnementales de fournir une décision fondée et motivée, ce qui n'était toujours pas fait au moment du dépôt de la communication²⁶. En conséquence, les auteurs affirment que la Partie omet d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en rapport avec l'accès à l'information environnementale.

Les auteurs citent d'autres exemples du présumé refus de la part des autorités environnementales de leur fournir des informations, notamment en ce qui concerne l'accord conclu entre le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Bureau fédéral de la protection de l'environnement) et la Cour suprême de justice de Los Angeles au sujet de l'élimination finale dans le site d'enfouissement Cytrar des déchets abandonnés par l'entreprise Alco Pacífico²⁷.

Comme le Secrétariat l'a souligné dans sa détermination du 24 avril 2001, les préoccupations des auteurs de la communication semblent fondées dans une large mesure sur le présumé manque d'information qui pourrait changer leur perception selon laquelle la présence du site d'enfouissement de déchets dangereux à proximité de la ville d'Hermosillo présente des risques élevés pour la santé publique. En particulier, la population ne semble pas disposer d'information sur le respect (de la part de Cytrar et de ses prédécesseurs) des obligations et normes applicables aux sites d'enfouissement de déchets dangereux aux termes de la législation de l'environnement mexicaine²⁸. Le Secrétariat considère que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel

26. Voir l'annexe 32 de la communication.

27. Voir les pages 6 à 8 ainsi que les annexes 20 à 23 de la communication.

28. Voir SEM-01-001 (Cytrar II), Détermination en vertu du paragraphe 14(1) (24 avril 2001), ainsi que les pages 7 à 9 et les annexes 5, 8, 13, 15, 17, 20 à 23, 25, 26, 30, 32, 40 et 41 de la communication.

au sujet de l'allégation selon laquelle l'accès à l'information environnementale relative au site d'enfouissement Cytrar a été refusé.

En résumé, les conditions prévues à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE pour mettre fin au processus relatif à une communication ne sont pas satisfaites parce que la question soulevée dans la communication ne fait pas l'objet de la procédure en instance invoquée dans les correspondances de la Partie du 4 juin et du 30 juillet 2001. En particulier, en l'absence d'une réponse du Mexique aux allégations des auteurs, toutes les questions soulevées dans la communication restent posées et justifient, de l'avis du Secrétariat, la constitution d'un dossier factuel. L'observation et l'application efficace de la législation relative à l'élimination finale de déchets dangereux et à l'accès des personnes intéressées à l'information pertinente ont un lien avec les objectifs de l'ANACDE d'améliorer l'application efficace de la législation environnementale, d'atteindre de hauts niveaux de protection de l'environnement et d'observation des lois des Parties, de promouvoir la participation du public et la transparence²⁹.

V. RECOMMANDATION

Pour les raisons exposées dans la présente notification, le Secrétariat informe le Conseil que la communication SEM-01-001 (Cytrar II) justifie la constitution d'un dossier factuel. La communication a soulevé des questions, qui restent posées, au sujet de l'application efficace des articles 28, 29, 32, 153 et 159 bis 3 de la LGEEPA, de l'article 7 du RRP et de l'article 415 du CPF, ainsi que de la norme NOM-057-ECOL-1993 en rapport avec le site d'enfouissement de déchets dangereux Cytrar à Hermosillo, dans l'État de Sonora, au Mexique. La constitution d'un dossier factuel au sujet de la communication Cytrar II contribuera à la réalisation des objectifs de l'ANACDE, plus particulièrement aux objectifs relatifs au renforcement de l'application efficace de la législation de l'environnement et à l'accroissement de la participation du public par le biais de l'accès à l'information.

Respectueusement soumis le 29 juillet 2002.

Victor Shantora
Directeur exécutif par intérim

29. Voir le préambule de l'ANACDE, cinquième et sixième paragraphes, ainsi que les alinéas 1a), e), g), h) et le paragraphe 5(1).

SEM-02-001
(Exploitation forestière en Ontario)

AUTEURS : SIERRA LEGAL DEFENCE FUND 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 migrateurs* (ROM) adopté en vertu de la Loi de 1994 sur la *Convention concernant les oiseaux migrateurs* (LCOM), en rapport avec l'industrie forestière en Ontario. Aux termes du paragraphe 6(a), c'est un délit de perturber, détruire ou prélever un nid ou un œuf d'oiseau migrateur sans permis. Les auteurs de la communication allèguent que, d'après leurs recherches basées sur des données statistiques, les activités de coupe à blanc ont entraîné la destruction, en 2001, de plus de 85 000 nids d'oiseaux migrateurs dans des régions du centre et du nord de l'Ontario.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

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

PAR. 15(1) Notification au Conseil recommandant la consti-
(17 décembre 2003) tution d'un dossier factuel, conformément à la
résolution du Conseil n° 03-05.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

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

N° de la communication : SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario)

Auteurs : Fédération canadienne de la nature
Société pour la protection des parcs
et des sites naturels du Canada
Earthroots
Federation of Ontario Naturalists
Great Lakes United
Sierra Club (États-Unis)
Sierra Club du Canada
Wildlands League

Représentés par : Sierra Legal Defence Fund (SLDF)

Partie visée : Canada

Date de réception : 6 février 2002

Date de la notification : 12 novembre 2002

I. RÉSUMÉ

En vertu de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), 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 de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (le « Secrétariat »)

examine ces communications à la lumière des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait à ces critères, il détermine si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie visée, 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 [paragraphe 15(1)]. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel [paragraphe 15(2)].

Le 6 février 2002, les auteurs ont présenté au Secrétariat une communication dans laquelle ils allèguent que le gouvernement du Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6(a) du *Règlement sur les oiseaux migrateurs* en rapport avec l'industrie forestière en Ontario¹. Le 25 février 2002, le Secrétariat a déterminé que cette communication satisfaisait aux critères énoncés à l'article 14 de l'ANACDE et demandé une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2). La Partie a présenté sa réponse le 25 avril 2002². Dans cette réponse, le Canada définit ses priorités en matière d'application de la réglementation relative aux espèces sauvages et affirme avoir entrepris des activités de promotion de l'observation de cette réglementation au sein de l'industrie forestière, et qu'il s'engage à intervenir dans tous les cas de non-conformité qui lui sont signalés et à prendre les mesures correctives les plus efficaces possible. Le Canada affirme en outre que, « étant donné que les auteurs n'ont pas cité d'exemple concret, le gouvernement du Canada ne peut répondre de façon explicite à leur principale allégation », et que, « pour cette raison, et du fait que les auteurs ne se sont pas plaints auprès du [Service canadien de la faune] qu'une opération forestière donnée en Ontario contrevenait à l'alinéa 6(a) du [*Règlement sur les oiseaux migrateurs*], le gouvernement du Canada croit qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel ». Conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat informe le Conseil qu'à la lumière de la réponse de la Partie, la communication justifie selon lui la constitution d'un dossier factuel, et explique les motifs de sa décision.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6(a) du *Règlement sur les oiseaux migrateurs*³ (ROM) adopté en vertu de la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux*

1. Communication, p. 1.

2. Réponse à la communication SEM-02-001, préparée par le gouvernement du Canada et présentée au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale, en date du 11 avril 2002 [« la réponse »].

3. C.R.C., ch. 1035.

*migrateurs*⁴ (LCOM) en rapport avec l'industrie forestière en Ontario. L'alinéa 6(a) stipule qu'« il est interdit a) de déranger, de détruire ou de prendre un nid, un abri à nid, un abri à eider, une cabane à canard ou un œuf d'un oiseau migrateur [...] à moins d'être le titulaire d'un permis délivré à cette fin ». Les infractions à l'alinéa 6(a) du ROM peuvent faire l'objet de poursuites par procédure sommaire ou par mise en accusation⁵. Les auteurs allèguent que c'est Environnement Canada, par l'intermédiaire du Service canadien de la faune (SCF), qui est principalement responsable de l'application de la LCOM⁶.

Les auteurs allèguent en outre que leurs recherches basées sur des données statistiques leur ont permis d'établir de façon estimative que les activités de coupe à blanc ont entraîné la destruction, en 2001, de plus de 85 000 nids d'oiseaux migrateurs dans les régions du centre et du nord de l'Ontario⁷. Ils ajoutent que, « malgré l'apparente destruction des nids d'oiseaux à grande échelle »⁸, une demande d'accès à l'information déposée en 2001 n'a révélé aucune enquête ou mise en accusation en Ontario pour des infractions à l'alinéa 6(a) du ROM⁹.

Les auteurs affirment que les activités d'exploitation forestière sont entreprises en Ontario dans le cadre de plans d'aménagement forestier (PAF) préparés sous la supervision du ministère ontarien des Ressources naturelles, conformément aux normes provinciales et sans que les autorités fédérales n'interviennent dans les dossiers liés à l'application de la LCOM, qui est une loi fédérale¹⁰. Ils affirment en outre que, même si l'on peut communiquer avec Environnement Canada pour recueillir ses commentaires au sujet des PAF et si le Ministère a produit

4. L.C. 1994, ch. 22.

5. L'article 13 de la LCOM stipule que quiconque commet une infraction encourt, par procédure sommaire : dans le cas d'une personne morale, une amende maximale de 100 000 \$; dans le cas d'une personne physique, une amende maximale de 50 000 \$ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines; par mise en accusation : dans le cas d'une personne morale, une amende maximale de 250 000 \$; dans le cas d'une personne physique, une amende maximale de 100 000 \$ et un emprisonnement maximal de cinq ans, ou l'une de ces peines. Le montant des amendes prévues peut être doublé en cas de récidive.

6. Communication, p. 3.

7. Communication, p. 4, et annexe 6 de la communication : Elaine MacDonald et Kim Mandzy, *Migratory Bird Nest Destruction in Ontario*, Toronto, Sierra Legal Defence Fund (SLDF), 2001.

8. Communication, p. 1.

9. Communication, p. 6, et annexes 7 et 8 de la communication (demande d'accès à l'information relative aux activités d'application entreprises en vertu de l'alinéa 6(a) du ROM, présentée le 13 juillet 2001 par Elaine MacDonald, SLDF, à Michael Bogues, chef, Accès à l'information et protection de la vie privée, Environnement Canada, et documents reçus en réponse à cette demande).

10. Communication, p. 5.

une directive à caractère non obligatoire¹¹, dans laquelle il indique qu'il faudrait éviter toute activité durant les périodes critiques du cycle biologique des oiseaux migrateurs, Environnement Canada « ne prend aucune mesure d'application afin de veiller à ce que cette exigence [...] soit respectée »¹².

Selon les auteurs, le SCF considère que la destruction des nids durant les activités d'exploitation forestière est « accidentelle » et a décidé de ne pas prendre de mesures d'application proactives à l'endroit de l'industrie forestière, parce les infractions à l'alinéa 6(a) du ROM observées durant les opérations forestières ne sont pas intentionnelles¹³. Les auteurs affirment que la LCOM ne fait pas la distinction entre infractions intentionnelles et infractions involontaires, et qu'à l'image d'autres lois d'intérêt public, lorsque quelqu'un contrevient à ses dispositions, c'est souvent de façon involontaire¹⁴.

Les auteurs allèguent que le SCF préfère les activités de conservation aux mesures d'application de la loi visant l'industrie forestière, même s'il n'a pas la certitude qu'une telle approche soit plus efficace. En outre, ils prétendent que, même si l'industrie forestière occupe une place importante au Canada et en Ontario depuis des décennies, lorsque la LCOM a été mise à jour en 1994, le gouvernement canadien n'a pas exempté cette industrie des dispositions de la loi destinées à protéger les oiseaux migrateurs ou leurs nids.

Enfin, les auteurs affirment qu'en accordant un traitement spécial à l'industrie forestière, le Canada ne respecte pas l'exigence énoncée dans la *Politique de conformité et d'application des lois relatives aux espèces sauvages*, qui stipule que « [l]es activités qui assurent la conformité et l'application de la loi doivent avoir une bonne assise juridique, être équitables, prévisibles et cohérentes partout au Canada »¹⁵. Ils ajoutent que le « pouvoir discrétionnaire de poursuivre » doit être exercé au cas par cas et qu'il ne peut justifier une décision de ne pas engager de poursuites à l'échelle de l'industrie¹⁶.

Les auteurs allèguent que, pour exercer de façon raisonnable les pouvoirs discrétionnaires d'application de la loi, il faudrait effectuer une

11. *Directive pour les évaluations environnementales relatives à l'habitat forestier des oiseaux migrateurs*.

12. Communication, p. 5 et note 32.

13. Communication, p. 8.

14. *Ibid.*

15. Communication, p. 11.

16. Communication, p. 10.

évaluation des effets environnementaux d'une opération forestière ou d'un PAF proposé, afin de comparer les coûts relatifs associés à chaque option, ce qui, selon eux, n'a pas été fait. Ils avancent en outre plusieurs arguments à l'appui de leur point de vue selon lequel il n'est pas nécessaire que le coût de l'application de l'alinéa 6(a) du ROM ait des répercussions importantes sur le budget d'Environnement Canada relatif aux activités d'application de la loi¹⁷.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

Dans sa réponse, le Canada indique que les auteurs n'ont pas informé adéquatement le Secrétariat des recours dont ils disposaient, par exemple les plaintes déposées auprès du SCF¹⁸. Le Canada affirme qu'avant le dépôt de la communication, il n'a reçu qu'une seule plainte écrite dénonçant la destruction de nids imputable à l'exploitation forestière en Ontario, et précise que cette plainte, qui a fait l'objet d'une enquête en bonne et due forme, n'a pas été déposée par un des auteurs¹⁹. Le Canada fait observer que les auteurs n'ont communiqué par écrit que deux fois avec les autorités compétentes avant de présenter leur communication au Secrétariat, et que les représentants du SCF ont répondu à ces lettres en s'engageant à transmettre toute nouvelle information à mesure qu'elle serait disponible.

Le Canada précise que les employés du SCF ont essayé d'organiser une réunion entre plusieurs des auteurs de la communication et des représentants d'autres organisations non gouvernementales bien avant le dépôt de la communication. Cette réunion aurait permis au SCF d'expliquer : le fondement juridique du règlement adopté en vertu de la LCOM; l'approche globale de la conservation des oiseaux migrateurs, notamment en matière d'application de la loi; les bases de l'actuelle politique sur l'application du ROM. Les employés du SCF auraient également recueilli les commentaires des auteurs au sujet de l'approche globale de la conservation des oiseaux migrateurs et, le cas échéant, au sujet d'éventuelles nouvelles orientations en matière de réglementation. Le Canada affirme que les auteurs ont repoussé après le dépôt de leur communication la planification d'une réunion avec le SCF, et se dit préoccupé par le fait que cette décision « ne respecte ni la lettre ni l'esprit de l'ANACDE »²⁰. Selon le Canada, au moins un des auteurs, à savoir la Fédération canadienne de la nature, a participé les 12 et 13 octobre 2001 à

17. Communication, p. 10.

18. *Ibid.*

19. Réponse, p. 1.

20. Réponse, p. 2.

un atelier consacré aux questions touchant les oiseaux migrateurs, notamment l'application du ROM.

Le Canada affirme que les allégations des auteurs ne sont basées sur aucun exemple concret d'omission d'assurer l'application efficace du ROM et qu'en conséquence, le gouvernement canadien ne peut pas répondre de façon directe et factuelle à ces allégations²¹.

Malgré ces réserves, le Canada a répondu à la communication. Dans sa réponse, il précise qu'Environnement Canada et le SCF (qui relève de ce ministère) sont responsables de la conservation et de la protection des oiseaux migrateurs au Canada²². Il fait observer que les programmes du SCF permettent de veiller à la conservation des oiseaux migrateurs grâce à divers moyens, dont l'application de la loi, l'intendance des habitats, la recherche scientifique et d'autres mesures de conservation. Le Canada indique que ses priorités annuelles en matière d'application des lois sur les espèces sauvages tiennent compte de plaintes du public, des engagements qu'il a pris à l'échelle internationale et de ses objectifs de conservation des espèces sauvages et qu'elles prévoient un juste équilibre entre les préoccupations du public, les données scientifiques sur la conservation et ses engagements internationaux. Il fait remarquer que, parce que les ressources et les effectifs sont limités et que l'application du ROM doit se faire sur un territoire très étendu, certains volets du programme de conservation des oiseaux migrateurs (dont les diverses options d'application) vont nécessairement susciter plus d'attention que d'autres. Le Canada ajoute que les activités d'application doivent permettre à la fois d'atteindre d'une manière proactive les principaux objectifs de conservation définis par le SCF et de répondre aux préoccupations du public et aux nouveaux problèmes liés à la conservation.

Le Canada indique que le SCF doit travailler en collaboration « avec d'autres ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux et territoriaux, l'industrie, les ONG et les chercheurs afin de faire des choix qui favoriseront l'existence d'un paysage sain dans un environnement de plus en plus complexe »²³.

Le Canada affirme qu'en Ontario, la législation et les lignes directrices applicables à l'exploitation forestière assurent la protection de l'environnement (notamment de la biodiversité) et que les représentants des organismes fédéraux sont invités à participer aux consultations

21. Réponse, p. 2.

22. Réponse, p. 4.

23. *Ibid.*

publiques afin de donner leur avis sur l'élaboration des PAF. Le Canada conteste une affirmation des auteurs selon laquelle une proposition de PAF met habituellement en branle un processus fédéral d'évaluation des incidences environnementales en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Le Canada ajoute que l'approbation d'un PAF provincial ne décharge aucunement les compagnies des responsabilités qui leur incombent en vertu de la LCOM.

Le Canada rejette l'allégation des auteurs selon laquelle il a adopté comme politique générale de ne pas appliquer le ROM à l'industrie forestière²⁴. Il indique dans sa réponse que, dans l'application de la législation relative aux espèces sauvages, il vise habituellement le secteur de la chasse et s'est attaqué ces dernières années à l'importation et à l'exportation illicites d'espèces sauvages et de leurs dérivés. Actuellement, les priorités nationales en matière d'application visent la contrebande commerciale, de même que la protection des oiseaux migrateurs, principalement lorsque des déversements d'hydrocarbures au large ou sur les côtes provoquent le mazoutage des oiseaux. Le Canada indique que les bureaux régionaux d'Environnement Canada établissent un sous-ensemble de priorités, de manière à ce que le Ministère puisse garantir une protection maximale avec les ressources dont il dispose.

Le Canada affirme qu'il se préoccupe du problème de la destruction des nids durant les activités d'exploitation forestière, principalement en faisant la promotion des activités d'observation de la législation²⁵. En janvier 2001, des employés du SCF ont rencontré des représentants de l'industrie et leur ont rappelé qu'il était interdit de prendre les nids d'oiseaux migrateurs, sauf pour les détenteurs d'un permis, et qu'ils étaient tenus de se conformer aux dispositions de l'alinéa 6(a) du ROM. En octobre 2001, le SCF a organisé un atelier consacré à l'observation de la LCOM et de ses règlements d'application, ainsi qu'à la conservation des oiseaux migrateurs dans le contexte de l'exploitation forestière. Ont participé à cet atelier des représentants de groupes industriels, de la Fédération canadienne de la nature et des gouvernements, ainsi que des spécialistes.

Le Canada indique que la promotion de l'observation et les activités de sensibilisation connexes constituent la première étape nécessaire d'une approche à long terme de l'application de la loi aux membres de l'industrie forestière, qui permettra d'affirmer éventuellement devant un tribunal qu'un exploitant forestier donné était conscient des

24. Réponse, p. 7.

25. *Ibid.*

conséquences de ses activités. Le Canada « craint qu'à ce stade, l'obtention de résultats limités devant un tribunal qui a examiné un cas de non-conformité ne dévalue l'infraction et ne nuise de ce fait à la conservation des oiseaux migrateurs »²⁶. Le Canada précise qu'Environnement Canada s'engage néanmoins à intervenir dans tous les cas de non-conformité qui lui sont signalés et à prendre les mesures correctives les plus efficaces possible, notamment en engageant des poursuites s'il y a lieu.

Le Canada affirme que le SCF est en train de planifier et de mettre en œuvre de nouvelles activités et de nouveaux programmes importants destinés à répondre à la nécessité croissante de promouvoir l'observation et l'application des lois visant les espèces sauvages au sein de l'industrie en général²⁷.

Le Canada conclut dans sa réponse que, parce que les auteurs n'ont pas cité d'exemple concret et ne se sont pas plaints auprès du SCF qu'une opération forestière donnée en Ontario contrevenait à l'alinéa 6(a) du ROM, le gouvernement du Canada croit qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel.

IV. ANALYSE

Le Secrétariat juge que la communication, à la lumière de la réponse de la Partie, justifie la constitution d'un dossier factuel, comme le recommande la présente notification. Les motifs de la recommandation du Secrétariat sont présentés ci-après.

Pourquoi la constitution d'un dossier factuel est justifiée

Les oiseaux migrateurs constituent une ressource à la fois précieuse et chère aux Nord-Américains. L'étude des populations d'oiseaux migrateurs nous donne des indications quant aux incidences environnementales à long terme des activités entreprises à l'échelle locale. Les oiseaux jouent un rôle très important dans la lutte contre les insectes nuisibles, la pollinisation et la dispersion des semences²⁸. Par ailleurs, les ornithologues amateurs, les chasseurs et les photographes contribuent largement à une industrie de l'écotourisme très développée²⁹.

26. Réponse, p. 8.

27. Réponse, p. 9.

28. Communication, p. 4.

29. *Ibid.*

Le Canada et les États-Unis ont reconnu qu'il était important de protéger cette ressource commune lorsqu'ils ont signé, en 1916, la Convention concernant les oiseaux migrateurs. Au Canada, la LCOM et le ROM donnent une force obligatoire aux engagements qu'a pris le Canada en vertu de la Convention; ces textes sont applicables aux compagnies et aux particuliers, qui peuvent se voir imposer des amendes élevées et même des peines d'emprisonnement. En interdisant la destruction non autorisée des nids et des œufs des oiseaux migrateurs, l'alinéa 6(a) du ROM constitue une disposition potentiellement efficace pour la protection de ces oiseaux et le respect par le Canada des engagements pris en vertu de la Convention. Seuls les peuples autochtones sont exemptés de l'interdiction énoncée à l'alinéa 6(a), en raison des droits ancestraux et issus de traités que leur reconnaît la Constitution³⁰.

Les industries primaires ont toujours joué un rôle important au sein de l'économie canadienne, et l'industrie forestière occupe une place centrale parmi ces industries. Dans de nombreuses collectivités, la foresterie constitue le nerf moteur de l'économie locale et, parce que les produits forestiers représentent le premier maillon de la chaîne d'approvisionnement de nombreuses autres industries, le rendement de l'industrie forestière sert souvent d'indicateur de la santé de l'économie canadienne. Par ailleurs, le souci de durabilité peut influencer sur la demande de produits forestiers par les consommateurs, de même que stimuler le relevé des incidences environnementales des activités entreprises dans ce secteur et la prise de mesures pour contrer ces incidences.

La communication et la réponse du Canada à celle-ci reconnaissent toutes deux que la destruction des nids d'oiseaux migrateurs est souvent une conséquence environnementale de l'exploitation forestière³¹. Au Canada, la valeur attribuée à la protection des oiseaux migrateurs et à la préservation d'une industrie forestière durable et en santé souligne l'importance d'examiner l'application de l'alinéa 6(a) du ROM de manière à mieux comprendre son rôle dans l'atteinte des objectifs de conservation des ressources établis par la LCOM dans le cadre d'un aménagement forestier axé sur le développement des ressources.

Tant la communication que la réponse du Canada montrent que l'application de l'alinéa 6(a) du ROM aux activités d'exploitation forestière constitue un défi de taille³². Premièrement, pour recueillir les éléments de preuve nécessaires à l'application uniforme des dispositions

30. Voir le paragraphe 2(3) de la LCOM et l'article II de la Convention, modifié par un protocole en 1994.

31. Communication, p. 4 et 5, et réponse, p. 7 à 9.

32. Communication, p. 5 à 8, et réponse, p. 8 et 9.

de cet alinéa à l'échelle de l'industrie forestière, il faudrait déployer des efforts constants dans de vastes régions³³. Deuxièmement, c'est au gouvernement fédéral — et non aux provinces — qu'il incombe d'appliquer la LCOM et le ROM, mais les provinces sont propriétaires des ressources naturelles se trouvant sur leur territoire et ce sont elles qui jouent un rôle de premier plan dans la réglementation des industries commercialisant ces ressources³⁴. Enfin, l'alinéa 6(a) porte à penser que les activités d'exploitation forestière qui causent la destruction des nids et des œufs d'oiseaux migrateurs pourraient être légalisées par la délivrance de permis fédéraux, mais le ROM ne contient aucune disposition prévoyant la délivrance de tels permis³⁵.

Néanmoins, la communication et la réponse mentionnent des mesures qu'a prises le Canada pour s'attaquer au problème de l'observation du ROM par l'industrie forestière. Par exemple, le Canada a publié une ligne directrice énonçant des mesures visant à protéger les oiseaux migrateurs dans le cadre de la planification de l'aménagement forestier³⁶. Il a organisé des séances d'information et de sensibilisation afin de faire connaître aux membres de l'industrie forestière les obligations qui leur incombent en vertu de l'alinéa 6(a) du ROM³⁷. Le Canada précise dans sa réponse que « le SCF est en train de planifier et de mettre en œuvre de nouvelles activités et de nouveaux programmes importants destinés à répondre à la nécessité croissante de promouvoir l'observation et l'application des lois visant les espèces sauvages au sein de l'industrie en général »³⁸. Enfin, le Canada indique qu'il applique l'alinéa 6(a) par suite de plaintes précises et que, lorsque de telles plaintes sont portées à son attention, il prend les mesures appropriées³⁹.

Ensemble, la communication et la réponse ne permettent pas de répondre à des questions fondamentales entourant l'application efficace, par le Canada, de l'alinéa 6(a) du ROM en rapport avec l'industrie forestière en Ontario. Par exemple, les documents fournis au Secrétariat ne contiennent aucun renseignement précis sur la façon dont les lignes directrices fédérales sont mises en œuvre dans la pratique, particulièrement en ce qui concerne les PAF visant les aires de récolte mentionnées dans la communication. Dans le même esprit, il serait utile de savoir si les séances d'information et de sensibilisation organisées par les

33. Réponse, p. 7.

34. Communication, p. 5, et réponse, p. 5.

35. Réponse, p. 8.

36. Communication, p. 5 et note 32.

37. Réponse, p. 8 et 9.

38. Réponse, p. 9.

39. Réponse, p. 8.

autorités fédérales ont entraîné une modification des pratiques et des procédures des compagnies forestières, des méthodes d'embauche ou de formation du personnel et de l'investissement dans du nouveau matériel et des études scientifiques, et si le Canada a pris des mesures afin de garantir que ses activités de sensibilisation de l'industrie font augmenter les taux d'observation. Il manque également des renseignements sur les nouvelles activités dont le Canada fait mention dans sa réponse. La constitution d'un dossier factuel permettrait de recueillir cette information, ainsi que des renseignements sur le type de mesures prises en réaction aux plaintes déposées et les résultats de ces mesures, et de vérifier ainsi, à la lumière de toutes ces interventions fédérales, si le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6(a) du ROM.

Le Canada affirme que la communication ne s'appuie sur aucun exemple concret d'omission d'assurer l'application efficace du ROM, et ajoute ceci :

Nous croyons fermement que, pour déterminer s'il y a eu omission d'assurer l'application efficace d'une loi de l'environnement, il faut examiner les faits relatifs à un ou à des cas particuliers. En l'absence de ces faits, on ne peut pas déterminer si la loi a été appliquée ou non.⁴⁰

Dans le passé, le Secrétariat a déterminé que le processus de communication des citoyens sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE s'appliquait à des allégations d'omission systématique d'assurer l'application efficace d'une loi de l'environnement tout autant qu'à des communications portant sur une seule infraction à la loi⁴¹. De fait, le Secrétariat a constaté que « 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 »⁴².

La question qui se pose n'est donc pas de savoir s'il peut y avoir enquête, en vertu de l'article 15 de l'ANACDE, sur une allégation d'omission systématique d'assurer l'application efficace d'une loi de l'environnement, mais plutôt de déterminer quel type d'information les

40. *Ibid.*

41. Voir SEM-00-004 (BC Logging), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (27 juillet 2001); SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (15 décembre 2000); SEM-98-004 (BC Mining), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (11 mai 2001); SEM-97-003 (Fermes porcines du Québec), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (29 octobre 1999); SEM-97-001 (BC Hydro), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (27 avril 1998).

42. SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (15 décembre 2000).

auteurs doivent présenter à l'appui d'une telle allégation, et comment, d'un point de vue pratique, le Secrétariat pourrait constituer un dossier factuel en rapport avec une communication contenant une telle allégation. La réponse à cette question dépendra de la nature de l'allégation.

Le Secrétariat a déjà établi que la communication satisfaisait aux critères des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE et a donné les motifs de sa décision⁴³. Le Secrétariat explique ci-après comment les auteurs ont appuyé leurs allégations et indique les sources susceptibles de lui fournir des renseignements additionnels permettant de prendre en compte ces allégations dans le contexte d'un dossier factuel.

Les auteurs de la communication allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6(a) du ROM en rapport avec l'industrie forestière en Ontario⁴⁴ et affirment qu'« il s'agit d'une omission généralisée d'appliquer efficacement la loi [...] »⁴⁵. Les auteurs font référence au contenu de courriels qu'ont échangés des autorités chargées d'appliquer la loi, qui prouvent selon eux que le gouvernement a pour politique générale de ne pas appliquer la loi à l'industrie forestière⁴⁶; ils mentionnent une demande d'accès à l'information qui n'a pas permis d'obtenir de renseignements sur des mesures d'application concrètes⁴⁷. Ils font également état d'activités de coupe à blanc entreprises dans le cadre de 59 PAF qui, selon eux, ont déjà entraîné ou vont entraîner la destruction de près de 85 000 nids, sans qu'aucune mesure d'application ne soit prise⁴⁸.

Le Secrétariat considère que cette information qui, dans son ensemble, renforce les préoccupations des auteurs concernant le mode d'application de l'alinéa 6(a) du ROM, est pertinente à la question de

43. SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (25 février 2002).

44. Communication, p. 1.

45. Communication, p. 10.

46. Communication, p. 6 et 7 et annexe 8. En particulier, dans un courriel adressé le 22 mai 2001 à Robert McLean, directeur, Conservation de la faune, Environnement Canada, Yvan Lafleur, directeur, Application des lois sur les espèces sauvages, Environnement Canada, écrivait ceci : « Comme je vous l'ai dit dans un précédent courriel, j'ai rencontré un représentant de l'industrie des pâtes et papiers. Nous avons discuté ouvertement des incidences des opérations d'abattage sur les oiseaux migrateurs, et j'ai indiqué clairement que nous n'avions pas l'intention d'intenter quelque poursuite que ce soit contre l'industrie. Je lui ai également dit que nous étions préoccupés et que nous aimerions travailler avec son équipe et Steve Wendt [chef, Conservation des oiseaux migrateurs, Environnement Canada] afin de mieux comprendre la situation et d'appuyer les mesures positives prises par les compagnies. [...] »

47. Communication, p. 6.

48. Communication, p. 4 et 5.

savoir si le Canada omet d'assurer l'application efficace de cette disposition. En axant leurs allégations sur 59 PAF, les auteurs sont d'avis qu'il serait approprié de recueillir des renseignements sur les activités entreprises dans le cadre de ces plans d'aménagement comme point de départ d'une enquête menant à un dossier factuel. Le Secrétariat est d'accord avec cette approche.

Au sein de chaque unité d'aménagement forestier visée par les plans d'aménagements, les auteurs ont identifié les aires de récolte ciblées par chaque plan⁴⁹. Ils ont ensuite associé ces aires de récolte à l'une des huit écorégions de l'Ontario et calculé la densité d'oiseaux nicheurs en ne tenant compte que des oiseaux effectivement recensés dans ces aires et visés par la LCOM⁵⁰. Ils ont par ailleurs confirmé que des activités d'exploitation avaient été entreprises en 2001 durant la saison de reproduction des oiseaux et sont régulièrement entreprises durant cette saison; ils ont fait des recoupements et déterminé qu'il y avait de nombreux oiseaux nicheurs dans les zones touchées par la coupe à blanc durant la saison de reproduction⁵¹. Les auteurs admettent que le chiffre de 85 000 nids détruits dans ces aires-là n'est pas exact, mais l'estimation en dit long sur la situation. Les seuls renseignements manquants sont les suivants : une désignation plus précise des aires effectivement exploitées dans ces forêts en 2001, l'identité des responsables de l'exploitation et, dans la mesure où elle existe, l'information additionnelle relative à la destruction réelle des nids d'oiseaux migrants lors des activités d'exploitation forestière.

Cette information pourrait être facilement réunie dans un dossier factuel. Par exemple, la constitution de ce dossier permettrait d'examiner en détail les activités d'exploitation qui ont effectivement eu lieu dans les aires de récolte visées par les PAF et mentionnées dans la communication, de même que de présenter des données factuelles sur les efforts que déploie le Canada pour promouvoir l'observation de l'alinéa 6(a) du ROM ou appliquer les dispositions de cet alinéa aux exploitants forestiers qui ont entrepris ces activités. La promotion de l'observation et la communication d'information sur l'application pourraient fournir des renseignements sur le nombre réel de nids détruits durant les opérations forestières, étant donné que les dossiers d'application contiendraient sans doute des chiffres précis sur la destruction des nids. Parallèlement, les lacunes au plan de l'information disponible au sujet du nombre réel de nids détruits pourraient constituer un élément pertinent en regard de la question de savoir si le Canada omet d'assurer

49. Communication, note 25 et annexe 6.

50. *Ibid.*

51. *Ibid.*

l'application efficace de l'alinéa 6(a), comme l'affirment les auteurs. Le relevé de ces lacunes pourrait mettre en lumière un domaine où des efforts supplémentaires visant à obtenir de l'information (à l'aide de sondages, d'inspections, d'enquêtes ou d'autres activités) permettraient d'améliorer les mesures d'application de l'alinéa 6(a) du ROM ou la conformité aux dispositions de cet alinéa.

Afin d'appliquer la réglementation, il faut nécessairement user d'un certain pouvoir discrétionnaire pour établir des priorités et prendre des décisions relatives à l'allocation des ressources. Dans sa réponse à la communication, le Canada explique en partie de quelle façon il exerce certains pouvoirs discrétionnaires pour ce qui est de l'application des lois sur les espèces sauvages. La constitution d'un dossier factuel servirait à recueillir de précieuses informations complémentaires sur la façon dont le Canada a exercé ces pouvoirs, ce qui aiderait à mieux comprendre les mesures d'application adoptées dans des cas précis décrits dans un dossier factuel. Il s'agirait de réunir, par exemple, l'information servant à établir les actuelles priorités en matière d'application; l'information relative aux méthodes utilisées pour équilibrer les priorités; l'information relative aux priorités régionales (particulièrement en Ontario) et à la façon dont elles sont établies; l'information appuyant la décision d'entreprendre des activités de promotion de l'observation dans l'industrie forestière; l'information appuyant la théorie selon laquelle les activités de promotion de l'observation doivent constituer une étape préalable aux poursuites; l'information relative aux activités en cours. On recueillerait également des renseignements sur la façon dont les ressources sont allouées dans le cadre de l'administration du programme de conservation des oiseaux migrateurs.

Il est donc justifié de constituer un dossier factuel, pour présenter en détail toute la gamme d'activités de promotion de l'observation et de mesures d'application entreprises par le Canada en ce qui concerne l'exploitation effective, en 2001, des aires de récolte mentionnées dans la communication, ainsi que des données contextuelles pertinentes relatives aux priorités en matière d'application, à l'allocation des ressources et aux activités récentes. L'information pertinente est décrite en détail ci-après.

V. RENSEIGNEMENTS À PRENDRE EN COMPTE DANS UN DOSSIER FACTUEL

La communication et la réponse réunies laissent en suspens des questions fondamentales au sujet de l'application efficace, par le Canada, de l'alinéa 6(a) du ROM en rapport avec l'industrie forestière en

Ontario en 2001, en particulier dans les aires de récolte visées par les 59 PAF mentionnés dans la communication. La présente section décrit l'information pertinente à un examen de ces questions.

En ce qui concerne les aires de récolte mentionnées dans la communication, pour pouvoir évaluer les allégations des auteurs, il faudrait recueillir de l'information sur les espèces d'oiseaux migrateurs trouvées dans ces aires, leur saison de nidification et le nombre estimatif de nids détruits par les activités de coupe à blanc. Il faudrait aussi : recueillir de l'information sur les PAF visant ces aires, notamment des renseignements précis sur le rôle et les résultats des consultations entreprises auprès des représentants fédéraux durant l'établissement de ces plans en ce qui concerne l'observation de l'alinéa 6(a) du ROM; déterminer si les lignes directrices et/ou tout autre critère fédéral relatif à la protection des nids d'oiseaux migrateurs sont mentionnés dans les PAF et, le cas échéant, si ces plans exigent le respect de ces critères; déterminer si, dans le cadre de ces plans, il existe des dispositions provinciales exigeant le respect de l'alinéa 6(a) ou d'articles de lois provinciales équivalentes. Le Secrétariat devrait en outre examiner l'information relative aux activités de promotion de l'observation des lois organisées par les représentants d'Environnement Canada dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, la participation à ces activités du personnel des entreprises forestières exploitant ces aires, l'efficacité de ces activités pour ce qui est de faire respecter l'alinéa 6(a) du ROM.

Il faut par ailleurs obtenir des renseignements précis sur : les activités de coupe à blanc tant planifiées qu'entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, notamment sur l'emplacement et la durée de ces activités; les données qu'utilisent les forestiers ou les employés d'Environnement Canada pour prévoir quelles seront les espèces d'oiseaux migrateurs présentes et quel sera le nombre de leurs nids dans les aires de récolte; les procédures de reconnaissance qu'appliquent les forestiers ou Environnement Canada pour repérer les nids d'oiseaux migrateurs avant la coupe à blanc; les mesures visant à protéger les nids d'oiseaux migrateurs durant la coupe à blanc; l'efficacité avec laquelle ces mesures empêchent que ces nids soient dérangés et/ou détruits.

Le Secrétariat doit par ailleurs recueillir de l'information concernant les efforts qu'ont déployés les fonctionnaires fédéraux pour surveiller la conformité à l'alinéa 6(a) du ROM au cours des activités de coupe à blanc entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication. Cette information porte sur les éléments

suivants : portée, mise en œuvre et budget de tout programme de surveillance; données utilisées pour prévoir quelles espèces et combien de nids d'oiseaux migrateurs se trouveront dans différentes aires; résultats des activités de surveillance ou d'inspection. Le Secrétariat devrait en outre tenir compte : des mesures prises en réponse aux infractions alléguées à l'alinéa 6(a), notamment dans les cas de non-respect des conditions énoncées dans un PAF relativement à la protection des nids d'oiseaux migrateurs; des mesures de suivi visant à évaluer l'efficacité des activités de promotion de l'observation; des mesures de suivi prises en fonction des résultats d'activités de surveillance ayant mis en lumière une infraction possible à l'alinéa 6(a); des réponses aux plaintes déposées.

En plus de l'information fournie par le Canada dans sa réponse, pour pouvoir évaluer l'efficacité des mesures fédérales d'application et de promotion de l'observation visant les activités de coupe à blanc dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, il faudrait également recueillir des renseignements sur la façon dont Environnement Canada établit et équilibre ses priorités en ce qui concerne l'application des lois sur les espèces sauvages et la promotion de l'observation de ces lois, et sur la façon dont les ressources humaines et financières sont allouées dans ce domaine, notamment dans la région de l'Ontario. Il conviendrait également de recueillir des renseignements sur les activités et programmes en cours qui visent à appliquer l'alinéa 6(a) du ROM et à promouvoir son observation par l'industrie forestière en Ontario et, plus précisément, sur la façon dont ces activités permettent de s'attaquer aux problèmes de conformité observés dans les aires de récolte mentionnées dans la communication.

VI. RECOURS PRIVÉS

L'ANACDE stipule qu'une Partie peut, en réponse à une communication, indiquer au Secrétariat « 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 »⁵². Dans sa réponse, le Canada affirme que les auteurs n'ont pas informé adéquatement le Secrétariat de l'existence de recours, tel le dépôt de plaintes auprès du SCF, auxquels ils avaient accès mais qu'ils n'ont pas exercés. Conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, et pour les raisons décrites ci-après, le Secrétariat a examiné cette allégation et considère que la constitution d'un dossier factuel est tout de même justifiée.

52. Sous-alinéa 14(3)b)(ii) de l'ANACDE.

Les dispositions de l'alinéa 14(2)c) et du sous-alinéa 14(3)b)(ii) de l'ANACDE, qui portent sur l'exercice de recours privés, ne font pas de l'identification⁵³ ou de l'exercice de ces recours une condition préalable au fait que le Secrétariat demande une réponse à la Partie ou recommande au Conseil la constitution d'un dossier factuel⁵⁴. De fait, le début du paragraphe 14(2)⁵⁵ et le paragraphe 15(1)⁵⁶ laissent entendre que l'existence et l'exercice des recours privés constituent un facteur parmi d'autres dont le Secrétariat doit tenir compte lorsqu'il détermine si une communication donnée justifie un examen plus approfondi dans le cadre du processus de communications des citoyens en vertu des articles 14 et 15. L'importance à accorder à ce facteur pour décider s'il faut poursuivre l'examen d'une communication dépendra des faits exposés dans cette communication.

La présente communication mentionne deux types de recours — actions au civil et poursuites privées — et explique pourquoi, selon les auteurs, des obstacles juridiques, pratiques et stratégiques mettent de tels recours hors de leur portée en tant que moyen d'exiger des autorités qu'elles appliquent la LCOM.

Premièrement, les auteurs croient qu'on leur refuserait le droit d'intenter une action au civil afin d'obliger l'industrie forestière en Ontario à se conformer à l'alinéa 6(a) du ROM⁵⁷. Ils invoquent la jurisprudence et mentionnent que, pour intenter une action en son nom

53. Le paragraphe 5.6 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (les « Lignes directrices ») stipule que « [...] la communication devrait [...] c) indiquer les démarches *qui ont été entreprises*, y compris les recours privés exercés, en vertu de la législation de la Partie visée » [italique ajouté]. Ainsi, on demande aux auteurs de fournir des renseignements sur les recours qu'ils ont exercés, mais on n'exige pas d'eux qu'ils mentionnent tous les recours possibles.
54. Dans des décisions précédentes, le Secrétariat a déjà fait cette observation. Voir, p. ex., SEM-98-006 (Aquanova), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (4 août 2000); SEM-98-004 (BC Mining), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (11 mai 2001); SEM-97-007 (Lac de Chapala), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (14 juillet 2000); SEM-97-002 (Río Magdalena), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) (5 février 2002).
55. « Lorsqu'il décidera s'il y a lieu de demander une telle réponse, le Secrétariat *cherchera à déterminer* [...] c) si les recours privés offerts par la Partie ont été exercés [italique ajouté]. »
56. « 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 [italique ajouté]. »
57. Communication, p. 14 et 15 et annexe 13 : *Manitoba Naturalists Society Inc. c. Ducks Unlimited Canada*, [1992] 2 W.W.R. 377 (Man. Q.B.) [ci-après appelée « *Manitoba Naturalists Society* »].

propre en vue de protéger un intérêt public (p. ex., la conservation des oiseaux migrateurs), un particulier ou une organisation doit prouver qu'il y a eu violation d'un droit privé ou qu'un préjudice particulier ou des dommages à une personne ont été causés, en l'absence du consentement du procureur général⁵⁸. L'intérêt qu'ont les conservationnistes à protéger une ressource naturelle a été qualifié de « spécial », mais pas équivalent à un droit privé⁵⁹. Malgré que les tribunaux aient toute latitude pour autoriser une partie à comparaître en vue de contester la validité d'une loi ou la compétence d'une autorité en rapport avec certaines décisions administratives, un tribunal a déjà refusé à une organisation privée le droit d'intenter une action relative à l'application de l'alinéa 6(a) du ROM⁶⁰.

Deuxièmement, les auteurs affirment que les accusations portées par des particuliers sont une solution de rechange à une action au civil, mais qu'il ne s'agit pas d'une solution de rechange efficace. Selon eux, les simples citoyens ne disposent pas des ressources financières ou du droit d'accès nécessaires pour recueillir les preuves dont ils ont besoin pour engager une poursuite pour infraction à l'alinéa 6(a) par les compagnies forestières, et il peut être dangereux d'aller recueillir des éléments de preuve dans les aires de récolte. De plus, les auteurs précisent que les poursuites sont intentées après les faits et ne permettent pas de réparer les préjudices causés.

En vertu de l'ANACDE, lorsqu'il décide s'il y a lieu de demander une réponse à la Partie visée par une communication, le Secrétariat doit chercher à déterminer si (entre autres choses) les recours privés offerts par la Partie ont été exercés⁶¹. Dans la décision qu'il a rendue le 25 février 2002 en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE, le Secrétariat a pris en compte les arguments des auteurs relatifs aux recours privés et conclu ceci : « Il semble donc, d'après le contenu de la communication, qu'aucun recours privé ne soit disponible dans les faits. » Compte tenu de cette conclusion et de l'examen des autres facteurs énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a demandé une réponse à la Partie.

58. *Manitoba Naturalists Society*, p. 380.

59. *Ibid.*, p. 381.

60. *Ibid.*, p. 382.

61. Alinéa 14(2)(c) de l'ANACDE. Le paragraphe 7.5 des Lignes directrices stipule qu'« [e]n vérifiant si les recours privés offerts par la Partie visée en vertu de sa législation ont été exercés, le Secrétariat cherche à déterminer : a) s'il est approprié de demander une réponse à une communication lorsque la constitution d'un dossier factuel peut chevaucher ou entraver des recours privés que l'auteur de la communication exerce ou a déjà exercés; b) si des démarches raisonnables ont été entreprises pour exercer de tels recours avant de présenter une communication, en tenant compte du fait que, dans certains cas, il peut exister des obstacles à ces recours ».

Conformément au sous-alinéa 14(3)b(ii) de l'ANACDE, le Canada mentionne dans sa réponse à la communication que les plaintes auprès du SCF constituent un recours auquel avaient accès les auteurs, mais qu'ils ne l'ont pas exercé. Par contre, il n'explique pas dans quel document ce recours est prévu, et le Secrétariat n'a pas pu trouver de disposition de la LCOM, du ROM ou de la *Politique de conformité et d'application des lois relatives aux espèces sauvages* mentionnant un tel recours. Il convient donc de se demander quelle forme un recours doit prendre pour être qualifié de « recours privé » en vertu de l'ANACDE⁶².

L'alinéa 14(2)c) de l'ANACDE mentionne les « recours privés offerts par la Partie » (en anglais : « *available under the Party's law* »; en espagnol : « *conforme a la legislación de la Parte* »), tandis que le sous-alinéa 14(3)b(ii) mentionne les « recours privés relativement à l'affaire [...] ». Étant donné que ni la LCOM ni le ROM ne mentionnent les plaintes déposées auprès du SCF, il semble logique que les auteurs n'en aient pas fait mention dans la communication. Or, le sous-alinéa 14(3)b(ii) ne stipule pas que les recours privés sont « offerts par la Partie » aux termes de sa législation. Il faut donc recueillir d'autres éléments pour pouvoir déterminer si les plaintes déposées auprès du SCF constituent un recours privé en vertu de l'ANACDE.

En vertu de l'article 6 de l'ANACDE, intitulé « Accès des parties privées aux recours », les Parties sont tenues de faire en sorte que les personnes ayant subi un préjudice à la suite de dommages causés à l'environnement aient un recours. Cet article impose différentes exigences aux Parties, selon que les plaignants sont des « personnes intéressées » ou ont, selon leur législation intérieure, « un intérêt juridiquement reconnu à l'égard d'une question donnée »⁶³. D'après la jurisprudence évoquée

62. Le Secrétariat a déjà établi par le passé qu'aux fins de l'article 14 de l'ANACDE, un processus de dépôt de plaintes par les citoyens prévu par la législation de l'environnement constituait un recours privé. Voir SEM-98-006 (Aquanova), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (4 août 2000); SEM-97-007 (Lac de Chapala), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (14 juillet 2000); SEM-97-002 (Río Magdalena), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (5 février 2002).

63. Article 6 : Accès des parties privées aux recours

1. Chacune des Parties fera en sorte que les personnes intéressées puissent demander à ses autorités compétentes de faire enquête sur des allégations d'infractions à ses lois et réglementations environnementales, et elle tiendra dûment compte de telles demandes, conformément à sa législation.

2. Chacune des Parties fera en sorte que les personnes ayant, selon sa législation intérieure, un intérêt juridiquement reconnu à l'égard d'une question donnée puissent avoir adéquatement accès à des procédures administratives, quasi judiciaires ou judiciaires en vue de faire appliquer les lois et réglementations environnementales de cette Partie.

3. [...].

précédemment, on peut dire que les auteurs sont des « personnes intéressées », aux termes de l'article 6 de l'ANACDE, puisqu'il ne semble pas qu'ils aient un « intérêt juridiquement reconnu » à l'égard de l'application de l'alinéa 6(a) du ROM⁶⁴. En vertu du paragraphe 6(1) de l'ANACDE, les recours auxquels ont accès les « personnes intéressées » doivent leur donner le droit de « demander à [leurs] autorités compétentes de faire enquête sur des allégations d'infractions [aux] lois et réglementations environnementales », et il faut que la Partie visée tienne « dûment compte de telles demandes, conformément à sa législation ».

La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* (LCPE) contient des dispositions conformes aux exigences énoncées à l'article 6 de l'ANACDE⁶⁵. En vertu de la LCPE, « tout particulier âgé d'au moins 18 ans et résidant au Canada peut demander au ministre [de l'Environnement] l'ouverture d'une enquête relative à une infraction prévue par la présente loi »⁶⁶. Les personnes qui ne sont pas satisfaites de la réponse du ministre peuvent intenter une « action en protection de l'environnement » devant les tribunaux⁶⁷. Étant donné que ni la LCOM ni le ROM ne contiennent ce type de disposition ou des dispositions similaires, et en l'absence d'information, dans la réponse de la Partie, sur l'origine, les règles et le fonctionnement du processus de dépôt de plaintes auprès du SCF, le Secrétariat refuse de conclure que les plaintes déposées auprès du SCF peuvent être qualifiées de recours privés en vertu de l'ANACDE.

Le Secrétariat note que, même si les plaintes déposées auprès du SCF étaient considérées comme des recours privés en vertu de l'ANACDE, les auteurs s'inquiètent d'infractions alléguées, qui sont nombreuses et réparties sur un vaste territoire – 85 000 nids auraient été détruits dans les aires visées par 59 PAF. Rien ne permet d'affirmer, à la lumière de la réponse de la Partie, que la procédure instaurée par le Canada pour le dépôt de plaintes auprès du SCF vise à traiter des plaintes de cette nature.

En outre, il semble que les auteurs aient porté à l'attention d'Environnement Canada, dans une lettre datée du 16 janvier 2001, leurs préoccupations relatives à la non-application de l'alinéa 6(a) du ROM, et que le Ministère ait répondu le 13 février 2001 qu'il était en train de recueillir l'information pertinente⁶⁸. Les auteurs affirment qu'ils n'ont jamais reçu

64. Voir l'analyse ci-dessus relative au droit d'intenter une action au civil.

65. Articles 17 à 40 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement, 1999*, L.C. 1999, ch. 33.

66. Paragraphe 17(1) de la LCPE.

67. Article 22 de la LCPE.

68. Communication, p. 12 et 13, et annexe 9.

de réponse à leur demande de renseignements de suivi relatifs aux mesures d'observation⁶⁹. En outre, un courriel mentionné dans la communication et reproduit en annexe de celle-ci révèle que les employés d'Environnement Canada sont au courant de la destruction des nids et des œufs d'oiseaux migrateurs durant l'exploitation forestière⁷⁰. L'auteur de ce courriel précise que « [...] les ONG nous poussent à agir »⁷¹.

Étant donné que, dans sa réponse à la communication, le Canada n'indique pas quels types de procédures ont été établis pour traiter les plaintes du public et « les prendre dûment en considération conformément à la loi » (comme le précise le paragraphe 6(1) de l'ANACDE), et que le Canada a fait des plaintes du public l'un des fondements de sa politique d'application et de l'établissement de priorités en matière d'application de l'alinéa 6(a) du ROM, la constitution d'un dossier factuel donnerait au Secrétariat l'occasion de recueillir des données sur le fonctionnement de la procédure de dépôts des plaintes et de la façon dont cette procédure peut assurer l'application efficace de l'alinéa 6(a) du ROM.

VII. RECOMMANDATION

Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat a déterminé que la communication, à la lumière de la réponse de la Partie, justifie la constitution d'un dossier factuel. Les auteurs ont soulevé des questions fondamentales au sujet de l'application, par le Canada, de l'alinéa 6(a) en rapport avec l'industrie forestière en Ontario, en particulier avec les activités de coupe à blanc entreprises dans les régions du centre et du nord de l'Ontario en 2001, questions auxquelles la réponse du Canada ne permet pas de répondre.

Comme on l'a vu en détail précédemment, pour pouvoir examiner les allégations des auteurs par le biais d'un dossier factuel, il faut recueillir davantage d'information sur la situation des oiseaux migrateurs dans les aires de récolte mentionnées dans la communication et sur la période de mise en œuvre et l'ampleur des activités de coupe à blanc entreprises dans ces aires en 2001. Il serait particulièrement utile d'obtenir des

69. Communication, p. 13. Le Secrétariat a déjà établi par le passé que les critères énoncés à l'alinéa 14(2)c) sont respectés lorsque les préoccupations de la population ont été communiquées et les demandes d'information, transmises par écrit aux autorités chargées de la protection de l'environnement. Voir SEM-98-007 (Metales y Derivados), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (6 mars 2000).

70. Communication, p. 13 et annexe 8.

71. *Ibid.*

renseignements sur les mesures prises par les forestiers pour repérer les nids d'oiseaux migrateurs et éviter de les détruire lors des opérations de coupe à blanc dans ces aires de récolte, ainsi que sur l'efficacité avec laquelle ces mesures ont permis de prévenir les infractions à l'alinéa 6(a) du ROM. Il faudrait aussi recueillir des données sur les PAF visant ces aires, y compris sur les dispositions de ces plans relatives à la protection des nids et des œufs d'oiseaux migrateurs, ainsi que sur le rôle que joue le gouvernement fédéral dans l'élaboration et l'application des dispositions des PAF visant la protection des oiseaux migrateurs. Il serait également utile de recueillir des renseignements sur les efforts de promotion de l'observation déployés par les autorités fédérales dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, y compris des informations sur la mesure dans laquelle ces efforts ont permis de limiter ou d'éliminer les infractions à l'alinéa 6(a) durant les opérations de coupe à blanc entreprises en 2001 dans ces aires. Il faudrait également déterminer comment le gouvernement fédéral surveille l'observation de la réglementation et réagit aux infractions alléguées. Enfin, il faudrait recueillir des renseignements sur la façon dont le SCF établit et équilibre ses priorités en matière d'application, la façon dont les ressources sont allouées, la façon dont les nouvelles activités et les nouveaux programmes mentionnés dans la réponse du Canada à la communication favorisent l'observation de l'alinéa 6(a) du ROM.

Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1), et pour les motifs énoncés dans le présent document, le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel concernant la présente communication serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE.

Respectueusement soumis ce 12^e jour de novembre 2002.

Victor Shantora
Directeur exécutif par intérim

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

Notification au Conseil recommandant la constitution d'un dossier
factuel, conformément à la résolution du Conseil n° 03-05

N° de la communication : SEM-02-001 (Exploitation forestière
en Ontario)

Auteurs : Fédération canadienne de la nature
Société pour la protection des parcs
et des sites naturels du Canada
Earthroots
Federation of Ontario Naturalists
Great Lakes United
Sierra Club (États-Unis)
Sierra Club du Canada
Wildlands League

Représentés par : Sierra Legal Defence Fund (SLDF)

Partie visée : Canada

Date de réception : 6 février 2002

Date de la notification : 17 décembre 2003

I. INTRODUCTION

Le 6 février 2002, les auteurs susmentionnés ont présenté au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) une communication dans laquelle ils allèguent que « le gouvernement du Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6*a*) du Règlement sur les oiseaux migrateurs [ROM] en rapport avec l'industrie forestière en Ontario »¹. Le 25 février 2002, le Secrétariat a déterminé que

1. Communication à la p. 1.

cette communication satisfaisait aux critères énoncés à l'article 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) et demandé une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2). La Partie a fait parvenir sa réponse au Secrétariat le 25 avril 2002². Le 12 novembre 2002, le Secrétariat a avisé le Conseil que la communication, à la lumière de la réponse de la Partie, justifiait la constitution d'un dossier factuel³. Le 22 avril 2003, par sa résolution n° 03-05 adoptée à l'issue d'un vote unanime, le Conseil a décidé :

DE REPORTER l'examen de la notification du Secrétariat, datée du 12 novembre 2002, sous réserve de ce qui suit :

- a) les auteurs ont 120 jours civils à partir de la date de la présente pour fournir les informations voulues à l'appui des allégations faites dans la communication SEM-02-001;
- b) si les auteurs décident de ne pas fournir d'autres informations dans le délai de 120 jours imparti, on mettra fin à l'examen de la communication SEM-02-001;
- c) si des informations supplémentaires sont fournies, le Secrétariat déterminera si ces informations justifient la demande d'une réponse au Canada ou s'il y a lieu de mettre fin au processus d'examen de la communication;
- d) si une réponse est demandée au Canada et fournie par lui, le Secrétariat, après avoir examiné les nouvelles informations soumises par les auteurs de la communication et la réponse du Canada à ces informations, déterminera s'il recommande au Conseil de constituer un dossier factuel.

Le 20 août 2003, à l'intérieur du délai de 120 jours civils imparti par le Conseil dans la résolution susmentionnée, les auteurs ont fourni au Secrétariat d'autres informations⁴. Le 21 août 2003, conformément à la résolution du Conseil n° 03-05, le Secrétariat a déterminé que ces informations justifiaient la demande d'une réponse à la Partie et a fait parvenir cette demande au Canada⁵. Ce dernier a envoyé sa réponse au

2. Gouvernement du Canada, Response to submission SEM-02-001 submitted to the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (11 avril 2002) [ci-après la « réponse du Canada à la communication originelle »].

3. SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario), Notification conformément au paragraphe 15(1) (12 novembre 2002) [ci-après la « notification conformément au paragraphe 15(1) »].

4. Auteurs, Supplementary Submission to the Commission for Environmental Cooperation in Response to Council Resolution 03-05 dated April 22, 2003 (19 août 2003).

5. SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario), Notification Pursuant to Council Resolution 03-05 (21 août 2003).

Secrétariat le 16 octobre 2003⁶. Conformément à la résolution du Conseil n° 03-05, et après avoir examiné les nouvelles informations fournies par les auteurs et la réponse du Canada à ces informations, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel.

II. RÉSUMÉ DES NOUVELLES INFORMATIONS FOURNIES PAR LES AUTEURS

Le 20 août 2003, conformément à la résolution du Conseil n° 03-05, le Secrétariat a reçu des auteurs un document intitulé *Supplementary Submission to the Commission for Environmental Cooperation in Response to Council Resolution 03-05 dated April 22, 2003* (ci-après la « communication complémentaire »).

Dans ce document, les auteurs affirment qu'ils interprètent ladite résolution comme « une tentative de limiter notre demande de constitution d'un dossier factuel d'une façon qui va au-delà du mandat attribué au Conseil dans l'ANACDE »⁷. Ils ajoutent que « néanmoins, en vue d'éviter tout autre délai dans la constitution du dossier factuel, nous avons réuni tous les « faits » additionnels et toutes « les informations voulues » actuellement disponibles pour répondre à la résolution du Conseil »⁸.

Les auteurs mentionnent que lorsqu'ils ont élaboré leur communication originelle, ils ont fondé leurs calculs sur les superficies projetées de coupe à blanc mentionnées dans les Plans d'aménagement forestier (PAF) plutôt que sur les superficies réelles, car ces dernières n'étaient pas connues au moment du dépôt de la communication en février 2002⁹. Ils notent que dans sa notification conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat précise que « [l]es seuls renseignements manquants sont les suivants : une désignation plus précise des aires effectivement exploitées dans ces forêts en 2001 [...] » et que « [c]ette information pourrait être facilement réunie dans un dossier factuel »¹⁰.

La section II de la communication complémentaire décrit la façon dont les auteurs ont procédé pour réunir des informations supplé-

6. Gouvernement du Canada, *Response to supplemental information submitted to the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation* (16 octobre 2003) [ci-après la « réponse à la communication complémentaire »].

7. Communication complémentaire à la p. 3.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*

10. *Ibid.* et note 6, qui renvoient à la notification conformément au paragraphe 15(1) à la p. 11.

mentaires en réponse à la résolution du Conseil n° 03-05 et les renseignements qu'ils ont réussi à obtenir.

Les auteurs ont communiqué avec le ministère des Ressources naturelles (MRN) de l'Ontario afin d'obtenir de l'information sur les superficies réellement exploitées en 2001. On leur a indiqué que ces renseignements étaient fournis chaque année au MRN par les exploitants forestiers pour chaque unité d'aménagement forestier (UAF), dans un rapport tabulaire ayant pour titre *Annual Report of Depletion Area* (Rapport annuel sur la zone de décroissement)¹¹. Les rapports sont établis par exercice financier (du 1^{er} avril au 31 mars) et doivent être présentés au plus tard le 15 novembre suivant la fin de cet exercice¹². Le MRN examine les rapports soumis, puis formule ses observations¹³. Il faut parfois plusieurs mois pour mettre la dernière main à ces rapports¹⁴. Lorsque les auteurs ont communiqué avec le MRN en mai 2003, seulement 15 des 59 UAF mentionnées dans la communication avaient fait l'objet de rapports complets pour l'exercice débutant le 1^{er} avril 2001¹⁵.

Le MRN a fourni aux auteurs une liste de numéros de téléphone de services du ministère afin qu'ils puissent obtenir des données sur la récolte dans les 44 UAF pour lesquelles les rapports n'étaient pas encore complets¹⁶. Selon les auteurs, ces numéros ont été utiles dans certains cas, car ils ont pu recueillir des données supplémentaires¹⁷. Dans d'autres cas, le MRN n'a pas pu fournir de renseignements aux auteurs parce que les rapports annuels n'avaient pas été parachevés ni approuvés par les gestionnaires de district¹⁸. En dernier recours, les auteurs ont communiqué directement avec les personnes responsables d'établir les PAF¹⁹. Ils signalent que dans de nombreux cas, ils ont pu obtenir de ces personnes des données sur la récolte réelle dans 49 des 59 UAF incluses dans la communication originelle²⁰. Les auteurs ajoutent que, « [p]our ce qui est des dix unités restantes, cinq avaient été amalgamées avec d'autres et un permis d'exploitation forestière avait été révoqué, tandis que les sources avec lesquelles nous avons communiqué ne disposaient encore d'aucunes données sur la coupe à blanc dans quatre unités »²¹. La

11. *Ibid.* à la p. 4 et à la note 7.

12. *Ibid.* à la p. 4.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

15. *Ibid.* à la p. 5 et à la note 10.

16. *Ibid.* à la p. 5.

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*

communication complémentaire fournit des détails sur la façon dont les auteurs ont tenté d'obtenir des renseignements pour ces quatre dernières unités²².

La communication complémentaire renferme aussi un tableau listant les 59 UAF mentionnées dans la communication originelle²³. On y trouve, pour chacune, de l'information sur la superficie de coupe à blanc prévue (tirée des PAF utilisés pour élaborer la communication originelle) et sur la superficie réelle (compilée à partir des rapports annuels et des entrevues téléphoniques mentionnées dans la communication complémentaire)²⁴. La source d'information est également indiquée pour chacune²⁵. Les auteurs font remarquer que selon l'information qu'ils ont réunie, le nombre d'hectares ayant fait l'objet d'une coupe à blanc au cours de l'exercice 2000–2001 était moins élevé que prévu²⁶. Selon eux, cette situation est attribuable en partie à l'absence de données concernant quatre UAF²⁷. Ils ajoutent que, du fait que les PAF renferment de l'information sur la récolte prévue par période de cinq ans, ils ont simplement divisé les données par cinq afin d'établir une estimation sur un an aux fins de leur communication originelle²⁸. Les auteurs expliquent que le taux de coupe varie pendant la période de cinq ans, et ce, pour diverses raisons, dont les conditions météorologiques et la disponibilité des entrepreneurs, de même que des questions autochtones; ils ajoutent que lorsqu'ils demandaient au MRN les raisons de cette variation, celui-ci répondait invariablement que, même si le taux varie d'année en année, il s'équilibre généralement après cinq ans²⁹.

La communication complémentaire porte ensuite sur la question des opérations de coupe à blanc pendant la saison de nidification des oiseaux migrateurs³⁰. Les auteurs commencent par faire remarquer que le MRN ne recueille pas de données mensuelles sur la récolte³¹. Pour déterminer si les forêts avaient été exploitées pendant la saison de nidification des oiseaux migrateurs et établir le volume de récolte le cas échéant, ils se sont fondés sur les données sur le cubage des bois ronds obtenues auprès du MRN³². Ils affirment que ces données peuvent servir

22. *Ibid.* à la p. 6, note 13.

23. *Ibid.* au tableau 1.

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

26. *Ibid.* à la p. 8.

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*

30. *Ibid.* à la p. 9.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

d'indicateur du taux d'exploitation mensuel pour une année entière³³. Les auteurs signalent que les données sur le cubage pour 2001–2002 montrent que l'exploitation forestière a été plus importante pendant l'hiver que pendant l'été et le printemps³⁴. Ils ajoutent que la période de nidification a lieu principalement entre avril et août et qu'elle dure un mois : elle commence avec la construction du nid et prend fin avec l'envol des oisillons³⁵. Les auteurs ont additionné les pourcentages de la récolte annuelle (déterminée par cubage des bois ronds) pour la période allant d'avril à août 2001 et ont établi qu'environ 27 % de la récolte annuelle avait eu lieu pendant cette période³⁶. Ensuite, en calculant la proportion pour un mois afin qu'elle coïncide avec la durée moyenne de la nidification, ils ont établi qu'en moyenne, 5,3 % de la récolte annuelle a lieu pendant la nidification³⁷. À l'aide des données sur la densité d'oiseaux nicheurs recueillies aux fins de la communication originelle, les auteurs ont calculé comme suit le nombre de nids détruits : la densité escomptée d'oiseaux nicheurs par hectare a été multipliée par le nombre d'hectares ayant fait l'objet d'une coupe à blanc en 2001–2002, puis ce produit a été multiplié par un facteur de 0,0536 pour tenir compte de la variation saisonnière du taux d'exploitation et de la période de nidification d'une durée d'un mois³⁸. D'après ce calcul, les auteurs évaluent à environ 43 700 le nombre total de nids détruits³⁹.

Dans les sections III et IV de la communication complémentaire, qui portent respectivement sur la nature des éléments de preuve que l'on peut raisonnablement attendre d'un groupe de citoyens et sur le problème que pose la restriction de la portée des dossiers factuels, les auteurs affirment que leur communication expose les preuves d'une omission généralisée, de la part du gouvernement du Canada, d'appliquer efficacement l'alinéa 6a) du ROM; ils affirment aussi qu'ils ont demandé la constitution d'un dossier factuel pour chaque UAF faisant l'objet d'une coupe à blanc⁴⁰. Ils soutiennent que des renseignements établis à partir de statistiques ou d'une modélisation conviennent lorsqu'il s'agit de la meilleure information à laquelle un groupe de citoyens peut raisonnablement avoir accès⁴¹. Ils mentionnent que l'objet du processus relatif aux communications des citoyens prévu à l'ANACDE n'est pas de satisfaire à la norme de preuve applicable aux poursuites, mais

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

38. *Ibid.* à la p. 10.

39. *Ibid.*

40. *Ibid.* à la p. 12.

41. *Ibid.* aux p. 12 et 13.

plutôt d'apporter suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner une allégation de non-application de la loi⁴². Ils soutiennent qu'il n'y a pas grand intérêt à enquêter sur des cas particuliers lorsque tous les éléments de preuve, particulièrement des documents gouvernementaux, révèlent un problème généralisé de destruction de nids d'oiseaux et une omission généralisée d'appliquer la loi⁴³.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DU CANADA AUX NOUVELLES INFORMATIONS FOURNIES PAR LES AUTEURS

La réponse du Canada à la communication complémentaire renferme des observations sur les nouvelles informations fournies par les auteurs, une description de l'approche du Service canadien de la faune (SCF) en matière de conservation des nids d'oiseaux et certains commentaires relatifs aux activités d'application de la loi dans les 49 UAF au sujet desquels les auteurs ont fourni des informations supplémentaires⁴⁴.

Le Canada fait remarquer que dans la communication complémentaire, les auteurs affirment – plutôt que de postuler comme ils l'ont fait dans la communication originelle – que l'exploitation a eu lieu pendant la saison de nidification des oiseaux migrateurs, en se fondant sur les données concernant la récolte réelle et en appliquant une méthode de calcul du volume de récolte pour chaque mois de l'année⁴⁵. Le Canada souligne que les auteurs ont constaté que la récolte réelle, pendant la saison de nidification des oiseaux migrateurs, était nettement moins élevée que celle postulée dans la communication originelle⁴⁶. Il note que dans la communication complémentaire, les auteurs ne font état d'aucune plainte hormis celle mentionnée par le SCF dans la réponse du Canada à la communication originelle⁴⁷.

En ce qui a trait aux calculs des auteurs, le Canada indique que :

[p]our établir le nombre estimatif de nids potentiellement détruits au cours de l'exploitation qui a vraisemblablement eu lieu pendant la saison de nidification, les auteurs ont encore eu recours à la même méthode simple qu'ils ont utilisée dans la communication originelle.⁴⁸

42. *Ibid.* à la p. 13.

43. *Ibid.* à la p. 15.

44. Réponse à la communication complémentaire à la p. 3.

45. *Ibid.*

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*

Selon le Canada, pour quantifier, à l'aide de données tirées de la Base de données du recensement (méthode des plans quadrillés) canadien des oiseaux nicheurs, la densité de seize espèces choisies d'oiseaux nicheurs, les auteurs n'ont pas tenu compte de la grande variabilité de cette densité, ni de la possibilité de stratifier les données⁴⁹. C'est pourquoi le Canada soutient que l'estimation des auteurs quant au nombre de nids susceptibles d'avoir été détruits au cours de l'exploitation forestière qui a eu lieu durant la saison de nidification des oiseaux migrateurs est très peu précise⁵⁰. Il affirme que « [l]e processus relatif aux communications de citoyens prévu aux articles 14 et 15 de l'ANACDE devrait être relié à des cas spécifiques où il est allégué qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement »⁵¹. Le Canada fait en outre remarquer que, même si les estimations des auteurs « sont toujours fondées sur des extrapolations établies à partir d'un modèle simple plutôt que sur des preuves selon lesquelles un nombre donné de nids d'oiseaux a été détruit pendant une opération forestière donnée, la communication complémentaire apporte tout de même des précisions »⁵². Il affirme que, compte tenu des circonstances particulières entourant cette communication, les informations supplémentaires sont maintenant suffisantes pour permettre au gouvernement du Canada de formuler une réponse pertinente⁵³.

Le Canada décrit ensuite en ces termes l'approche du SCF en matière de conservation des nids d'oiseaux :

Outre ses inspections, ses enquêtes et ses poursuites, le SCF continue d'avoir recours à la sensibilisation du public, à la promotion de la conformité aux lois, à l'élaboration de règlements et à la diffusion de rapports publics en vue de favoriser la conservation des oiseaux.⁵⁴

Le Canada rappelle qu'aucun système de permis n'a été instauré aux termes de l'alinéa 6a) du ROM « [...] pour tenir compte des cas où l'industrie forestière a pris d'importantes mesures propices à la conservation des oiseaux migrateurs, notamment en élaborant et en mettant en œuvre des plans de conservation »⁵⁵. Le Canada fait remarquer que cette situation « soulève des incertitudes d'ordre légal pour les exploitants forestiers, car même après avoir mis en œuvre des plans de conservation ayant des effets bénéfiques pour les populations d'oiseaux migrateurs,

49. *Ibid.*

50. *Ibid.*

51. *Ibid.* à la p. 4.

52. *Ibid.*

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*

55. *Ibid.*

ils s'exposent à des poursuites en cas de prise accidentelle d'un petit nombre de nids au cours de leurs activités »⁵⁶. C'est pourquoi, selon le Canada, le SCF participe aux efforts conjoints que déploient l'industrie forestière et des organisations non gouvernementales pour trouver des solutions qui permettront d'améliorer le cadre réglementaire applicable à la conservation des oiseaux touchés par les activités d'exploitation⁵⁷.

Dans sa réponse, le Canada mentionne des ateliers tenus en octobre 2001, février 2002 et mars 2003, qui ont réuni des membres du personnel d'Environnement Canada, des représentants de l'Association des produits forestiers du Canada et de certaines organisations non gouvernementales, de même que d'autres intervenants⁵⁸. D'après le Canada, le premier atelier a confirmé l'importance de l'environnement forestier pour la conservation d'un grand nombre d'espèces d'oiseaux migrateurs, de même que les épineux problèmes de conformité avec lesquels l'industrie est aux prises⁵⁹. Au cours du deuxième atelier, le SCF a expliqué que son approche de la réglementation et de l'application de la loi vise deux grands objectifs : assurer la viabilité des oiseaux migrateurs et veiller à ce que les fonctionnaires du SCF, en tant qu'agents du ministre de l'Environnement, s'acquittent de leurs responsabilités légales⁶⁰. Le SCF a organisé cette rencontre afin de recueillir les commentaires des auteurs au sujet de l'approche globale de la conservation des oiseaux migrateurs et, le cas échéant, au sujet d'une éventuelle réorientation de la réglementation⁶¹. Le troisième atelier, auquel ont aussi participé des fonctionnaires des ministères des Ressources naturelles de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta, était axé sur les problèmes que soulèvent la conservation des oiseaux et la conformité au ROM⁶². Le Canada signale que cet atelier a permis aux participants de s'entendre sur un cadre provisoire relatif à la conservation des oiseaux migrateurs dans le contexte de l'exploitation forestière⁶³. Un groupe de travail a été chargé d'étoffer ce cadre et de formuler des recommandations avant la fin de décembre 2003⁶⁴. Le Canada prévoit qu'il faudra peut-être modifier la réglementation afin de mettre en place un système d'approbation concernant la destruction éventuelle de nids d'oiseaux pendant des opérations forestières⁶⁵.

56. *Ibid.*

57. *Ibid.*

58. *Ibid.* à la p. 5.

59. *Ibid.*

60. *Ibid.*

61. *Ibid.*

62. *Ibid.*

63. *Ibid.*

64. *Ibid.* aux p. 5 et 6.

65. *Ibid.* à la p. 6.

Le Canada indique que le SCF veut axer ses efforts sur les espèces dont la conservation est prioritaire et continuer de collaborer avec les intervenants afin de maintenir des populations viables d'oiseaux migrateurs dans les forêts du pays⁶⁶. Il note dans sa réponse que, « [à] l'heure actuelle, parmi les espèces d'oiseaux migrateurs qui sont protégées par la réglementation fédérale et qui nichent dans la région boréale de la province d'Ontario, aucune n'est désignée comme menacée ou en voie de disparition »⁶⁷. Il ajoute que, « [c]ompte tenu de la nature de la communication, qui fait référence dans une large mesure à des portions de la forêt boréale, il s'ensuit que les auteurs n'ont pas démontré qu'une espèce menacée ou en voie de disparition était en cause »⁶⁸. Le Canada mentionne qu'un important projet, qui se déroulera jusqu'en 2006, a été instauré en vue de compiler des renseignements additionnels sur les oiseaux migrateurs présents dans les forêts boréales de l'Ontario, et ce, afin d'aider Environnement Canada à déterminer où se trouvent les oiseaux migrateurs dans cette province, à connaître les tendances relatives à ces oiseaux et à établir les conditions de base de la surveillance des changements au niveau des populations et de l'habitat⁶⁹.

En ce qui a trait aux activités d'application de la loi dans les 49 UAF au sujet desquelles les auteurs ont fourni plus de détails dans la communication complémentaire, le Canada souligne que pendant la période visée dans la communication originelle, les responsables du programme d'application de la loi du SCF n'ont reçu aucune plainte de la part des auteurs concernant les 49 UAF mentionnées dans leur communication⁷⁰. Quant à la seule plainte que le SCF a reçue et qui est mentionnée dans la réponse du Canada à la communication originelle, le Canada souligne que cette plainte a été reçue le 12 juillet 2001, qu'elle a fait l'objet d'un accusé de réception le 1^{er} août 2001 et que les agents de la faune ont jugé qu'elle ne justifiait pas la prise de mesures du fait que les opérations d'exploitation avaient déjà pris fin et que le MRN avait indiqué qu'aucune autre opération d'exploitation n'était prévue⁷¹.

IV. ANALYSE

Le Secrétariat a examiné la communication complémentaire et la réponse du Canada à celle-ci. Pour les raisons mentionnées dans la notification du Secrétariat conformément au paragraphe 15(1) et à la lumière

66. *Ibid.*

67. *Ibid.*

68. *Ibid.*

69. *Ibid.*

70. *Ibid.*

71. *Ibid.* aux p. 6 et 7.

des motifs énoncés ci-dessous, il convient de constituer un dossier factuel en vue de réunir des informations supplémentaires qui concernent les questions soulevées dans la communication SEM-02-001/Exploitation forestière en Ontario pour examiner la question de savoir si le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6a) du ROM en rapport avec les activités de coupe à blanc qui ont eu lieu en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle. La section V de la notification conformément au paragraphe 15(1), où l'on trouve une description de l'information que le Secrétariat recommande de réunir pendant la constitution d'un dossier factuel, est reproduite à l'annexe 1 de la présente notification. L'information supplémentaire que le Secrétariat recommande de recueillir est décrite ci-dessous.

La communication complémentaire renferme certains des renseignements que le Secrétariat, dans sa notification conformément au paragraphe 15(1), proposait de recueillir dans le contexte de l'enquête connexe à un dossier factuel, à savoir « [la] saison de nidification et le nombre estimatif de nids détruits par les activités de coupe à blanc », et :

des renseignements précis sur : les activités de coupe à blanc tant planifiées qu'entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication [...].

Toutefois, comme le Canada le souligne dans sa réponse à la communication complémentaire, ces renseignements pourraient être précisés encore davantage⁷². La constitution d'un dossier factuel permettrait au Secrétariat de réunir de l'information supplémentaire sur les populations d'oiseaux migrateurs présents dans les aires de récolte que mentionnent les auteurs, y compris sur la variabilité de la densité d'oiseaux nicheurs par espèce et sur la possibilité de stratifier les données.

Dans sa réponse à la communication complémentaire, la Partie inclut de l'information qu'elle n'avait pas fournie dans sa réponse à la communication originelle. Le Canada laisse entendre que l'industrie forestière pourrait être en train de prendre d'importantes mesures pour protéger les oiseaux migrateurs, y compris mettre en œuvre des plans de conservation⁷³. Il fournit également de l'information additionnelle au sujet d'ateliers du SCF portant sur la conservation des oiseaux migrateurs⁷⁴. Le Canada indique que le SCF veut axer ses efforts sur les espèces dont la conservation est prioritaire⁷⁵. Il affirme que le SCF a recours à

72. *Ibid.* à la p. 3.

73. *Ibid.*

74. *Ibid.* aux p. 5 et 6.

75. *Ibid.* à la p. 6.

des inspections, à des enquêtes et à des poursuites en vue de favoriser la conservation des oiseaux⁷⁶, et il fournit certains renseignements supplémentaires concernant une plainte mentionnée dans sa réponse à la communication originelle⁷⁷. Toutefois, la réponse à la communication complémentaire ne contient pas certains types de renseignements que le Secrétariat a jugés nécessaires, dans sa notification conformément au paragraphe 15(1), pour examiner la question de savoir si le Canada omet d'appliquer efficacement l'alinéa 6a) du ROM en rapport avec les activités de coupe à blanc entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle.

Par exemple, la réponse ne précise pas les mesures prises par l'industrie dans ces aires de récolte afin de respecter les dispositions de l'alinéa 6a) du ROM ou de mieux s'y conformer. Dans sa notification conformément au paragraphe 15(1) (voir l'annexe 1 plus loin), le Secrétariat recommande de recueillir de l'information sur

[...] les données qu'utilisent les forestiers ou les employés d'Environnement Canada pour prévoir quelles seront les espèces d'oiseaux migrateurs présentes et quel sera le nombre de leurs nids dans les aires de récolte; les procédures de reconnaissance qu'appliquent les forestiers ou Environnement Canada pour repérer les nids d'oiseaux migrateurs avant la coupe à blanc; les mesures visant à protéger les nids d'oiseaux migrateurs durant la coupe à blanc; l'efficacité avec laquelle ces mesures empêchent que ces nids soient dérangés et/ou détruits.

Même si la réponse à la communication complémentaire indique que l'industrie pourrait être en train de prendre d'importantes mesures propices à la conservation des oiseaux migrateurs⁷⁸, il faut recueillir d'autres renseignements pour déterminer si ces mesures permettent de promouvoir la conformité à l'alinéa 6a) du ROM dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle, dont des renseignements sur la nature, la portée et le calendrier d'application des mesures; sur l'information utilisée pour élaborer et évaluer ces mesures; sur l'efficacité globale de ces mesures pour ce qui est d'assurer le respect des dispositions de l'alinéa 6a) du ROM (ou une conformité accrue à ces dispositions) au cours des activités d'exploitation mentionnées par les auteurs dans leur communication originelle. Au cours de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat réunirait de l'information sur les plans de conservation ou les autres mesures élaborés et mis en œuvre dans les aires de récolte mentionnées par les auteurs dans la commu-

76. *Ibid.* à la p. 4.

77. *Ibid.* aux p. 6 et 7.

78. Réponse à la communication complémentaire à la p. 4.

nication originelle⁷⁹, de même que sur « les épineux problèmes de conformité avec lesquels l'industrie est aux prises »⁸⁰ et sur les efforts conjoints que déploient le SCF, l'industrie et des organisations non gouvernementales pour « trouver des solutions qui permettront d'améliorer le cadre réglementaire applicable à la conservation des oiseaux touchés par les activités d'exploitation » et qui sont mentionnés dans la réponse à la communication complémentaire⁸¹.

La réponse à la communication complémentaire ne fait pas état des activités du SCF en matière de promotion de la conformité aux lois dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle, sauf pour ce qui est de trois ateliers sur la conservation des oiseaux migrateurs, que le SCF a tenus entre octobre 2001 et mars 2003. En ce qui a trait à ces ateliers, la réponse ne renferme aucune information tels les ordres du jour, les comptes rendus et la correspondance connexe, ni de copie du cadre provisoire portant sur la conservation des oiseaux migrateurs dans le contexte de l'exploitation forestière⁸². Le Secrétariat réunirait ces informations au cours de la constitution d'un dossier factuel.

Le Canada indique dans sa réponse à la communication complémentaire que le SCF veut axer ses efforts sur les espèces dont la conservation est prioritaire⁸³. La disposition légale que mentionnent les auteurs dans leur communication originelle, à savoir l'alinéa 6a) du ROM, stipule qu'« il est interdit [...] de déranger, de détruire ou de prendre un nid, un abri à nid, un abri à eider, une cabane à canard ou un œuf d'un oiseau migrateur [...] »; le terme « oiseau migrateur » est défini à l'alinéa 2(1) du ROM⁸⁴. Aucune de ces dispositions du ROM ne men-

79. *Ibid.*

80. *Ibid.* à la p. 5.

81. *Ibid.* à la p. 4.

82. *Ibid.*

83. *Ibid.* à la p. 6.

84. Le terme « oiseau migrateur » est défini comme suit à l'alinéa 2(1) : « « oiseaux migrateurs » ou « oiseaux » se dit des oiseaux migrateurs considérés comme gibier, des oiseaux insectivores migrateurs et des oiseaux migrateurs non considérés comme gibier, tels que la Loi les définit, et comprend les oiseaux élevés en captivité qui se distinguent difficilement des oiseaux migrateurs sauvages par leur taille, leur forme ou leur plumage, ou une ou plusieurs parties de ces oiseaux ». À l'alinéa 2(1) de la LCOM, le terme est défini comme suit : « Tout ou partie d'un oiseau migrateur visé à la [C]onvention, y compris son sperme et ses œufs, embryons et cultures tissulaires. » L'article 1 du *Protocole (de 1994) entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique visant à modifier la Convention de 1916 conclue entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique pour la protection des oiseaux migrateurs au Canada et aux États-Unis* se lit comme suit : Afin de mettre à jour la liste des oiseaux migrateurs qui font partie des termes de cette Convention selon leur situation taxinomique actuelle (famille et sous-famille), l'Article I de la Convention est remplacé par ce qui suit :

tionne que la notion d'« espèce dont la conservation est prioritaire » est sous-jacente à l'interdiction générale prévue à l'alinéa 6a) du ROM. La réponse à la communication complémentaire ne renferme pas d'information sur le fondement juridique ou sur les politiques invoqués pour axer l'application de l'alinéa 6a) du ROM sur les espèces dont la conservation est prioritaire. Étant donné que la notification conformément au paragraphe 15(1) recommande de recueillir des renseignements sur la façon dont Environnement Canada établit et équilibre ses priorités en ce qui concerne l'application des lois sur les espèces sauvages et la promotion de l'observation de ces lois (voir l'annexe 1 plus loin), au cours de la constitution du dossier factuel, le Secrétariat réunirait de l'information sur ce qui a amené le SCF à vouloir se concentrer sur les espèces dont la conservation est prioritaire lorsqu'il applique l'alinéa 6a) du ROM et cherche à le faire respecter.

Dans sa réponse à la communication complémentaire, le Canada note qu'à l'heure actuelle, aucune espèce d'oiseau migrateur de la région boréale de la province d'Ontario n'est désignée comme menacée ou en voie de disparition, et souligne que, du fait que les auteurs font référence à cette région, « [ils] n'ont pas démontré qu'une espèce menacée ou en voie de disparition était en cause »⁸⁵.

Les Hautes Puissances contractantes déclarent que les oiseaux migrateurs compris dans les termes de cette Convention sont :

1. Les oiseaux migrateurs considérés comme gibier :

Anatidés ou sauvagine (canards, oies et bernaches, cygnes); gruidés ou grues (Petite Grue brune, Grue du Canada, Grue blanche d'Amérique); rallidés ou râles (foulques, gallinules, râles); charadriidés, haematopodidés; recurvirostridés et scolopacidés ou oiseaux de rivage (comprenant les pluviers et les vanneaux, les huîtriers, les échasses et les avocettes, les chevaliers et les bécasseaux et espèces voisines); et colombidés (tourterelles et pigeons sauvages).

2. Les oiseaux migrateurs insectivores :

Aegithalidés (Mésanges à longue queue et Mésanges buissonnières); alaudidés (alouettes); apodidés (martinets); bombycillidés (jaseurs); caprimulgidés (engoulevents); certhiidés (grimpereaux); cinclidés (cincles); cuculidés (coulicous); emberizidés (comprenant les bruants, les parulines, les tangaras, les cardinaux et espèces voisines, le goglu, les sturnelles, les orioles, mais pas les carouges ni les vachers et les quiscales); fringillidés (comprenant les pinsons, les sizerins, les roselins, les chardonnerets, les grosbecs et durbecs); hirundinidés (hirondelles); laniidés (pies grièches); mimidés (moqueurs et espèces voisines); motacillidés (bergeronnettes et pipits); muscicapidés (comprenant les roitelets, les gobe-mouches, les merles et les grives); paridés (mésanges); picidés (pics et espèces voisines); sittidés (sitelles); trochilidés (colibris); troglodytidés (troglodytes); tyrannidés (tyrans et moucherolles); et vireonidés (viréos).

3. Les autres oiseaux migrateurs non considérés comme gibier :

Alcidés (pingouins, alques, guillemots, marmettes et macareux); ardeidés (hérons et butors); hydrobatidés (pétrels tempête); procellariidés (diablotins et puffins); sulidés (fous); podicipidés (grèbes); laridés (goélands et mouettes, labbes et sternes); gaviidés (huarts).

85. Réponse à la communication complémentaire à la p. 6.

Comme il est indiqué ci-dessus, l'alinéa 6a) du ROM et la définition du terme « oiseau migrateur » donnée dans ce règlement ne font pas état de la notion d'« espèce dont la conservation est prioritaire ». Ils ne font pas référence non plus aux espèces « menacées » ou « en voie de disparition ». Néanmoins, il conviendrait d'inclure dans un dossier factuel de l'information concernant toute attention spéciale portée aux espèces menacées ou en voie de disparition dans l'application de l'alinéa 6a) du ROM dans les aires de récolte mentionnées dans la communication. Par exemple, la réponse à la communication complémentaire donne à penser que des renseignements sur les conditions de base de la surveillance des changements au niveau des populations et de l'habitat – qui pourraient être utiles pour déterminer si des espèces sont menacées ou en voie de disparition – sont recueillis dans le cadre d'un projet entrepris en 2000 et qui prendra fin en 2006; il serait pertinent d'inclure dans un dossier factuel les renseignements connexes à ce projet. Il serait également indiqué de recueillir des renseignements sur l'attention portée aux espèces menacées ou en voie de disparition, et ce, parallèlement aux renseignements que le Secrétariat recommandait de recueillir, dans sa notification conformément au paragraphe 15(1), sur les données qu'utilise le SCF pour prévoir quelles espèces et combien de nids d'oiseaux migrateurs se trouveront dans différentes aires au cours de ses activités de surveillance de la conformité à l'alinéa 6a) du ROM.

La réponse à la communication complémentaire ne contient pas d'information sur les activités d'application de la loi – inspections, enquêtes et poursuites, p. ex. – mises en œuvre par Environnement Canada ou le SCF aux termes de l'alinéa 6a) du ROM dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle. Elle renferme des informations sommaires concernant le suivi donné par le SCF à une plainte mentionnée dans la réponse du Canada à la communication originelle. Un dossier factuel permettrait de recueillir de l'information sur les activités d'application de la loi mises en œuvre par Environnement Canada et le SCF dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle, de même que sur le traitement des plaintes concernant la non-conformité aux dispositions de l'alinéa 6a) du ROM.

En ce qui a trait aux plaintes déposées auprès du SCF, le Secrétariat recommandait, dans sa notification conformément au paragraphe 15(1) (voir l'annexe 1 plus loin), de réunir de l'information sur les mesures prises par le SCF et Environnement Canada en réponse aux infractions apparentes au ROM, y compris les réponses aux plaintes déposées. Dans sa réponse à la communication complémentaire, le Canada note que les auteurs « [n'y] font état d'aucune plainte hormis celle mentionnée par le

SCF dans sa réponse »⁸⁶. Il souligne aussi que « pendant la période visée dans la communication originelle, les responsables du programme d'application de la loi du SCF n'ont reçu aucune plainte de la part des auteurs concernant les 49 UAF mentionnées dans leur communication »⁸⁷. Au cours de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat réunirait de l'information sur le rôle des plaintes du public dans l'application de l'alinéa 6a) du ROM, y compris sur les ressources qu'Environnement Canada consacre à l'examen de ces plaintes par rapport à celles affectées aux inspections courantes, de même que sur l'efficacité des plaintes du public en tant que véhicule de la surveillance et de l'exécution de l'alinéa 6a) du ROM dans les aires de récolte mentionnées dans la communication originelle.

Au sujet de la plainte mentionnée dans sa réponse à la communication originelle et dans sa réponse à la communication complémentaire, le Canada précise que

[...] la plainte faisait référence au fait que le Plan provisoire d'aménagement forestier, qui couvrait la courte période comprise entre le 12 juillet et le 1^{er} septembre 2001, incluait un certain nombre d'opérations de coupe à blanc, et les auteurs avançaient que ces opérations détruiraient les nids d'oiseaux migrateurs pendant la saison de nidification.⁸⁸

La réponse à la communication complémentaire indique que la plainte a été reçue le 12 juillet 2001, soit la première journée où l'exploitation était autorisée en vertu du Plan provisoire d'aménagement forestier⁸⁹. Le Canada souligne que les agents de la faune chargés de la plainte ont jugé, après avoir consulté le MRN, que celle-ci ne justifiait pas une enquête plus poussée; il affirme également que « [d]u fait que les opérations d'exploitation en cause avaient déjà pris fin, il serait très difficile de recueillir des preuves éventuelles de destruction de nids »⁹⁰. Dans la communication complémentaire, les auteurs soutiennent qu'il existe de bonnes raisons tant pratiques que d'ordre public pour lesquelles il ne faudrait pas s'attendre à ce que le public soit le témoin oculaire d'infractions, notamment l'absence d'accès légal aux blocs de coupe, le danger que présente l'abattage des arbres et la charge que cela représente pour le public⁹¹. Au cours de l'établissement du dossier factuel, le Secrétariat réunirait de l'information sur le rôle des consultations que mène le SCF auprès du MRN en matière d'application de l'alinéa 6a) du ROM; le délai à l'intérieur duquel le SCF donne suite aux plaintes du public et les effets

86. *Ibid.* à la p. 3.

87. *Ibid.* à la p. 6.

88. *Ibid.*

89. *Ibid.*

que ce délai peut avoir sur la capacité du SCF de recueillir des preuves d'infraction à l'alinéa 6a) du ROM; le type de renseignements requis pour qu'une plainte du public entraîne la prise de mesures d'application de la loi, par le SCF, en réponse aux infractions apparentes à l'alinéa 6a) du ROM. Ainsi, le Secrétariat réunirait de l'information sur la question de savoir si et comment le SCF a donné suite à l'allégation des auteurs selon laquelle environ 43 700 nids ont été détruits au cours d'activités de coupe à blanc pendant la période précisée dans la communication originelle, de même que dans les aires qui y sont mentionnées.

À la lumière des considérations décrites ci-dessus et après examen de la réponse à la communication complémentaire, d'importantes questions demeurent sans réponse en ce qui a trait à l'omission présumée, de la part du Canada, d'appliquer efficacement l'alinéa 6a) du ROM en rapport avec les activités de coupe à blanc réalisées en 2001 dans les aires du centre et du nord de l'Ontario mentionnées dans la communication originelle.

V. RECOMMANDATION

Conformément à la résolution du Conseil n° 03-05, et après avoir examiné les nouvelles informations fournies par les auteurs et la réponse du Canada à ces informations, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel afin de réunir l'information décrite à la section V de sa notification conformément au paragraphe 15(1) (reproduite à l'annexe 1 ci-après) et à la section IV ci-dessus, à l'exception de l'information fournie par les auteurs dans la communication complémentaire qu'ils ont fait parvenir au Secrétariat et qui est mentionnée à la section IV ci-dessus.

Respectueusement soumis ce 17^e jour de décembre 2003.

William Kennedy
Directeur exécutif

90. *Ibid.* à la p. 7.

91. Communication complémentaire à la p. 13.

ANNEXE 1

Renseignements à prendre en compte dans un dossier factuel [Section V de la notification conformément au paragraphe 15(1)]

La communication et la réponse réunies laissent en suspens des questions fondamentales au sujet de l'application efficace, par le Canada, de l'alinéa 6a) du ROM en rapport avec l'industrie forestière en Ontario en 2001, en particulier dans les aires de récolte visées par les 59 PAF mentionnés dans la communication. La présente section décrit l'information pertinente à un examen de ces questions. Je crois que l'utilisation de guillemets est inutile, mais si vous y tenez, il faudrait en mettre un au début de chaque paragraphe (avec un seul guillemet fermant au dernier paragraphe seulement, comme vous l'avez fait).

En ce qui concerne les aires de récolte mentionnées dans la communication, pour pouvoir évaluer les allégations des auteurs, il faudrait recueillir de l'information sur les espèces d'oiseaux migrateurs trouvées dans ces aires, leur saison de nidification et le nombre estimatif de nids détruits par les activités de coupe à blanc. Il faudrait aussi : recueillir de l'information sur les PAF visant ces aires, notamment des renseignements précis sur le rôle et les résultats des consultations entreprises auprès des représentants fédéraux durant l'établissement de ces plans en ce qui concerne l'observation de l'alinéa 6a) du ROM; déterminer si les lignes directrices et/ou tout autre critère fédéral relatif à la protection des nids d'oiseaux migrateurs sont mentionnés dans les PAF et, le cas échéant, si ces plans exigent le respect de ces critères; déterminer si, dans le cadre de ces plans, il existe des dispositions provinciales exigeant le respect de l'alinéa 6a) ou d'articles de lois provinciales équivalentes. Le Secrétariat devrait en outre examiner l'information relative aux activités de promotion de l'observation des lois organisées par les représentants d'Environnement Canada dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, la participation à ces activités du personnel des entreprises forestières exploitant ces aires, l'efficacité de ces activités pour ce qui est de faire respecter l'alinéa 6a) du ROM.

Il faut par ailleurs obtenir des renseignements précis sur : les activités de coupe à blanc tant planifiées qu'entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, notamment sur l'emplacement et la durée de ces activités; les données qu'utilisent les forestiers ou les employés d'Environnement Canada pour prévoir quelles seront les espèces d'oiseaux migrateurs présentes et quel sera le nombre de leurs nids dans les aires de récolte; les procédures de reconnaissance qu'appliquent les forestiers ou Environnement Canada pour repérer les

nids d'oiseaux migrateurs avant la coupe à blanc; les mesures visant à protéger les nids d'oiseaux migrateurs durant la coupe à blanc; l'efficacité avec laquelle ces mesures empêchent que ces nids soient dérangés et/ou détruits.

Le Secrétariat doit par ailleurs recueillir de l'information concernant les efforts qu'ont déployés les fonctionnaires fédéraux pour surveiller la conformité à l'alinéa 6a) du ROM au cours des activités de coupe à blanc entreprises en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication. Cette information porte sur les éléments suivants : portée, mise en œuvre et budget de tout programme de surveillance; données utilisées pour prévoir quelles espèces et combien de nids d'oiseaux migrateurs se trouveront dans différentes aires; résultats des activités de surveillance ou d'inspection. Le Secrétariat devrait en outre tenir compte : des mesures prises en réponse aux infractions alléguées à l'alinéa 6a), notamment dans les cas de non-respect des conditions énoncées dans un PAF relativement à la protection des nids d'oiseaux migrateurs; des mesures de suivi visant à évaluer l'efficacité des activités de promotion de l'observation; des mesures de suivi prises en fonction des résultats d'activités de surveillance ayant mis en lumière une infraction possible à l'alinéa 6a); des réponses aux plaintes déposées.

En plus de l'information fournie par le Canada dans sa réponse, pour pouvoir évaluer l'efficacité des mesures fédérales d'application et de promotion de l'observation visant les activités de coupe à blanc dans les aires de récolte mentionnées dans la communication, il faudrait également recueillir des renseignements sur la façon dont Environnement Canada établit et équilibre ses priorités en ce qui concerne l'application des lois sur les espèces sauvages et la promotion de l'observation de ces lois, et sur la façon dont les ressources humaines et financières sont allouées dans ce domaine, notamment dans la région de l'Ontario. Il conviendrait également de recueillir des renseignements sur les activités et programmes en cours qui visent à appliquer l'alinéa 6a) du ROM et à promouvoir son observation par l'industrie forestière en Ontario et, plus précisément, sur la façon dont ces activités permettent de s'attaquer aux problèmes de conformité observés dans les aires de récolte mentionnées dans la communication.

SEM-02-002

(Aéroport international de la ville de Mexico)

AUTEURS : JORGE RAFAEL MARTÍNEZ AZUELA
ET COLL.

PARTIE : ÉTATS-UNIS DU MEXIQUE

DATE : 7 février 2002

RÉSUMÉ : Les auteurs de la communication 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'Aéroport international de la ville de Mexico (Aeropuerto 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. 15(1) Détermination, aux termes du paragraphe 15(1),
(25 septembre 2002) selon laquelle la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée.

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

Número de petición:	SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México)
Peticionarios:	Jorge Rafael Martínez Azuela Jorge Martínez Sánchez Raúl Morelos C. José Alberto Téllez Murillo Saúl Gutiérrez Hernández Norma Guadalupe Viniegra Cantón
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	7 de febrero de 2002
Fecha de la determinación:	25 de septiembre 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. A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo que amerita la elaboración de un expediente de hechos, en conformidad con el artículo 15. El Consejo, con el

voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede entonces instruir al Secretariado para que elabore un expediente de hechos. El expediente de hechos final se pone a disposición pública, también mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

Esta determinación contiene el análisis realizado por el Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, respecto de la petición presentada el 7 de febrero de 2002 por Jorge Rafael Martínez Azuela y otros vecinos de la zona circundante al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) (los "Peticionarios"). 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, y respecto de una denuncia popular y una denuncia ciudadana presentadas a la Profepa y al Gobierno del Distrito Federal en relación con ese asunto.

El 22 de febrero de 2002, el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo, y que ameritaba solicitar una respuesta a la Parte mexicana conforme al artículo 14(2). El 23 de mayo de 2002 la Parte envió al Secretariado su respuesta conforme al artículo 14(3) del ACAAN. México reconoce el problema de la emisión de ruido, pero afirma que la norma oficial mexicana que establece límites a la emisión de ruido de fuentes fijas, citada en la petición, no es aplicable respecto de las emisiones de ruido que generan las aeronaves, que son fuentes móviles y están sujetas a los límites señalados en otra norma. México señala en su respuesta que el 30 % de la flota aérea nacional ha reducido las emisiones de ruido en los tiempos establecidos por la norma correspondiente, y que por ello ha cumplido con la aplicación efectiva de su legislación ambiental. La respuesta de México también detalla el trámite que las autoridades respectivas han dado a las denuncias que el Peticionario presentó en octubre y noviembre de 2001 sobre el asunto planteado en la petición.

Habiendo examinado la petición a la luz de la respuesta de la Parte en conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado informa a los Peticionarios y al Consejo que la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos. Aunque el Secretariado no se ha persuadido de que la NOM-081-ECOL-1994 no sea aplicable al AICM, a falta de una interpretación judicial al respecto, ésta es una cuestión abierta aún. Además, sin perjuicio de que sea legítima la preocupación que los Peticionarios han expresado por los efectos potenciales del ruido proveniente del AICM en la población que vive en sus inmediaciones, para que se amerite la elaboración de un expediente de hechos debe haber mayor certeza que la que se desprende de la petición a la luz de la

respuesta de México, sobre si de hecho las emisiones de ruido del AICM violan la legislación ambiental. El análisis de estas cuestiones se detalla en la sección IV de este documento.

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-081-ECOL-1994 *Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición*¹ (NOM-081-ECOL-1994) y los artículos 80 al 84 de la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF).

Los Peticionarios argumentan que conforme a los artículos 5 fracciones V y XIX y 155 de la LGEEPA la autoridad ambiental federal está obligada a lo siguiente respecto del AICM: “...(i) vigilar el cumplimiento de la NOM-081-ECOL-1994; (ii) adoptar medidas para evitar que se transgredan los límites máximos permisibles de emisión de ruido establecidos en la NOM-081-ECOL-1994, y (iii) aplicar las sanciones correspondientes en caso de que se transgredan dichos límites.” Señalan también que “el artículo 8, 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”.²

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”.³

1. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 13 de enero de 1995.

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”.

La petición afirma:

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.⁴

Además, la petición asevera que México incurre en omisiones respecto de los procedimientos de denuncia popular y denuncia ciudadana iniciados por los Peticionarios ante el gobierno federal y del Distrito Federal, respectivamente, relativos a las posibles violaciones del artículo 155 de la LGEEPA y de la NOM-081-ECOL-1994.

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

El Secretariado recibió la respuesta de México a la petición el 23 de mayo de 2002. En ella México reconoce el problema de la emisión de ruido. Sin embargo, la Parte aclara que la Norma Oficial Mexicana NOM-081-ECOL-1994 citada en la petición no es aplicable respecto de las emisiones de ruido que generan las aeronaves en sus maniobras de despegue y aterrizaje. La respuesta explica que las aeronaves están clasificadas como fuentes móviles de emisión de ruido e indica que la norma aplicable a las emisiones de ruido que éstas producen es la NOM-036-SCT3-2000 *Que establece dentro de la República Mexicana los límites máximos permisibles de emisión de ruido producido por las aeronaves de reacción subsónicas, propulsadas por hélice, supersónicas y helicópteros, su método de medición, así como los requerimientos para dar cumplimiento a dichos límites*⁵ (NOM-036-SCT3-2000). México señala en su respuesta que el 30 % de la flota aérea nacional ha reducido las emisiones de ruido en los tiempos establecidos por la NOM-036-SCT3-2000, y que por ello ha cumplido con la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

La respuesta de México afirma que los artículos 8 fracción VI, 80 al 84 de la LADF que fundamentan parcialmente la petición, no son aplicables en el presente asunto debido a que éste corresponde a la competencia del fuero federal.

La respuesta de México también detalla el trámite que las autoridades correspondientes han dado a las denuncias populares que el

4. Página 7 de la petición.

5. Publicada en el DOF el 19 de febrero de 2001.

Peticionario presentó en octubre y noviembre de 2001 sobre el asunto planteado en la petición. Sobre la denuncia ciudadana presentada el 23 de noviembre de 2001 por el señor Jorge Rafael Martínez Azuela ante la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, la respuesta indica que la Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental del Agua, Suelo y Residuos turnó la denuncia ciudadana a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) por considerar que el asunto era del orden federal, mediante el oficio número SMA/DGRGAASR/DVA/6009/2002 de fecha 22 de abril de 2002, y que se marcó copia al denunciante.⁶

Sobre la denuncia popular presentada por el Peticionario ante la Profepa el 31 de octubre de 2001, la respuesta de México indica que se le asignó el número de expediente 0111/235/DI/09, y se turnó con el oficio número DG/004/DI/1358/2001 de fecha 26 de noviembre de 2001 a la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para su trámite. La Parte señala que ese oficio se intentó notificar al Peticionario, pero debido a que la oficina de correos del Servicio Postal Mexicano no encontró el domicilio, el oficio fue devuelto a la autoridad.⁷ El 8 de abril de 2002, la DGAC envió el oficio 101.205.00539 al Peticionario en respuesta a su denuncia popular, comunicándole que la norma oficial mexicana aplicable a los vehículos aéreos era la NOM-036-SCT3-2000.⁸ Además, se turnó la denuncia popular a la Delegación Venustiano Carranza del Distrito Federal y a la Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental de Agua, Suelo y Residuos. La primera emitió el oficio número DGDD/065-0 de fecha 15 de enero de 2002 (que se menciona en la petición) y la segunda procedió a la acumulación del expediente y lo turnó nuevamente a la Profepa.⁹

Respecto de la aseveración de que la Parte ha incurrido en la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental por incumplimiento a lo dispuesto por la NOM-081-ECOL-1994, la respuesta de México afirma que **“dicha norma oficial mexicana no es aplicable respecto de las emisiones de ruido que generan las aeronaves en sus maniobras de despegue y aterrizaje, ya que de conformidad con lo establecido por el artículo 6 del reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión del ruido de la LGEEPA [...], las aeronaves son consideradas como fuentes**

6. Véanse las páginas 2 y 3 y el anexo 1 de la respuesta de México.

7. Véanse las páginas 4 a 6 y los anexos 2 y 3 de la respuesta de México.

8. Véase el anexo 4 de la respuesta de México.

9. Véanse la página 6 y el anexo 5 de la respuesta de México, y el oficio presentado en la petición como anexo 4.

móviles de emisión de ruido, y no así como fuentes fijas” (líneas destacadas en el original).¹⁰

La respuesta señala:

México reconoce que el problema de la emisión de ruido representa un gran reto para el país y una preocupación enorme, sobre todo para proporcionar a los ciudadanos un ambiente adecuado para su desarrollo. En esa virtud, la Parte emitió la norma oficial mexicana NOM-036-SCT3-2000 para combatir el problema que representan las emisiones de ruido producidos por las aeronaves. México está consciente [de] que es una tarea difícil y por ello se han establecido tiempos para cumplir con dicha norma oficial.¹¹

La respuesta explica que esa norma oficial mexicana establece en su numeral 13 los siguientes plazos para que las aeronaves cumplan con los límites de emisión de ruido:¹²

Fecha de cumplimiento	Tipo de Aeronave
31 de diciembre de 2001	Aeronaves propulsadas por hélice y helicópteros, aeronaves de reacción subsónicas y supersónicas. Peso máximo al despegue: menor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2001	El 30 % de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2002	El 60 % de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2003	El 80 % de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2004	El 100 % de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras).

La Parte indica que la DGAC de la SCT vigila el cumplimiento de esta norma a través del programa de cumplimiento por las empresas aéreas regionales, troncales, de fletamento y de carga.¹³ Señala que la

10. Véanse las páginas 5 a 7 de la respuesta de México.

11. Véase la página 10 de la respuesta de México.

12. Véanse las páginas 6 a 9 de la respuesta de México.

13. El anexo 6 de la respuesta de México contiene un listado de las aeronaves.

DGAC ha otorgado un total de 417 certificados de homologación de ruido a los concesionarios, permisionarios u operadores aéreos, 168 de los cuales corresponden a certificados otorgados a los concesionarios de transporte aéreo nacional.¹⁴ Finalmente, la respuesta afirma: “Esta Parte considera que ha cumplido con la aplicación efectiva de su legislación ambiental y prueba de ello son los 417 certificados de homologación de ruido otorgados al 30 % de la flota aérea en los que se constata la reducción de emisiones de ruido en los tiempos establecidos por la norma”.¹⁵

IV. ANÁLISIS

A. Antecedentes

Esta determinación se refiere a la etapa del proceso que corresponde al artículo 15(1) del ACAAN. El Secretariado determinó previamente que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta de la Parte conforme a los criterios del artículo 14(2).

El 22 de febrero de 2002, el Secretariado determinó que la petición cumplía con todos los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN.¹⁶ La petición cumple con los requisitos establecidos en los incisos (a), (b), (d) y (f) del artículo 14(1) porque se presentó por escrito en español, uno de los idiomas oficiales de las Partes;¹⁷ los Peticionarios se identificaron claramente en la petición como particulares con domicilio en la Ciudad de México, D.F., México.¹⁸ Las aseveraciones de la petición se ajustan a lo dispuesto en el preámbulo del artículo 14(1), que plantea que una petición debe aseverar “que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. La petición parece encaminada a promover actividades de aplicación de la legislación ambiental y no a hostigar una industria, porque se centra en la presunta falta de aplicación por la autoridad ambiental de las disposiciones legales sobre la emisión de ruido y 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 las emisiones de ruido, supuestamente ilícitas, generadas por el AICM.

14. El anexo 7 de la respuesta de México contiene copias de los certificados mencionados.

15. Véase la página 10 de la respuesta de México.

16. SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (22 de febrero de 2002).

17. Véase también el encabezado 3.2 de las Directrices para la presentación de peticiones.

18. Páginas 1, 2 y 8 de la petición.

Se consideró 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. La petición incluyó información sobre la exposición de las personas que residen en las inmediaciones del AICM al ruido generado por las operaciones de ese aeropuerto¹⁹ y sobre la legislación ambiental aplicable.²⁰ 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, y anexan a la petición uno de ellos, de septiembre de 2001, titulado "Análisis de Ruido, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México".²¹

La petición invoca los objetivos planteados por el ACAAN, que consisten 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)].²² En cuanto al inciso (e) del artículo 14(1), el Secretariado determinó que las aseveraciones de la petición se refieren a asuntos que se han comunicado a las autoridades pertinentes de la Parte mediante una denuncia popular y una denuncia ciudadana.²³

El Secretariado evaluó la petición considerando en conjunto los criterios del artículo 14(2) del ACAAN, y concluyó en su determinación del 22 de febrero de 2002 que dicha petición ameritaba una respuesta de la Parte.

Según los Peticionarios, de los estudios que citan se desprende que los habitantes localizados dentro de un radio de 51 km² alrededor del AICM padecen emisiones de ruido violatorias de la NOM-081-ECOL-1994 y superiores a los estándares mundialmente aceptables.²⁴ El número de personas afectadas por estas operaciones se estima entre medio y dos millones.²⁵ Señalan la pérdida de la audición, entre otros

19. Véanse las páginas 3 y 4 de la petición.

20. Véanse las páginas 1, 2, 4 y 5 de la petición.

21. Véanse las páginas 2, 5 a 7 y los anexos 1 y 2 de la petición.

22. Véase el artículo 14(1)(d) del ACAAN, el apartado 5.4 de las Directrices y la página 3 de la petición.

23. Véanse las páginas 3, 9 a 12 y los anexos 3 y 4 de la petición.

24. Esta medida es claramente incorrecta. El estudio que se acompaña a la petición como anexo 1 no se refiere a un radio de esa magnitud. El documento proporcionado indica que con base en las operaciones aéreas del 10 de agosto de 2001 (escenario 1) se calculó un nivel de ruido mayor o igual a 60 (dBA) en un área de 50.95 km² alrededor del AICM, y en un área de 51.35 km² con base en las operaciones de la madrugada del 25 de agosto de 2001.

25. Véase el anexo 1 de la petición.

efectos de las emisiones de ruido en cuestión.²⁶ [artículo 14(2)(a).] El Secretariado consideró que la ulterior revisión en este proceso 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 en materia de ruido respecto del AICM [artículo 14(2)(b)]. 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 esos recursos [artículo 14(2)(c)].²⁷ Finalmente, la petición no parece basarse en noticias de los medios de comunicación [artículo 14(2)(d)].

Como consecuencia de la determinación del Secretariado del 22 de febrero de 2002, la Parte presentó su respuesta el 23 de mayo de 2002, de acuerdo con el artículo 14(3) del ACAAN.

B. ¿La petición amerita la elaboración de un expediente de hechos?

En conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado considera que a la luz de la respuesta de México la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos por las razones que se explican enseguida. La petición contiene dos aseveraciones: 1) que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (artículos 5 fracciones V y XIX, 8 fracción VI y 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994) por la nula vigilancia y aplicación de sanciones al AICM, no obstante que sus operaciones rebasan los límites máximos permisibles de emisión de ruido; y 2) que México incurre en omisiones respecto de los procedimientos de denuncia popular y denuncia ciudadana (artículos 189 al 204 de la LGEEPA y 80 al 84 de la LADF) iniciados ante los gobiernos federal y del Distrito Federal, respectivamente, relativos a las posibles violaciones del artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 por el AICM.

1. *Aplicación efectiva de los artículos 5, fracciones V y XIX; 8 fracción VI, y 155 de la LGEEPA y de la NOM-081-ECOL-1994*

Los artículos de la LGEEPA en cuestión establecen:

Artículo 5. Son facultades de la Federación:

V.- La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley; [...]

26. Véanse las páginas 3 y 4 de la petición.

27. Véanse las páginas 9 a 11 de la petición.

XIX.- La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y de los demás ordenamientos que de ella deriven. [...]

Artículo 8.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades [...]

VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, provenientes de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esa Ley sean consideradas de jurisdicción federal. [...]

Artículo 155.- 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.

La NOM-081-ECOL-1994 dispone, en sus secciones más relevantes al asunto planteado en esta petición:

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 APLICACIÓN. 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

5.1 La emisión de ruido que generan las fuentes fijas es medida obteniendo su nivel sonoro en ponderación "A", expresado en dB (A).

...5.3 Para obtener el nivel sonoro de una fuente fija se debe aplicar el procedimiento de actividades siguiente: un reconocimiento inicial; una medi-

ción de campo; un procesamiento de datos de medición, y la elaboración de un informe de medición.

5.3.1 El reconocimiento inicial debe realizarse en forma previa a la aplicación de la medición del nivel sonoro emitido por una fuente fija, con el propósito de recabar la información técnica y administrativa y para localizar las Zonas Críticas.

5.3.1.1 La información a recabar es la siguiente:

5.3.1.1.1 Croquis que muestre la ubicación del predio donde se encuentre la fuente fija y la descripción de los predios con quien colinde. Ver figura N° 1 del Anexo 1 de la presente norma oficial mexicana.

5.3.1.1.2 Descripción de las actividades potencialmente ruidosas.

5.3.1.1.3 Relacionar y representar en un croquis interno de la fuente fija el equipo, la maquinaria y/o los procesos potencialmente emisores de ruido. Ver figura N° 2A del Anexo 2 de la presente norma. [...]

5.3.1.2 Con el sonómetro funcionando, realizar un recorrido por la parte externa de las colindancias de la fuente fija con el objeto de localizar la Zona Crítica o zonas críticas de medición. Ver figura N° 2A del Anexo 2 de la presente norma.

5.3.1.2.1 Dentro de cada Zona Crítica (ZC_i) se ubicarán 5 puntos distribuidos vertical y/u horizontalmente en forma aleatoria a 0.30 m de distancia del límite de la fuente y a no menos de 1.2 m del nivel del piso. Ver figura N° 2A del Anexo 2 de la presente norma oficial mexicana[...]

5.3.2 Ubicados los puntos de medición conforme a lo señalado en el punto 5.3.1.2.1 se deberá realizar la medición de campo de forma continua o semicontinua, teniendo en cuenta las condiciones normales de operación de la fuente fija. [...]

5.3.3.4.6 Se determinará que la emisión de la fuente fija es contaminante si el nivel sonoro que resulte de la determinación realizada en el punto 5.3.3.4 de la presente norma oficial mexicana supera el límite máximo permisible correspondiente al que se establece en la Tabla 1 del punto 5.4 abajo mostrado. [...]

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.

La respuesta de México señala que el asunto que plantea la petición es de competencia federal, por lo que considera que el artículo 8 fracción VI de la LADF (sic) citado en la petición no es aplicable.²⁸ La lectura integral de los artículos 5, 8 y 155 de la LGEEPA y de la NOM-081-ECOL-1994 parece indicar que la responsabilidad por la vigilancia del cumplimiento de los límites de emisión de ruido recae en la autoridad federal (Profepa), sin excluir que las autoridades locales en la esfera de su competencia adopten "medidas para evitar que se transgredan dichos límites". La petición señala también que "el artículo 8, 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".²⁹ Sin embargo, según muestra la respuesta de México, esa autoridad se declaró incompetente en este asunto, al considerar que el AICM es competencia de la Profepa y de la SCT por ser "un inmueble destinado a prestar servicios de los Poderes Federales".³⁰

Ahora bien, la cuestión sustantiva que la petición plantea es que el artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 no se han aplicado de manera efectiva respecto del AICM. El artículo 155 de la LGEEPA prohíbe las emisiones de ruido por encima de los límites que dispongan las normas oficiales mexicanas para prevenir daños a la población.

La respuesta de México señala:

México reconoce que el problema de la emisión de ruido representa un gran reto para el país y una preocupación enorme, sobre todo para proporcionar a los ciudadanos un ambiente adecuado para su desarrollo. En esa virtud, la Parte emitió la norma oficial mexicana NOM-036-SCT3-2000

28. Véase la página 4 de la respuesta de México.

29. Ambas citas vienen de la página 5 de la petición.

30. Véase la página 2 del anexo 1 de la respuesta de México.

para combatir el problema que representan las emisiones de ruido producidos por las aeronaves. México está consciente [de] que es una tarea difícil y por ello se han establecido tiempos para cumplir con dicha norma oficial.³¹

Respecto de la NOM-081-ECOL-1994 en concreto, México en su respuesta afirma que:

[...] dicha norma oficial mexicana no es aplicable respecto de las emisiones de ruido que generan las aeronaves en sus maniobras de despegue y aterrizaje, ya que de conformidad con lo establecido por el artículo 6 del reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión del ruido de la LGEEPA[...], las aeronaves son consideradas como fuentes móviles de emisión de ruido, y no así como fuentes fijas.³²

Conforme al artículo 6 del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido (RR), es claro que las aeronaves (aviones y helicópteros) son fuentes móviles de emisión de ruido y que los aeropuertos son fuentes fijas.³³ Como bien señala la Parte en su respuesta, la NOM-081-ECOL-1994 no es aplicable a las aeronaves. Sin embargo, la petición no asevera que las aeronaves sean fuentes fijas, ni que los límites que establece la NOM-081-ECOL-1994 sean aplicables a las aeronaves. La petición afirma que esos límites son aplicables al AICM como fuente fija, y se refiere a las emisiones derivadas de las operaciones del AICM en su conjunto.³⁴

A falta de una interpretación de estas cuestiones por las autoridades judiciales competentes, el Secretariado analizó las normas NOM-081-ECOL-1994 y NOM-036-SCT3-2000 a la luz de los principios generales de interpretación y aplicación de las normas jurídicas, y de las disposiciones respectivas de la legislación civil, para dilucidar si la NOM-036-SCT3-2000 deroga la NOM-081-ECOL-1994, o establece una excepción a su aplicación respecto de los aeropuertos. Los artículos 9 y 11 del Código Civil Federal disponen respectivamente:

Artículo 9.- La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. [...]

31. Véase la página 10 de la respuesta de México.

32. Véanse las páginas 5 a 7 de la respuesta de México.

33. Publicado en el DOF el 6 de diciembre de 1982.

34. Véanse las páginas 5 y 6 de la petición.

Artículo 11.- Las leyes que establecen excepción a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes.³⁵

La NOM-036-SCT3-2000 es posterior a la NOM-081-ECOL-1994, pero no la derogó de manera expresa ni implícita. La NOM-036-SCT3-2000 tampoco establece una excepción expresa a la aplicación a los aeropuertos (clasificados expresamente como fuentes fijas) de la NOM-081-ECOL-1994, que es la norma general en materia de ruido proveniente de fuentes fijas.

La norma NOM-036-SCT3-2000 y la NOM-081-ECOL-1994 no parecen ser total o parcialmente incompatibles, conforme a los principios de interpretación aplicables. Ante todo, esas normas no regulan el mismo hecho. Aunque ambas normas regulan fuentes emisoras de ruido, se refieren a fuentes distintas. Además, los sujetos obligados por una y otra también son distintos.

La NOM-036-SCT3-2000 dispone:

1. Objetivo y campo de aplicación. La presente Norma Oficial Mexicana establece dentro de la República Mexicana los límites máximos permisibles de emisión de ruido generado por las aeronaves de reacción subsónicas, propulsadas por hélice, supersónicas y helicópteros, su método de medición, así como los requerimientos para dar cumplimiento a dichos límites, y aplica a todos los concesionarios, permisionarios u operadores aéreos nacionales o extranjeros que operen o pretendan operar dentro de la República Mexicana y su espacio aéreo. [...]

3.1 Todo concesionario, permisionario u operador aéreo de aeronaves, nacional o extranjero, que opere o pretenda operar dentro de la República Mexicana y su espacio aéreo, con aeronaves de reacción subsónicas, propulsadas por hélice, supersónicas, helicópteros, deberá cumplir con lo prescrito en la presente Norma Oficial Mexicana.

En contraste, la NOM-081-ECOL-1994 establece:

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.

35. Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 1928.

2. Campo de aplicación. 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.

Estas normas tampoco parecen ser incompatibles con base en los métodos de medición del ruido dispuestos por cada una. La medición del nivel de emisión de ruido de las fuentes fijas conforme a la NOM-081-ECOL-1994 consiste en la medición de los niveles sonoros en “zonas críticas” desde el exterior del inmueble y no implica la medición del nivel de emisión de ruido de las aeronaves individualmente. El nivel sonoro que emiten las fuentes fijas debe medirse a partir de su barda perimetral (o puntos equivalentes) y en su medición se consideran en conjunto las operaciones de la fuente. Por su parte, la NOM-036-SCT3-2000 regula el nivel de ruido emitido por las aeronaves de manera individual e independiente del aeropuerto en el que operen. En términos generales, la medición debe hacerse tomando en cuenta tres puntos relativos a la aeronave (uno lateral, uno de sobrevuelo en el despegue y uno de aproximación en el aterrizaje). La ubicación del perímetro del aeropuerto en que operen las aeronaves, que sería el punto de medición relevante para la NOM-081-ECOL-1994, no se toma en cuenta para determinar los puntos de medición del ruido emitido por las aeronaves conforme a la NOM-036-SCT3-2000. La NOM-081-ECOL-1994 tampoco establece un procedimiento para descontar el ruido atribuible a una fuente móvil ligada a una fuente fija.

Por último, la NOM-081-ECOL-1994 y la NOM-036-SCT3-2000 no parecen ser incompatibles de modo que la aplicación de una haga imposible la aplicación de la otra. Es concebible que las aeronaves individuales puedan cumplir con la NOM-036-SCT3-2000 al mismo tiempo que sus emisiones conjuntas de ruido, combinadas con otro ruido generado por un aeropuerto, también puedan resultar en el cumplimiento por parte de ese aeropuerto de la NOM-081-ECOL-1994. Por ello, el cumplimiento de la NOM-081-ECOL-1994 parece depender del total de aeronaves individuales y el tráfico aéreo total.

Aunque el análisis anterior no parece apoyar la interpretación que sugiere México en su respuesta al afirmar que la NOM-081-ECOL-1994 no es aplicable al AICM, a falta de una interpretación jurídica emitida por la autoridad judicial competente, la cuestión de si la NOM-036-SCT3-2000 deroga la NOM-081-ECOL-1994, o de si establece una excepción a su aplicación respecto de los aeropuertos, sigue siendo una cuestión abierta.

Ahora bien, aunque la petición se refiere a la aplicación de la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM como fuente de emisión de ruido, y no a las aeronaves en particular, la información que proporcionó México en su respuesta sobre la aplicación de la NOM-036-SCT3-2000 es relevante al asunto que se plantea en la petición. La respuesta no detalla este aspecto, pero es lógico suponer que la aplicación efectiva de la NOM-036-SCT3-2000 respecto de las aeronaves que operan en la República Mexicana contribuye al abatimiento del ruido emitido por el AICM. La respuesta de México afirma que la DGAC de la SCT vigila el cumplimiento de la NOM-036-SCT3-2000 y que conforme a esa norma ha otorgado un total de 417 certificados de homologación de ruido a los concesionarios, permisionarios u operadores aéreos, correspondientes al 30 % de la flota aérea nacional.³⁶ Esos certificados de homologación, que se anexan a la respuesta de México, son muestra clara de la aplicación de la NOM-036-SCT3-2000 respecto de las aeronaves que operan en territorio mexicano.

Los Peticionarios aseveran que existen estudios que muestran que las emisiones de ruido del AICM exceden los límites establecidos en la NOM-081-ECOL-1994. El estudio que citan se basa en una modelación de los niveles de ruido conforme a un procedimiento de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (US EPA) y con base en datos de las aeronaves que operaron en el AICM en uno de los dos meses más activos del año, los días 10 y 25 de agosto de 2001.³⁷ El modelo empleado para calcular el nivel de ruido del AICM en que los Peticionarios apoyaron su petición bastó, a pesar de sus limitaciones, para plantear cuestiones sobre la aplicación efectiva de la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM que justificaron solicitar a México una respuesta. Sin embargo, a la luz de la información que México proporcionó en su respuesta, es cuestionable si el estudio muestra efectivamente que el AICM viola la NOM-081-ECOL-1994. La duda surge por la fecha de operaciones en que se basó la estimación del estudio citado, y el hecho de que la estimación no se realizó conforme a los métodos establecidos en la NOM-081-ECOL-1994, o en la NOM-036-SCT3-2000, que disponen mediciones directas, sino en una modelación que no parece haber incluido ninguna medición directa.

En su respuesta, la Parte no admite ni niega que el AICM rebase los límites de emisión de ruido que establece la NOM-081-ECOL-1994. Aunque la Parte afirma que el AICM no está sujeto a esos límites de emisión de ruido para fuentes fijas, la respuesta reconoce que existe un problema

36. Véanse la página 10 y los anexos 6 y 7 de la respuesta de México.

37. Véanse las páginas 2, 5 a 7 y los anexos 1 y 2 de la petición.

de ruido ligado a la aviación comercial y muestra que se han realizado acciones para resolverlo: la expedición de la NOM-036-SCT3-2000 y su cumplimiento, a partir del 31 de diciembre de 2001, por el 30 % de la flota aérea nacional. Para el 31 de diciembre de 2004, el 100 % de la flota aérea deberá cumplir con esta norma. El estudio en el que se basa la petición no parece haber considerado el posible efecto de estas acciones sobre el nivel de ruido emitido por el AICM. De no haberlo considerado, es concebible que la estimación del nivel de ruido emitido por el AICM haya sido obsoleta al momento de presentarse la petición, en febrero de 2002. Además, es previsible que el nivel de ruido siga modificándose conforme el resto de las aeronaves cumplan con los límites establecidos en la NOM-036-SCT3-2000 en los plazos correspondientes. La cuestión de si México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los límites de emisión de ruido respecto del AICM es un aspecto técnico y puntual del problema de ruido causado por el tráfico aéreo de la Ciudad de México. Sin cuestionar la importancia de este problema, para que esta cuestión puntual amerite la elaboración de un expediente de hechos, debe haber mayor certeza que la que se desprende de la petición a la luz de la respuesta de México, sobre si de hecho las emisiones de ruido del AICM violan la legislación ambiental.

En vista de los aspectos equívocos (de hecho y de derecho) que se han identificado a la luz de la respuesta de México, el Secretariado considera que la aseveración de que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM no amerita la elaboración de un expediente de hechos. Esta determinación se hace sin perjuicio de que sea legítima la preocupación que los Peticionarios han expresado por los efectos potenciales del ruido proveniente del AICM en la población que vive en sus inmediaciones.

2. Aplicación efectiva de los artículos 189 al 202 de la LGEEPA y 80 al 84 de la LADF

En lo que concierne a las aseveraciones de que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 189 al 202 de la LGEEPA y 80 al 84 de LADF, respecto de la denuncia popular y la denuncia ciudadana presentadas por el señor Jorge Rafael Martínez Azuela en octubre y noviembre de 2001, respectivamente, la respuesta de México proporcionó información detallada sobre el trámite que las autoridades dieron a esas denuncias posteriormente a la presentación de esta petición.

En cuanto a la denuncia popular del 31 de octubre de 2001, al momento de presentarse la petición (en enero de 2002), la Dirección General de Desarrollo Delegacional de la Delegación Venustiano Carranza del Distrito Federal ya había respondido al denunciante mediante el oficio DGDD/065-0 de fecha 15 de enero de 2002.³⁸ Por su parte, la SCT y el Gobierno del Distrito Federal enviaron al Peticionario en el mes de abril de 2002 sus respuestas respectivas.³⁹

En cuanto a la denuncia ciudadana presentada por el Peticionario ante el Gobierno del Distrito Federal, mediante acuerdo del 22 de abril de 2002 (Oficio SMA/DGRGAASR/DVA6009/2002), la Dirección General de Gestión y Regulación Ambiental del Agua, Suelo y Residuos de la Secretaría de Medio Ambiente se declaró incompetente en la materia de la denuncia.⁴⁰ En ese mismo oficio, la autoridad local notificó el asunto a la Profepa e informó al denunciante “que deberá reiniciar los trámites ante la autoridad competente ya mencionada”.⁴¹

El Secretariado considera que ha quedado suficientemente documentado el trámite que recayó a ambas denuncias.⁴² Aunque podrían señalarse algunas posibles irregularidades en el trámite de estas denuncias, el Secretariado considera que son asuntos demasiado puntuales y de alcance limitado, que en este caso no ameritan la elaboración de un expediente de hechos.⁴³ El Secretariado no considera que elaborar información adicional sobre estas presuntas omisiones contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN.⁴⁴

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado de la CCA ha revisado la petición SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México) presentada por Jorge Rafael

38. Véase el anexo 4 de la respuesta de México.

39. Véanse las páginas 4 a 6 y los anexos 2, 3 y 4 de la respuesta de México.

40. Véase la página 2 del anexo 1 de la respuesta de México.

41. *Idem*, página 3.

42. Véanse: *Supra*, página 4, las páginas 2 a 6 y los anexos 1 a 5 de la respuesta de México, y el oficio presentado en la petición como anexo 4.

43. Las posibles irregularidades que se observan consisten en la falta de determinación oportuna al denunciante sobre el trámite que se dio a su denuncia popular (artículo 191 de la LGEEPA, tercer párrafo), y la aparente omisión de la Profepa de llevar a cabo las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia (artículo 192 de la LGEEPA, segundo párrafo).

44. Esto sin perjuicio de que en otras ocasiones el Secretariado sí considere meritorio abordar en un expediente de hechos supuestas omisiones en la aplicación efectiva del trámite de la denuncia popular. Véase por ejemplo, SEM-00-006 (Tarahumara) Determinación conforme al artículo 15(1) (29 de agosto de 2002).

Martínez Azuela, *et Al.*, conforme al artículo 15(1) del ACAAN. En vista de los aspectos equívocos (de hecho y de derecho) que se han identificado a la luz de la respuesta de México, y que se explican en esta determinación, el Secretariado considera que la aseveración de que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM no amerita la elaboración de un expediente de hechos. Para que esta cuestión puntual amerite la elaboración de un expediente de hechos debe haber mayor certeza que la que se desprende de la petición a la luz de la respuesta de México, sobre si de hecho las emisiones de ruido del AICM violan la legislación ambiental. El Secretariado también considera que ha quedado suficientemente documentado el trámite que recayó a las denuncias respecto de las que, según la petición, México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 189 al 202 de la LGEEPA y 80 al 84 de LADF. Por ello, sin perjuicio de que sea legítima la preocupación que los Peticionarios han expresado por los efectos potenciales del ruido proveniente del AICM en la población que vive en sus inmediaciones, el Secretariado considera que esta petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos.

Conforme a lo dispuesto por el apartado 9.6 de las Directrices, el Secretariado da por concluido el proceso respecto de la petición SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México) y explica sus razones a los Peticionarios y al Consejo de la CCA en este documento. Esta determinación se refiere exclusivamente a los alegatos contenidos en esa petición, y no contempla otros aspectos del asunto planteados fuera de la petición, o que pudieran plantearse en una petición distinta.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Victor Shantora
Director Ejecutivo Interino

cc: Dra. Olga Ojeda Cárdenas, Semarnat
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith Ayres, US-EPA
Sr. Jorge Rafael Martínez Azuela

SEM-02-003
(Pâtes et papiers)

AUTEURS : SIERRA LEGAL DEFENCE FUND ET COLL.

PARTIE : CANADA

DATE : 8 mai 2002

RÉSUMÉ : Les auteurs allèguent que le Canada omet d'appliquer efficacement les dispositions de la *Loi sur les pêches* portant sur la prévention de la pollution, de même que les dispositions du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* (REFPP) à l'égard des usines de pâtes et papiers du Québec, de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique. Aux termes de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*, il est interdit de rejeter une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons, sauf si l'immersion ou le rejet sont autorisés par un règlement, par exemple, le REFPP. Quiconque ne respecte pas ces dispositions est passible d'une amende et d'une peine d'emprisonnement.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

PAR. 15(1) Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il
(8 octobre 2003) est justifié de constituer un dossier factuel.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

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

N° de la communication : SEM-02-003 (Pâtes et papiers)
Auteurs : Friends of the Earth
Union Saint-Laurent, Grands Lacs
Conseil de conservation du
Nouveau-Brunswick
Ecology Action Centre
Environment North
Représentés par : Sierra Legal Defence Fund (SLDF)
Partie visée : Canada
Date de réception : 8 mai 2002
Date de la notification : 8 octobre 2003

I. RÉSUMÉ

En vertu de l'article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE), 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 coopération environnementale de l'Amérique du Nord (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 [paragr. 15(1)]. Le Conseil peut alors, par un vote des deux tiers, donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel [paragr. 15(2)].

Le 8 mai 2002, les auteurs susmentionnés ont déposé une communication, ainsi que divers documents d'appui, alléguant que le Canada omet d'assurer l'application efficace des articles 34, 36, 40, 78 et 78.1 de la *Loi sur les pêches* fédérale, ainsi que des articles 5 et 6 et des annexes I et II du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* (REFPP), promulgué en 1992, à l'encontre d'usines de pâtes et papiers en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique (Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve). En vertu de l'article 36 de la *Loi sur les pêches*, il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons, à moins que cette immersion ou ce rejet ne soit autorisé par la réglementation, par exemple le REFPP. Les auteurs allèguent qu'en dépit de la réduction de la pollution causée par les effluents des usines de pâtes et papiers depuis l'entrée en vigueur du REFPP, entre 1995 et 2000, on a observé plus de 2 400 infractions à ce règlement dans des usines du Centre et de l'Est du Canada, mais un nombre très limité de poursuites. La communication et ses annexes fournissent des renseignements sur les infractions présumées dans environ 70 des 116 usines recensées par les auteurs, qui ont jugé douze d'entre elles particulièrement préoccupantes. Les auteurs ont demandé la préparation d'un dossier factuel.

Le 7 juin 2002, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait aux critères du paragraphe 14(1) de l'ANACDE et justifiait une réponse de la Partie à la lumière des facteurs énumérés au paragraphe 14(2)¹. Le Canada a présenté sa réponse le 6 août 2002. Dans cette réponse, le Canada explique son approche générale de l'application du REFPP et de la *Loi sur les pêches*, et explique le cadre stratégique général qui a justifié la prise de décisions en rapport avec les usines mentionnées dans la communication. Le Canada fournit ensuite des renseignements relatifs aux mesures d'application de la loi prises par le gouvernement fédéral entre 1995 et 2000 relativement aux douze usines qui préoccupaient tout particulièrement les auteurs². Pour cinq de ces usines, le Canada a fourni certains renseignements, mais expliqué qu'il n'en fournirait pas d'autres, parce que des enquêtes étaient en cours au moment où il a préparé sa réponse.

1. SEM-02-003 (Pâtes et papiers), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (7 juin 2002).

2. Pour dix autres usines, les données ne sont disponibles qu'à partir de 2000.

Le Secrétariat a conclu que cette réponse ne permet pas de faire la lumière sur les principales questions soulevées dans la communication à propos du respect du paragraphe 36(3) et du REFPP par les usines mentionnées dans ladite communication et dans les documents qui l'accompagnaient. En conséquence, 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, et fournit les motifs de sa décision.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace des articles 34, 36, 40, 78 et 78.1 de la *Loi sur les pêches* fédérale, ainsi que des articles 5 et 6 et les annexes I et II du REFPP à l'encontre d'usines de pâtes et papiers en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique.

A. Observations générales

Les auteurs présentent tout d'abord des données de nature générale à propos du volume des effluents rejetés par les 157 usines de pâtes et papiers canadiennes, et de la quantité de polluants dans ces effluents, affirmant que ces usines ont « ajouté des tonnes de substances nocives à nos cours d'eau et causé de graves dommages aux écosystèmes aquatiques »³. Ils précisent que l'industrie des pâtes et papiers a fait des progrès en investissant dans des technologies d'amélioration de l'environnement au début des années 1990, mais ajoutent que ces investissements ont considérablement diminué depuis 1995⁴.

Ensuite, les auteurs décrivent les dispositions de la *Loi sur les pêches* et du REFPP relatives à la prévention de la pollution que, selon eux, le Canada omet d'appliquer en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique. Ils font observer qu'en vertu de la *Loi sur les pêches*, il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive dans les eaux où vivent des poissons, qui altérerait ou contribuerait à altérer celles-ci au point de les rendre nocives au poisson ou à son habitat, à moins que cette immersion ou ce rejet soit autorisé par la réglementation⁵. Ils jugent pertinentes, dans le cadre de leur communication, deux dispositions de la *Politique de conformité et d'application des dispositions de la Loi sur les*

3. Communication, p. 3.

4. Communication, p. 3.

5. Communication, p. 3. Voir le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*.

pêches pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution (la Politique de conformité et d'application). Premièrement, cette politique « énonce les principes d'une application juste, prévisible et cohérente de la loi et décrit les interventions du personnel chargé d'appliquer la Loi en cas de présumée contravention »⁶. Deuxièmement, cette politique vise à « garantir que les contrevenants se conformeront à la *Loi sur les pêches* dans les plus brefs délais, que les infractions ne se répéteront pas et que tous les outils d'application de la loi existants seront utilisés »⁷.

Les auteurs notent que le REFPP de 1991, qui a pris effet en juillet 1992, définit les effluents à létalité aiguë, les matières exerçant une demande biochimique d'oxygène (DBO) et les matières en suspension (MES) qualifiées de nocives par la *Loi sur les pêches*. Selon les auteurs, le REFPP autorise des niveaux de DBO et de MES supérieurs aux quantités maximales spécifiées, sous réserve du respect de certaines conditions, mais (tout au moins depuis 1995) il interdit toute immersion ou tout rejet d'effluent à létalité aiguë⁸. Selon les auteurs, pour être autorisé à immerger ou à rejeter la quantité maximale des matières en suspension ou des matières exerçant une DBO, il faut « disposer d'un équipement de surveillance et tenir un registre à propos de cet équipement, préparer un plan de mesures correctives si l'effluent qui fait l'objet d'une surveillance s'avère non conforme d'après l'essai de détermination de la létalité aiguë, préparer et mettre en œuvre un plan d'intervention d'urgence et préparer des études sur la surveillance des effets sur l'environnement »⁹.

Ils décrivent en outre les méthodes d'essai et les exigences en matière de surveillance des effluents pour ce qui est de la DBO, des MES et de la létalité aiguë, et notent que, chaque fois que l'on observe un non-respect du REFPP, il s'agit d'une infraction distincte. Ils ajoutent que l'échec de l'essai de détermination de la létalité aiguë chez la truite constitue automatiquement une infraction au REFPP (et donc à la *Loi sur les pêches*), qui nécessite des essais de suivi le plus rapidement possible, et que l'échec de ce même essai pour la daphnie (*Daphnia magna*), même s'il ne constitue pas automatiquement une infraction, nécessite lui aussi

6. Communication, p. 4 (extrait de l'introduction de la *Politique de conformité et d'application*).

7. Communication, p. 4.

8. Communication, p. 5. Les auteurs décrivent le principe des autorisations transitoires délivrées en vertu du REFPP. Conformément aux articles 20 à 26, sous réserve du respect de certaines conditions, les usines qui ne pouvaient pas se conformer à la *Loi* étaient autorisées à dépasser les limites prévues par le REFPP et à immerger ou rejeter un effluent à létalité aiguë entre le 1^{er} décembre 1992 et le 31 décembre 1993, ou dans des « circonstances extraordinaires » et pour des raisons « indépendantes de [l]a volonté » de l'exploitant de l'usine avant le 31 décembre 1995.

9. Communication, p. 5.

des essais de suivi. Dans les deux cas, l'omission de procéder à ces essais de suivi constitue une infraction au REFPP et à la *Loi sur les pêches*. Les auteurs jugent qu'il est plus simple de déterminer les niveaux de DBO et de MES. Si les essais révèlent des niveaux de DBO et de MES supérieurs à ce qui est autorisé, l'immersion ou le rejet n'est pas autorisé, enfreint le REFPP et constitue une infraction à la *Loi sur les pêches*. Les auteurs affirment que, conformément à la *Politique de conformité et d'application*, chaque infraction présumée doit faire l'objet d'un examen, afin que des mesures soient prises (de l'avertissement à la poursuite). Les infractions au paragraphe 36(3) sont punissables par voie de déclaration sommaire de culpabilité (assortie d'une amende maximale de 300 000 \$CAN pour une première infraction et d'une amende de 300 000 \$CAN et/ou d'une peine d'emprisonnement maximal de six mois en cas de récidive), ou de mise en accusation (assortie d'une amende maximale de un million de dollars pour une première infraction et d'une amende de un million de dollars et/ou d'une peine d'emprisonnement maximal de six mois en cas de récidive).

B. Allégations relatives à des usines en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique

Les auteurs présentent ensuite en détail leur allégation selon laquelle le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* et du REFPP à des usines de pâtes et papiers en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique. Ils prétendent que la non-application se traduit par : 1) l'échec des essais visant à déterminer si des effluents contiennent des « substances nocives » (essai relatif au niveau de DBO ou de MES, ou essai de détermination de la létalité aiguë chez la truite) et 2) l'omission de procéder à des essais de suivi en cas d'échec des essais relatifs aux effluents. La communication et ses annexes fournissent des renseignements à propos des infractions présumées dans environ 70 des 116 usines recensées par les auteurs, dont douze qui suscitent des préoccupations particulières.

En ce qui concerne le Québec, les auteurs ont obtenu des données qui, selon eux, révèlent que, entre 1995 et 2000, 960 infractions ont été commises par neuf usines en rapport avec la létalité aiguë, la DBO et les MES. Ils affirment qu'en 2000 : 26 usines du Québec ont commis 171 infractions (probablement liées à la létalité aiguë, à la DBO et aux MES); l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite a échoué dans 24 usines, et le tiers d'entre elles n'ont pas non plus procédé à des essais de suivi; et 28 usines, après avoir observé l'échec de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la daphnie, n'ont pas procédé à des

essais de suivi¹⁰. En tout, les auteurs affirment qu'en 2000 au Québec, au moins 250 infractions potentielles ont été dénoncées pour omission de procéder aux essais de suivi exigés par le REFPP. Ils ajoutent que, bien que ces infractions aient été commises, ils n'ont recensé aucune poursuite ou condamnation engagée ou prononcée en vertu de la *Loi sur les pêches* contre des usines du Québec, et qu'ils sont particulièrement inquiets à propos de l'omission apparente d'appliquer efficacement la loi à six usines, d'après les données dont ils disposent (qui datent de 2000). Ils mentionnent tout particulièrement l'usine de Tembec Inc. au Témiscaming, qui n'a fait l'objet d'aucune poursuite pour non-observation de la réglementation fédérale ou provinciale visant les effluents, bien que 275 infractions présumées aient été signalées entre 1995 et 2000.

En ce qui concerne les 33 usines de pâtes et papiers de l'Ontario visées par la réglementation, les auteurs présentent les données relatives à 13 usines pour lesquels on a observé l'échec de plus de 225 essais relatifs à la létalité aiguë, à la DBO ou aux MES entre 1996 et 2000. Ils affirment que, durant la seule année 2000, on a imputé à sept usines l'échec de 18 essais de ce type, que, dans six de ces usines, l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite a échoué et que deux de ces usines n'ont pas procédé à des essais de suivi relatifs à la létalité aiguë chez la truite. Ils précisent en outre que neuf usines n'ont pas effectué d'essais de suivi sur la daphnie. Ils affirment que, en tout, au moins 94 infractions ont été commises en 2000 par des usines de l'Ontario en rapport avec les essais de suivi. Selon eux, entre 1995 et 2000, six usines de l'Ontario ont fait l'objet de poursuites intentées en vertu du REFPP, ce qui explique le nombre inférieur d'infractions présumées en Ontario par rapport au Québec et aux provinces de l'Atlantique, où les auteurs ont recensé un nombre inférieur de poursuites. Néanmoins, en se basant sur les données de l'année 2000, les auteurs indiquent que deux usines de l'Ontario « suscitent des préoccupations à propos d'une apparente omission d'appliquer les lois fédérales »¹¹.

Les auteurs, qui n'ont obtenu que des données partielles à propos des 22 usines des provinces de l'Atlantique entre 1995 et 2000, affirment qu'ils ne peuvent donner qu'une estimation inférieure à la réalité du nombre d'infractions commises dans ces provinces. Les données qu'ils ont obtenues indiquent que 19 usines ont déclaré 1 081 infractions liées à la létalité aiguë, à la DBO et aux MES entre 1995 et 2000. Les auteurs n'ont pas calculé le nombre d'infractions liées aux procédures d'essais de suivi

10. L'annexe 6 de la communication présente un organigramme indiquant les procédures d'essais de détermination de la létalité aiguë, ainsi que les éléments constituant l'infraction.

11. Communication, p. 9.

pour les provinces de l'Atlantique. Ils affirment que, malgré le nombre d'infractions présumées imputables à l'échec des essais, ils n'ont recensé que « deux poursuites intentées contre des usines de la région de l'Atlantique en vertu des lois fédérales depuis l'entrée en vigueur du REFPP »¹². En s'appuyant sur les données de l'année 2000, les auteurs sont particulièrement inquiets de l'apparente omission d'assurer l'application efficace de la loi à quatre usines des provinces de l'Atlantique. Selon eux, l'usine de cette région qui aurait commis le plus d'infractions entre 1995 et 2000, à savoir l'usine Irving de Saint John, a fait l'objet de poursuites en vertu des lois fédérales en 1998, mais on lui devait encore en 2000 22 infractions liées à l'échec des essais et un nombre indéterminé d'infractions liées aux essais de suivi.

Les auteurs prétendent que les exclusions prévues au paragraphe 45(1) de l'ANACDE (« omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement ») ne s'appliquent pas. Ils affirment que la présumée omission par le Canada d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* et du REFPP ne constitue pas un exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire ou ne résulte pas d'une décision prise de bonne foi d'affecter des ressources à l'application de la loi, au sens du paragraphe 45(1). Entre autres, ils affirment que « l'on n'exerce pas de façon raisonnable ses pouvoirs discrétionnaires lorsqu'on utilise rarement un outil d'application existant comme les poursuites en réponse à de très nombreuses infractions »¹³.

C. Demande d'un dossier factuel

Enfin, les auteurs présentent des renseignements à l'appui de leur affirmation selon laquelle la communication satisfait aux exigences des alinéas a) à f) du paragraphe 14(1), et justifie la demande d'une réponse de la part du Canada, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2). Ils demandent à la CCE de constituer un dossier factuel à propos de l'application des dispositions pertinentes de la *Loi sur les pêches* et du REFPP en ce qui concerne les usines du Québec, de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique mentionnées dans la communication.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

La réponse du Canada fournit des renseignements explicatifs justifiant les décisions prises par le gouvernement du Canada en matière

12. Communication, p. 10.

13. Communication, p. 11.

d'application, et décrivant les décisions relatives aux cas soulevés par les auteurs.

A. Renseignements explicatifs

Le Canada commence par fournir des « renseignements explicatifs » à propos de la méthode canadienne d'application du REFPP et de la *Loi sur les pêches*, afin d'« aider le lecteur à comprendre les faits relatifs à des cas précis qui sont particulièrement préoccupants pour les intervenants dans la communication »¹⁴. Le Canada décrit le rôle des inspecteurs nommés en vertu de la *Loi*, qui doivent procéder aux inspections et aux enquêtes, et opter pour la réponse appropriée s'ils ont des raisons de croire qu'une infraction a été commise¹⁵. Le Canada affirme que, dans l'esprit de la *Politique de conformité et d'application*, il « choisira une réaction appropriée, y compris un avertissement, un ordre de l'inspecteur, une poursuite »¹⁶. Le Canada explique que « [l]a réaction à une infraction sera déterminée en tenant compte de la nature de l'infraction, de la probabilité d'obtenir le résultat souhaité (c'est-à-dire le respect de la *Loi sur les pêches* dans les meilleurs délais et l'absence d'infractions futures) et la cohérence dans l'application »¹⁷. Il explique les critères dont il a tenu compte pour évaluer ces facteurs. Il précise que « [l]a décision ultime sur l'éventualité d'intenter une poursuite revient au Procureur général du Canada »¹⁸.

Le Canada décrit ensuite les méthodes utilisées pour déterminer si le REFPP a été respecté. Il fait observer que les marges d'erreur propres à la détermination du respect par les usines rejetant des effluents des limites réglementaires applicables à la demande biochimique d'oxygène (BDO) et aux matières en suspension (MES) peuvent influencer sur les décisions liées à l'application, en particulier lorsqu'il faut déterminer si l'on peut obtenir une condamnation correspondant à la charge de la preuve (culpabilité hors de tout doute raisonnable)¹⁹.

B. Décisions en matière d'application de la loi à certaines usines

La réponse du Canada contient principalement une description des mesures qu'il a prises relativement à 12 usines mentionnées dans la

14. Réponse, p. 3.

15. Réponse, p. 3.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. Réponse, p. 4.

19. Réponse, p. 4.

communication, réparties entre les sections consacrées aux provinces de l'Atlantique, au Québec et à l'Ontario.

1. *Provinces de l'Atlantique*

En ce qui concerne quatre usines des provinces de l'Atlantique, le Canada indique qu'il a procédé à une « inspection à distance » des rapports mensuels sur les effluents présentés par ces usines, ou a examiné les données contenues dans chaque rapport. Il précise qu'en cas de dépassement des limites imposées aux MES ou à la DBO, entre 1995 et 2000, les inspecteurs d'Environnement Canada nommés en vertu de la *Loi sur les pêches* examinaient généralement ces dépassements avec les spécialistes du fonctionnement des usines de pâtes et papiers du Ministère.

a. *Irving Pulp and Paper Ltd., Saint John (Nouveau-Brunswick)*

Dans sa réponse, le Canada fournit des renseignements à propos de l'usine Irving Pulp and Paper Ltd. de Saint John, au Nouveau-Brunswick, entre 1995 et 2000. Il précise que cette usine ne se conformait pas aux dispositions du REFPP à la fin de 1995, en raison des retards d'approbation de la province (au terme d'une évaluation environnementale) de la construction d'une usine de traitement conventionnelle, et de l'incapacité subséquente de l'usine de Saint John d'apporter les changements souhaités aux procédés internes à temps pour se conformer à la réglementation.

En 1996, l'usine a déclaré 481 échecs d'essais, dont 157 étaient des essais de détermination de la létalité aiguë sur la truite. En janvier, Environnement Canada a entrepris une enquête sur des infractions présumées au REFPP dans l'usine. Environnement Canada a mis un terme à cette enquête après que les responsables de l'usine ont indiqué que des modifications à l'usine leur permettraient de se conformer au REFPP d'ici septembre. En outre, des inspecteurs fédéraux ont effectué une inspection sur place et adressé à l'usine un avertissement écrit en juillet à propos du dépassement des limites imposées à la DBO et au degré de létalité aiguë. L'essai de détermination de la létalité aiguë d'un échantillon d'effluents prélevé en décembre s'est soldé par un échec.

En 1997, l'usine a déclaré 127 essais infructueux. Lors d'une réunion organisée en avril entre les représentants d'Environnement Canada, du ministère provincial et de l'usine, les responsables d'Irving ont présenté un plan visant à satisfaire aux exigences du REFPP. En juin,

Environnement Canada a demandé que l'échéancier soit « écourté » et, après les retards que le projet a connus en août et en septembre, a « commencé à examiner les choix d'application »²⁰.

En 1998, l'usine a déclaré 80 infractions. Au début du printemps de 1998, l'essai de détermination de la létalité aiguë visant les effluents recueillis en vertu d'un mandat de perquisition a échoué, et l'usine a été accusée d'avoir commis des infractions à la *Loi sur les pêches*. En août, l'usine a été accusée une deuxième fois, en vertu du paragraphe 36(3), pour avoir rejeté de la liqueur verte, et les responsables de l'entreprise ont plaidé coupable et se sont vu imposer une amende de 50 000 \$. Après que l'entreprise a « mis au point le fonctionnement du système de traitement interne qu'elle avait installé afin de respecter les limites imposées par la réglementation »²¹, des rapports et des essais ont révélé une baisse du nombre d'échecs des essais de détermination de la létalité aiguë, l'existence d'échantillons non létaux et une amélioration des niveaux de DBO (toujours non conformes, cependant) que les responsables de l'usine ont commencé à examiner. En octobre 1998, à la suite de consultations auprès de représentants d'Environnement Canada, le Procureur général a indiqué qu'une poursuite n'était pas justifiée.

En 1999, l'usine a déclaré onze essais infructueux. Les changements internes apportés en 1998 ont globalement permis à l'usine Irving de respecter les limites de rejets, à l'exception de la limite mensuelle imposée à la DBO. Les spécialistes des procédés à Environnement Canada ont indiqué que l'usine faisait des progrès dans ce dossier. Par la suite, certains des essais de détermination de la létalité aiguë effectués par l'usine ont échoué mais, en octobre, les essais relatifs aux effluents ont été concluants.

En 2000, l'usine a déclaré 25 dépassements, dont six échecs des essais de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Deux de ces échecs, survenus en février, ont été attribués par les responsables de l'usine au redémarrage après une panne; les deux échecs survenus en avril semblaient dus à une fuite dans la membrane de l'unité de traitement par osmose inverse. La réponse du Canada se lit comme suit : « D'une façon qui est cohérente avec les facteurs à prendre en compte avant d'adopter des mesures eu égard à une infraction alléguée, Environnement Canada a déterminé que l'usine avait rapporté la mesure corrective et qu'aucune mesure de la part de l'inspecteur n'était requise »²². Les responsables de l'usine ont attribué un autre échec, survenu en juin,

20. Réponse, p. 7.

21. *Ibid.*

22. Réponse, p. 10.

à des travaux d'entretien. Environnement Canada a ensuite procédé à une inspection sur place, et l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite a réussi pour tous les échantillons recueillis. L'usine a déclaré l'échec d'un essai de ce type en décembre, après quoi les essais de suivi ont réussi. Environnement Canada n'a donc pris aucune mesure. Les responsables de l'usine ont expliqué que les 19 échecs des essais relatifs aux MES et à la DBO étaient imputables à des activités d'entretien ou que des mesures correctives auraient été prises, et que certains dépassements « s'inscrivaient dans le pourcentage d'écart de la méthode d'essai ». Environnement Canada n'a donc pris aucune mesure²³.

b. AV Cell Inc., Atholville (Nouveau-Brunswick)

Dans sa réponse, le Canada indique que cette usine aurait commis 35 infractions en 2000. En ce qui concerne les dix échecs de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite, l'usine a mis sur pied une équipe de « dépannage », mais les échecs se sont poursuivis. Environnement Canada et le ministère de l'Environnement du Nouveau-Brunswick ont tous deux prélevé des échantillons sur place, et la province a engagé une poursuite en invoquant l'échec des essais de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Dans ces circonstances, Environnement Canada n'a pris aucune mesure d'application. Les représentants de l'usine ont plaidé coupable à l'accusation portée par la province et se sont vu imposer une amende de 30 000 \$. L'usine a déclaré un dépassement des limites de MES chaque mois entre janvier et mai, et des limites de DBO en février, mars et juillet. Les responsables de l'usine ont attribué ces dépassements à l'entretien, à une panne temporaire et à un changement de procédés, et ont pris des mesures correctives. Environnement Canada a décidé de ne pas intervenir. Selon le Canada, le REFPP autorise des émissions en plus grandes quantités lorsqu'elles sont associées à une modification des procédés, et l'usine a demandé et obtenu une telle autorisation en mai 2000.

c. Abitibi-Consolidated Inc., Grand Falls (Terre-Neuve)

Cette usine a déclaré neuf échecs de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite en avril, mai, juin, novembre et décembre 2000. Les modifications apportées aux procédés avant le mois de décembre n'ont pas empêché l'échec de l'essai du mois de décembre. Les inspecteurs d'Environnement Canada ont procédé à des inspections en juin et en juillet et, en vertu d'un mandat de perquisition, prélevé des

23. Réponse, p. 10 et 11.

échantillons d'effluents en décembre. L'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite a réussi pour tous les échantillons.

d. Bowater Mersey Paper Company Ltd., Brooklyn (Nouvelle-Écosse)

En 2000, cette usine a déclaré 16 échecs d'essais, dont treize visaient l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite et trois, l'essai relatif à la limite de MES. Se basant sur un « historique de conformité satisfaisant » et sur la prise de « mesures correctives régulières », Environnement Canada n'a pris aucune mesure immédiate relativement aux deux échecs de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite déclarés en janvier²⁴. Au terme d'un autre essai de détermination de la létalité aiguë, effectué en juin, Environnement Canada a prélevé des échantillons pour lesquels cet essai a réussi, et l'usine a pris des mesures correctives. L'usine n'a déclaré aucun échec d'essai après le mois d'octobre, et l'essai a réussi pour un échantillon prélevé par Environnement Canada en janvier 2001. À la lumière des mesures correctives prises par l'usine, Environnement Canada a décidé de ne prendre aucune mesure à propos des échecs des essais de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Après avoir déclaré l'échec d'un essai relatif aux MES en janvier, les responsables de l'usine ont installé un nouveau système permettant d'éliminer les solides, qui était prêt en décembre. Ils ont attribué l'échec de l'essai relatif aux MES d'avril 2000 au dragage de leur système de traitement.

2. Québec

En ce qui concerne les usines du Québec, le Canada explique dans sa réponse que, dans l'esprit d'une entente fédérale-provinciale qui n'était plus en vigueur à cette date, les six usines mentionnées dans la réponse ont présenté à la province des rapports mensuels sur les effluents en vertu du REFPP; la province jouait le rôle de « guichet unique » en ce qui concerne la collecte de l'information requise par la législation provinciale et fédérale. La province a ensuite transmis l'information à Environnement Canada. L'entente fédérale-provinciale est arrivée à expiration en 2000²⁵.

a. Tembec Inc., Témiscaming (Québec)

Dans sa réponse, le Canada explique que cette usine disposait d'une autorisation transitoire qui prenait fin en décembre 1995, et avait

24. Réponse, p. 18.

25. Réponse, p. 19.

respecté les conditions énoncées dans cette autorisation. Il fournit ensuite des renseignements relatifs à l'usine pour la période allant de 1996 à 2000.

Pour 1996, l'usine a déclaré 25 échecs de l'essai mensuel de détermination de la létalité aiguë sur la truite et 82 échecs de l'essai hebdomadaire de détermination de la létalité aiguë sur la truite (essais de suivi); ces échecs ont été observés tous les mois de l'année. Environnement Canada a examiné les rapports sur les effluents et communiqué avec le ministère de l'Environnement du Québec (MENVIQ), qui a émis des avis d'infraction à la loi provinciale en mai et en septembre 1996, ainsi qu'en janvier et en février 1997. Le MENVIQ a demandé que soit mis en œuvre un plan de mesures correctives, que l'usine a présenté en juillet 1996. Environnement Canada a tenu compte des mesures prises par la province.

En 1997, l'usine a enregistré chaque mois des échecs de l'essai mensuel ou hebdomadaire de détermination de la létalité aiguë sur la truite (66 en tout). Elle a également déclaré quatre échecs des essais relatifs aux MES ou à la DBO. L'inspecteur d'Environnement Canada a examiné les rapports sur les effluents et consulté la province. Les représentants du MENVIQ ont indiqué qu'ils avaient émis des avis d'infraction à la loi en avril, juillet, septembre, octobre, novembre et décembre 1997, et en janvier et février 1998. Environnement Canada a tenu compte des mesures prises par la province.

En 1998, l'usine a déclaré chaque mois des échecs de l'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite, ainsi que l'échec de l'essai relatif à la limite quotidienne de MES à seize reprises. Le MENVIQ a exigé de l'usine un plan de mesures correctives, qu'il a approuvé en mai 1998. Le ministère a par ailleurs émis des avis d'infraction chaque mois de mai à octobre 1998, ainsi qu'en février 1999. Environnement Canada a entrepris une enquête en avril 1998²⁶.

En 1999, l'usine a déclaré 20 échecs de l'essai mensuel ou hebdomadaire de détermination de la létalité aiguë sur la truite, et neuf échecs de l'essai relatif à la limite quotidienne de MES. Les responsables de l'usine ont continué à travailler en vue de satisfaire aux exigences établies par leur plan de mesures correctives de 1998, et le MENVIQ a publié des avis d'infraction chaque mois de mars à septembre. L'enquête d'Environnement Canada s'est poursuivie.

26. Réponse, p. 23.

En 2000, l'usine a déclaré cinq échecs de l'essai mensuel ou hebdomadaire de détermination de la létalité aiguë sur la truite, et trois échecs de l'essai relatif à la limite quotidienne de MES. Le MENVIQ a émis des avis d'infraction en avril et en juillet. En octobre, le Procureur général a informé Environnement Canada qu'il n'y avait pas lieu d'intenter une poursuite. Les responsables de l'usine ont pris des mesures correctives qui, selon le Canada, ont permis « d'améliorer considérablement son niveau de conformité entre 1997 et 2000 »²⁷.

b. Cinq autres usines du Québec

En ce qui concerne les cinq autres usines du Québec mentionnées dans la réponse, le Canada fournit des renseignements pour l'année 2000. À propos de l'usine de Fjordcell Inc. à Jonquière, de l'usine de Tembec Inc. à Saint-Raymond et de l'usine de La Compagnie J. Ford Ltd. à Portneuf, le Canada résume les rapports sur les effluents présentés par chacune, mais présente peu de renseignements supplémentaires, parce que des enquêtes étaient en cours au moment où il a préparé sa réponse. Ces enquêtes ont débuté en juillet, août et septembre 2000. Dans sa réponse, le Canada précise que l'usine d'Uniforêt-Pâte Port Cartier Inc. à Port-Cartier a déclaré 24 échecs des essais relatifs à la limite quotidienne de MES et de DBO, et des essais mensuels de détermination de la létalité aiguë sur la truite. Environnement Canada a émis des avertissements écrits. Le Canada précise que l'usine a cessé son exploitation en février 2001. Il ajoute que l'usine de F.F. Soucy Inc. à Rivière-du-Loup s'est conformée à la réglementation tout au long de l'année 2000.

3. *Ontario*

Dans sa réponse, le Canada traite des préoccupations que les auteurs ont soulevées en 2000 à propos de deux usines de l'Ontario : l'usine d'Abitibi-Consolidated Inc. à Iroquois Falls et l'usine d'Interlake Papers à St. Catherines. En raison des enquêtes entreprises à l'usine d'Abitibi Consolidated en octobre 2001 et à l'usine d'Interlake Papers en octobre 2000, qui étaient toutes deux en cours lorsqu'il a rédigé sa réponse, le Canada n'a fourni que des renseignements limités à propos de ces deux usines.

IV. ANALYSE

Le Secrétariat considère que, à la lumière de la réponse du Canada, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, comme le

27. Réponse, p. 25.

recommande la présente notification²⁸. Les motifs de la recommandation du Secrétariat sont présentés ci-après.

Pour atteindre cette étape, le Secrétariat doit tout d'abord déterminer qu'une communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie, conformément aux facteurs énumérés au paragraphe 14(2). Comme on l'a vu précédemment, le 7 juin 2002, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et justifiait donc la demande d'une réponse à la Partie, conformément aux facteurs énumérés au paragraphe 14(2)²⁹.

A. Motifs justifiant la constitution d'un dossier factuel

Les auteurs de la présente communication demandent la constitution d'un dossier factuel à propos de l'application de la *Loi sur les pêches*, qui est un des principaux textes de la législation environnementale fédérale au Canada, à propos d'un important secteur industriel, à savoir les pâtes et papiers. Dans la communication et les documents d'accompagnement, les auteurs insistent sur l'importance de l'industrie des pâtes et papiers sur le plan environnemental, économique et commercial. Ils disent qu'il s'agit de la première industrie exportatrice du Canada³⁰, et ajoutent qu'elle consomme de grandes quantités d'eau et rejette des déchets organiques et des produits chimiques générés par les procédés de production des pâtes et papiers utilisés au Canada³¹. Ils font observer que les préoccupations du public à propos des rejets de polluants des usines de pâtes et papiers ont conduit à la promulgation du REFPP en 1991. La communication et la réponse du Canada mentionnent les problèmes auxquels sont confrontés l'industrie des pâtes et papiers et le gouvernement pour essayer de se conformer à la *Loi sur les pêches* et au REFPP dans ce secteur. Les auteurs de la communication s'inquiètent de l'absence présumée de poursuites pour assurer l'application et le respect du REFPP et de la *Loi sur les pêches*.

28. Le 16 octobre 2002, les auteurs ont envoyé au Secrétariat une brève réponse à la réponse du Canada. Ni l'ANACDE ni les Lignes directrices ne contiennent de dispositions relatives à la réponse à une réponse. Conformément à ce qui s'est fait jusqu'à maintenant, le Secrétariat n'a pas tenu compte de la réponse des auteurs lorsqu'il a procédé à son examen en vertu du paragraphe 15(1), mais il n'exclura pas la possibilité d'en tenir compte lors de la constitution d'un dossier factuel, si le Conseil lui donne l'instruction d'en préparer un.

29. SEM-02-003 (Pâtes et papiers), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (7 juin 2002).

30. Communication, p. 2.

31. Communication, p. 2 et 3.

Dans sa réponse à la communication, le Canada fournit de nombreux renseignements à propos des mesures que le gouvernement fédéral a prises relativement aux douze usines que mentionnent plus particulièrement les auteurs. Néanmoins, il ne répond pas aux principales questions relatives à l'application par le Canada des dispositions pertinentes de la *Loi sur les pêches* et du REFPP aux usines suscitant le plus de préoccupations. La constitution d'un dossier factuel permettrait d'examiner en détail les faits pertinents liés à ces questions restées sans réponse, afin que l'on puisse déterminer de façon plus précise si le Canada omet d'assurer l'application efficace de ces lois, comme l'allèguent les auteurs.

Bien que la communication porte principalement sur douze usines en particulier, les auteurs y fournissent également des renseignements à propos du non-respect de la *Loi sur les pêches* et du REFPP entre 1995 et 2000 par 116 usines de l'Est du Canada, dénonçant plus de 2 400 infractions présumées. En particulier, les annexes 5 et 7 de la communication décrivent ces infractions dans les moindres détails. Le Secrétariat a examiné l'information relative aux douze usines qui préoccupaient davantage les auteurs tout en tenant compte des nombreux renseignements fournis à propos des autres usines. C'est dans l'esprit de cette vision globale que les sections suivantes expliquent pourquoi il est justifié de constituer un dossier factuel, en vue de présenter des données détaillées à propos des questions laissées sans réponse par la communication et la réponse du Canada.

1. Omission d'effectuer des essais de détermination de la létalité aiguë et des essais ultérieurs

Les auteurs de la communication allèguent notamment que le Canada a omis d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* et du REFPP lorsque les usines de pâtes et papier ne procédaient pas aux essais de détermination de la létalité aiguë et aux essais de suivi³². Il est justifié de constituer un dossier factuel, afin de présenter un ensemble plus clair et plus exhaustif de données factuelles sur les échecs des essais de détermination de la létalité aiguë et sur l'omission d'effectuer des essais de suivi.

Il est tout particulièrement justifié de présenter d'autres renseignements à propos des essais de suivi. L'annexe 7 de la communication fournit des renseignements détaillés sur les 344 présumées omissions d'effectuer les essais de suivi requis, par 48 usines de l'Ontario et du

32. Communication, p. 5 et 8.

Québec en 2000. L'enquête que le gouvernement fédéral a menée à propos de deux usines de l'Ontario, mentionnée dans la réponse du Canada, révèle que, selon le Canada, l'omission de procéder à des essais de suivi peut constituer une infraction qui justifie une enquête³³. Même si, dans sa réponse, le Canada fournit certains renseignements à propos des rapports de certaines usines ayant effectué des essais de détermination de la létalité aiguë sur la truite³⁴, il est loin de broser un tableau complet des essais de suivi, et il ne fournit pratiquement aucun renseignement à propos des essais de détermination de la létalité aiguë sur la daphnie et des essais de suivi connexes. Par ailleurs, la réponse du Canada ne fait pas écho aux préoccupations des auteurs à propos de la multiplication des cas de non-observation, imputable, selon eux, au fait que chaque jour de non-observation constitue une infraction distincte en vertu de la *Loi sur les pêches*. Les auteurs affirment qu'en vertu de cette disposition de la *Loi* applicable aux infractions continues, les 344 présumées omissions d'effectuer les essais de suivi requis se sont traduites par 1 406 infractions présumées.

En outre, il existe des écarts inexplicables entre la communication et la réponse du Canada à propos du nombre d'échecs des essais effectués par les usines mentionnées. Par exemple, en ce qui concerne l'usine de F.F. Soucy Inc. à Rivière-du-Loup (Québec), le Canada indique qu'il n'a recensé aucun cas de non-observation en 2000³⁵. De leur côté, les auteurs allèguent qu'en 2000, cette usine a commis quatre infractions liées à l'échec de ces essais et 36 infractions liées à l'omission d'effectuer les essais de suivi requis³⁶. Il existe également des écarts entre la communication et la réponse à propos des échecs des essais effectués à l'usine d'Irving Pulp and Paper de Saint John³⁷, à l'usine d'AV Cell à Atholville³⁸, à l'usine de Tembec au Témiscaming³⁹ et à celle de Fjordcell à

33. Réponse, p. 30.

34. Voir, p. ex., la réponse du Canada, p. 8, 10, 12, 14, 16, 17, 20-29.

35. Réponse, p. 29.

36. Communication, p. 8; Annexe 5, p. 2; Annexe 7, p. 9 et 10.

37. Comparez l'annexe 5 de la communication, p. 14 (106 échecs de mesure de la DBO et 97 échecs d'essai de détermination de la létalité aiguë sur la truite (EDLA) en 1996) à la réponse, p. 6 (324 échecs de mesure de la DBO et 157 échecs d'EDLA sur la truite en 1996); comparez l'annexe 5 de la communication, p. 14 (49 échecs d'EDLA sur la truite en 1997) à la réponse, p. 6 (51 échecs d'EDLA sur la truite en 1997); et comparez l'annexe 5 de la communication, p. 15 (7 échecs de mesure mensuelle de la DBO et 5 échecs d'EDLA sur la truite en 2000) à la réponse (9 échecs de mesure mensuelle de la DBO et 6 échecs d'EDLA sur la truite en 2000).

38. Comparez l'annexe 5 de la communication, p. 15 (4 échecs de mesure mensuelle des MES et 9 échecs d'EDLA sur la truite en 2000) à la réponse, p. 11 (5 échecs de mesure mensuelle des MES et 6 échecs d'EDLA sur la truite en 2000).

39. Comparez l'annexe 5 de la communication, p. 5 (1 échec de mesure quotidienne des MES et 25 échecs d'EDLA sur la truite en 1996) à la réponse, p. 20 (aucun échec de mesure quotidienne des MES et 21 échecs d'EDLA sur la truite en 1996); comparez

Jonquière⁴⁰. La préparation d'un dossier factuel permettrait de recueillir et de présenter des données factuelles à propos de ces écarts, en particulier lorsque la communication signale un plus grand nombre d'échecs que la réponse du Canada.

2. *Prise en compte par le Canada des mesures d'application prises par les provinces*

Dans sa réponse, le Canada mentionne plusieurs fois les mesures d'application prises par les provinces et, dans certains cas, précise qu'il a tenu compte de ces mesures pour déterminer comment réagir à l'éventuelle non-observation du REFPP ou de la *Loi sur les pêches* par diverses usines⁴¹. Les auteurs n'affirment pas que quelque province que ce soit omet d'assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement, et le Secrétariat ne propose pas la constitution d'un dossier factuel en réponse à de telles affirmations. Par contre, les renseignements relatifs aux mesures d'application prises par les provinces peuvent être pris en compte lorsqu'on essaie de déterminer si le gouvernement fédéral omet d'assurer l'application efficace des dispositions de la *Loi sur les pêches* et du REFPP, s'il a tenu compte des mesures d'application provinciales pour décider de ses propres mesures d'application. Il est justifié de constituer un dossier factuel, afin de présenter plus en détail la façon dont le gouvernement fédéral a tenu compte des mesures prises par les provinces à propos de certaines usines (par exemple, l'approbation des plans de mesures correctives, l'émission d'avis d'infraction ou d'autres mesures d'application connexes) et la portée de ses interventions⁴². Par ailleurs, pour que le public comprenne comment le Canada a pris en compte les mesures provinciales d'application, il serait utile de présenter davantage de renseignements détaillés que n'en contient la réponse du Canada à propos des ententes administratives fédérales-provinciales

l'annexe 5 de la communication, p. 6 (5 échecs de mesure quotidienne des MES et 65 échecs d'EDLA sur la truite en 1997) à la réponse, p. 21 (1 échec de mesure quotidienne des MES et 66 échecs d'EDLA sur la truite en 1997); comparez l'annexe 5 de la communication, p. 6 (7 échecs de mesure quotidienne des MES et 44 échecs d'EDLA sur la truite en 1998) à la réponse, p. 22 (16 échecs de mesure quotidienne des MES et 78 échecs d'EDLA sur la truite en 1998); comparez l'annexe 5 de la communication, p. 6 (8 échecs de mesure quotidienne des MES et 25 échecs d'EDLA sur la truite en 1999) à la réponse, p. 24 (9 échecs de mesure quotidienne des MES et 20 échecs d'EDLA sur la truite en 1999); et comparez l'annexe 5 de la communication, p. 8 (2 échecs de mesure quotidienne des MES en 2000) à la réponse, p. 25 (3 échecs de mesure quotidienne des MES en 2000).

40. Comparez l'annexe 5 de la communication, p. 8 (28 échecs de mesure de la DBO et 9 échecs d'EDLA sur la truite en 2000) à la réponse, p. 26 (28 échecs de mesure quotidienne des MES et 7 échecs d'EDLA sur la truite en 2000).

41. Réponse, p. 13, 20, 22, 23-28, 30.

42. Réponse, p. 7, 12, 13, 20-30.

ou d'autres accords fédéraux-provinciaux sur l'application de la *Loi sur les pêches*.

Par exemple, les données factuelles relatives au lien entre les mesures provinciales d'application et les mesures fédérales d'application prises par la suite sont pertinentes à l'affirmation des auteurs qu'aucune poursuite fédérale n'a été intentée pour infraction présumée à la *Loi sur les pêches* et au REFPP en rapport avec les usines [de pâtes et papiers] du Québec⁴³. La communication fournit très peu d'information à propos des poursuites intentées contre des usines du Québec en vertu des lois de cette province⁴⁴. Parallèlement, dans sa réponse, le Canada indique à plusieurs reprises que l'émission par le MENVIQ d'avis d'infraction constitue un facteur qui a influé sur la réaction des autorités fédérales sur le plan de l'observation et de l'application⁴⁵. Il n'explique cependant pas la nature et le contenu de ces avis d'infraction, l'effet qu'ils ont eu sur l'observation des textes officiels, les éventuelles sanctions prononcées en lien avec ces avis, ou d'autres éléments de ces avis qui auraient pu expliquer la réaction du gouvernement fédéral après leur émission. Pour brosser un tableau complet de la situation, il faudrait aussi que le dossier factuel présente de façon plus détaillée les faits relatifs à d'autres exemples, notamment la décision du Canada de ne pas prendre de mesures d'application à propos des allégations de rejets continus d'effluents à léthalité aiguë par l'usine d'AV Cell au Nouveau-Brunswick, parce que la province avait imposé à cette usine une amende de 30 000 \$⁴⁶.

3. *Recours par le Canada à toutes les options prévues par la Politique de conformité et d'application*

La communication fait état des préoccupations principales des auteurs à propos du nombre insuffisant de poursuites intentées contre des usines de pâtes et papiers, et ne mentionne pas en détail les autres possibilités de faire appliquer la loi. Néanmoins, la communication et la réponse du Canada mentionnent toutes les mesures d'application prévues par la *Politique de conformité et d'application*⁴⁷. Il s'agit des mesures suivantes : mesures autres que les poursuites devant les tribunaux, comme les avertissements, les directives émises par les inspecteurs des pêches, les autorisations et les arrêtés ministériels, ainsi que les actions en justice comme les injonctions, les poursuites, les ordonnances judiciaires en cas de condamnation et les poursuites civiles pour

43. Communication, p. 7 et 8.

44. Communication, p. 8, Annexe 5, p. 1.

45. Réponse, p. 20, 21, 23-25, 28, 30.

46. Réponse, p. 12 et 13.

47. Communication, p. 4; réponse, p. 3.

recouvrement des frais⁴⁸. Le Canada explique que, à la suite d'une inspection ou d'une enquête, « [l]a réaction à une infraction sera déterminée en tenant compte de la nature de l'infraction, de la probabilité d'obtenir le résultat souhaité (c'est-à-dire le respect de la *Loi sur les pêches* dans les meilleurs délais et l'absence d'infractions futures) et la cohérence dans l'application »⁴⁹.

En ce qui concerne les douze usines qui préoccupent particulièrement les auteurs de la communication, le Canada donne dans sa réponse plusieurs exemples de cas où il a émis des avertissements, et mentionne une poursuite fédérale qui a donné lieu au paiement d'une amende. Le Canada ne cite aucun cas de promulgation d'un arrêté ministériel qui mentionnerait que le non-respect de la *Politique de conformité et d'application* peut entraîner des poursuites⁵⁰. À plusieurs reprises, le Canada indique que les mesures d'application qu'il a prises tenaient compte des mesures correctives prises par une usine, mais que rien n'indiquait que le plan de mesures correctives en question était imposé par un arrêté ou une entente ayant force exécutoire. En outre, il mentionne que des avertissements ont été envoyés à certaines usines, et qu'au moins deux de ces usines ont fait l'objet d'enquêtes en vertu de la *Loi sur les pêches*⁵¹. La *Politique de conformité et d'application* indique que la poursuite judiciaire est la démarche privilégiée « lorsque le présumé contrevenant a déjà reçu un avertissement au sujet de l'activité et a omis de prendre toutes les mesures raisonnables pour faire cesser ou éviter la contravention »⁵².

Il est justifié de constituer un dossier factuel, afin d'examiner plus en détail comment le Canada a analysé, puis utilisé les diverses options d'application offertes par la *Politique de conformité et d'application* dans le cas des usines mentionnées dans la communication (arrêtés ministériels, avertissements et poursuites), ainsi que les résultats qu'il a obtenus. En ce qui concerne les amendes imposées, les renseignements pertinents seraient les facteurs dont on a tenu compte pour recommander des sanctions en vertu de la *Politique de conformité et d'application*, par exemple, les avantages obtenus, le nombre et la nature des condamnations précédentes, la prévention des futures infractions, la prévalence des infractions et le type d'infraction le plus courant, et les sanctions imposées auparavant dans des cas similaires.

48. *Politique de conformité et d'application* (juillet 2001), p. 5 (jointe à la communication à l'annexe 4).

49. Réponse, p. 3.

50. *Politique de conformité et d'application* (juillet 2001), p. 23.

51. P. ex., réponse, p. 27 et 31.

52. *Politique de conformité et d'application* (juillet 2001), p. 24.

4. Déclarations volontaires, inspections et enquêtes

Le grand nombre de cas de non-observation présumée de la *Loi sur les pêches* et du REFPP, dont témoignent les déclarations obligatoires de chaque usine, est au cœur de la communication. Dans sa réponse, le Canada ne mentionne aucun cas de poursuite qu'il aurait intentée sans que ses inspecteurs confirment par des essais les rapports des usines faisant état de niveaux de DBO ou de MES supérieurs aux limites imposées par le REFPP, ou du rejet d'effluents à létalité aiguë. En outre, il donne des exemples de cas où les résultats de l'échantillonnage effectué sur place par Environnement Canada différaient des résultats présentés par les usines. Au chapitre des facteurs pertinents possibles, le Canada mentionne le degré d'exactitude des essais de surveillance des MES et de la DBO⁵³.

Le gouvernement fédéral s'est appuyé sur les données déclarées par les usines, comme il le fait lors de poursuites intentées dans d'autres contextes⁵⁴. La constitution d'un dossier factuel permettrait de présenter des faits détaillés à propos de l'application de la *Politique de conformité et d'application* aux déclarations volontaires de non-observation et, en particulier, en ce qui concerne la consultation des spécialistes des usines de pâtes et papiers à Environnement Canada et la mise en œuvre d'essais et d'enquêtes sur place, en vue de confirmer les conclusions tirées à la suite des échecs d'essais précédents.

Il est également justifié de constituer un dossier factuel afin de présenter des renseignements détaillés à propos des enquêtes que le Canada a entreprises dans plusieurs des usines mentionnées. Par exemple, dans le cas de l'usine de Tembec, au Témiscaming (Québec), le Canada renvoie à un dossier d'enquête qu'Environnement Canada a ouvert en avril 1998, et qui est demeuré « actif » jusqu'en octobre 2000, moment où « le Procureur général a décidé qu'il n'y avait pas lieu d'intenter des poursuites »⁵⁵. La réponse du Canada révèle que, durant l'enquête, plusieurs échecs des essais et cas de non-observation de la *Loi*

53. Réponse, p. 4.

54. En 1995, dans l'arrêt *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 R.C.S. 154, la Cour suprême du Canada a établi que, lorsque des accusations étaient portées en cas de surpêche en vertu de la *Loi sur les pêches* et de son règlement d'application, la Couronne pouvait utiliser en preuve les « rapports radio » que le pêcheur était tenu de fournir. Cette utilisation visait à respecter le droit consenti par la *Charte canadienne des droits et libertés* à la protection contre l'auto-incrimination, garanti par l'article 7 de la Charte (« Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale »).

55. Réponse, p. 25.

sur les pêches et du REFPP ont été déclarés, que les représentants d'Environnement Canada ont communiqué avec les exploitants de l'usine, qu'on a effectué des inspections hors site et qu'un certain nombre d'avis d'infractions et de plans de mesures correctives ont été publiés par la province. Il semble que, durant cette période, l'usine ait davantage respecté la loi. Dans ce cas-là et dans le cas d'autres enquêtes, la constitution d'un dossier factuel permettrait de présenter d'autres données factuelles à propos des étapes concrètes de l'enquête, de ses résultats et des décisions fédérales qui en ont résulté⁵⁶.

5. *Information relative à la promotion de l'observation*

La *Politique de conformité et d'application* fait la distinction entre l'application de la loi et les mesures de promotion de l'observation. Les activités de « promotion de la conformité » énoncées dans la Politique comprennent la communication et la publication de l'information, l'éducation du public, la consultation des parties touchées par les dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution et à la protection de l'habitat, et l'assistance technique⁵⁷. La préparation d'un dossier factuel consacré aux questions ouvertes abordées précédemment permettrait de présenter des renseignements pertinents à propos des mesures que le Canada a prises (en plus des mesures d'application prévues par la *Politique de conformité et d'application*) pour promouvoir l'observation de la loi dans les usines préoccupant les auteurs de la communication. Il permettrait en outre de présenter de l'information relative à l'usage que fait le Canada des mesures gouvernementales prévues à l'article 5 de l'ANACDE qui s'appliquent aux allégations des auteurs de la communication.

En outre, la constitution d'un dossier factuel permettrait de fournir davantage d'information à propos des problèmes auxquels se sont heurtées les usines de pâtes et papiers qui cherchaient à se conformer à la *Loi sur les pêches* et au REFPP. Cela comprendrait l'information relative : à la nature des technologies utilisées par les usines de pâtes et papiers, à leurs limitations sur le plan environnemental et aux possibilités de conformité mentionnées dans la communication⁵⁸; aux types de procé-

56. Le Secrétariat sait que certains renseignements relatifs aux enquêtes pourraient être soumis à une clause de confidentialité, comme le prévoient l'ANACDE et les Lignes directrices. Voir, p. ex., le paragraphe 11(8) et l'article 39 de l'ANACDE, et la Ligne directrice n° 17.

57. *Politique de conformité et d'application* (juillet 2001), p. 5. Voir aussi les activités énoncées aux pages 14 à 18 de la Politique.

58. Communication, p. 2-4; Annexe 3.

dés, et aux modifications à apporter aux installations et à l'équipement pour respecter la loi; aux coûts économiques de l'observation; et à la variabilité de ces facteurs d'une usine mentionnée dans la communication à une autre.

B. Prise en compte des enquêtes menées par le Canada dans certaines usines

Le Canada n'a pas fourni de données à propos de certaines usines, invoquant des enquêtes actuellement menées par Environnement Canada⁵⁹. Il n'affirme pas que la question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, auquel cas le Secrétariat n'irait pas de l'avant⁶⁰. Toutefois, dans le cas des précédentes communications, le Secrétariat a observé que les enquêtes en cours, en particulier dans le cadre d'une procédure pénale, pouvaient parfois nuire à la constitution d'un dossier factuel, lequel pourrait en effet entraver ou mettre en péril ces procédures⁶¹.

Dans sa réponse, le Canada indique que les cinq enquêtes d'Environnement Canada mentionnées ont débuté en juillet 2000, août 2000, septembre 2000, octobre 2000 et octobre 2001. Il n'est pas nécessaire que le dossier factuel dont on recommande la préparation ici fasse état des cas de non-observation à propos desquels des procédures administratives ou judiciaires sont en cours, ou une enquête opportune est en cours et risque de donner lieu à des accusations. Toutefois, en ce qui concerne les usines faisant l'objet d'une enquête au moment où le Canada a préparé sa réponse, il est justifié de constituer un dossier factuel afin de présenter des données relatives aux éléments suivants : 1) enquêtes qui sont terminées; 2) infractions présumées pour lesquelles aucune enquête n'a été entreprise; 3) infractions présumées pour lesquelles la période de prescription de deux ans pour la condamnation par voie de déclaration sommaire de culpabilité (procédure pénale) a expiré ou dans le cas où une mise en accusation n'est plus une option réaliste⁶².

59. Réponse, p. 26 (Fjordcell), 27 (Tembec et Saint-Raymond), 30 (J. Ford), 31 (Abitibi Consolidated et Interlake Paper).

60. Voir l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE.

61. SEM-00-004 (BC Logging), Notification au Conseil conformément au paragraphe 15(1), p. 21-23.

62. Article 82 de la *Loi sur les pêches*. L'article 40 de la *Loi sur les pêches* crée des infractions hybrides et, dans le cas d'une mise en accusation (sous réserve du respect de l'article 7 et de l'alinéa 11b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, aucune période de prescription ne s'applique.

V. RECOMMANDATION

Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat a déterminé que la communication, à la lumière de la réponse du Canada, justifie la constitution d'un dossier factuel, et en informe le Conseil par les présentes. La communication et la réponse du Canada laissent sans réponse des questions pour lesquelles une présentation plus détaillée des données factuelles va permettre de déterminer plus facilement si le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* et du REFPP en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique, comme l'allèguent les auteurs. Comme on l'a expliqué en détail précédemment, il est justifié de constituer un dossier factuel afin de recueillir et de présenter, en rapport avec toutes les usines préoccupant les auteurs de la communication, des données factuelles détaillées relatives aux éléments suivants : 1) la réponse des autorités fédérales aux présumés échecs des essais visant les effluents et à l'omission présumée d'effectuer les essais de suivi exigés par le REFPP; 2) la prise en compte par le Canada des mesures provinciales lors de l'application du REFPP; 3) le recours par le Canada à toutes les options prévues par la *Politique de conformité et d'application* lors de l'application du REFPP; 4) le système d'autodéclaration, d'inspections et d'enquêtes sur lequel s'appuie le Canada pour appliquer le REFPP; 5) les efforts que déploient les autorités fédérales pour promouvoir l'observation du REFPP. Il n'est pas nécessaire d'intégrer au dossier factuel les renseignements relatifs aux infractions à propos desquelles une enquête opportune, qui risque de donner lieu à des accusations, est en cours. À la lumière des nombreux renseignements présentés aux annexes 5 et 7 de la communication, en plus de l'information détaillée relative aux douze usines préoccupant tout particulièrement les auteurs, le dossier factuel devrait présenter les faits relatifs à certaines usines en tenant compte des données factuelles traitant des préoccupations plus globales à propos de l'application de la loi dans tout l'est du Canada, qui constituent la base même de la communication.

Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1), et pour les motifs énoncés dans le présent document, le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel concernant la présente communication serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE.

Respectueusement soumis ce 8^e jour d'octobre 2003.

Par : William V. Kennedy
Directeur exécutif

SEM-02-004
(Projet El Boludo)

AUTEURS : ARCADIO PESQUEIRA SENDAY ET COLL.

PARTIE : ÉTATS-UNIS DU MEXIQUE

DATE : 23 août 2002

RÉSUMÉ : Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec le projet minier « El Boludo », sur la propriété des auteurs dénommée « El Tiro », située dans la municipalité de Trincheras, État de Sonora, au Mexique. Selon les auteurs, l'entreprise Minera Secotec, S.A. de C.V., a exploité le gisement d'or alluvionnaire de faible teneur dans le cadre du projet « El Boludo » sans observer diverses exigences de l'autorisation en matière d'impact environnemental et en présumée violation de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), des paragraphes III et IV de l'article 15 de son règlement d'application sur les déchets dangereux, ainsi que de la *Ley Minera* (Loi sur les mines) et de son règlement d'application.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

PAR. 14(1)
(19 septembre 2002) Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas tous les critères énoncés au paragraphe 14(1).

COMMUNICATION RÉVISÉE :

PAR. 14(1)(2)
(26 novembre 2002) Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].

PAR. 15(1)
(17 mai 2004) Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.

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

Determinación conforme al artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Número de petición:	SEM-02-004 (Proyecto "El Boludo")
Peticionarios:	Leoncio Pesqueira Senday Fernanda Pesqueira Senday Milagro Pesqueira Senday Arcadio Pesqueira Senday
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	23 de agosto de 2002
Fecha de la determinación:	19 de septiembre 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 23 de agosto de 2002, Arcadio, Leoncio, Fernanda y Milagro Pesqueira Senday (los "Peticionarios") presentaron al Secretariado una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la

aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero "El Boludo" en el predio "El Tiro", propiedad de los Peticionarios, ubicado en el municipio de Trincheras, Sonora, México.

Según los Peticionarios, la empresa Minera Secotec, S.A. de C.V., ha realizado el aprovechamiento y tratamiento del depósito de oro de placer de baja ley correspondiente al proyecto "El Boludo" sin observar diversas condicionantes de su autorización en materia de impacto ambiental y en presunta violación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), las fracciones III y IV del artículo 15 de su Reglamento en materia de residuos peligrosos y la Ley Minera y su Reglamento.

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

La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero "El Boludo" ubicado dentro del predio "El Tiro", propiedad de los Peticionarios, en el municipio de Trincheras, Sonora, México. Los Peticionarios indican que su terreno está dedicado a la explotación pecuaria, contando en la actualidad con 526 cabezas de ganado mayor.

Los Peticionarios afirman que la empresa Minera Secotec, S.A. de C.V., ha incumplido disposiciones contenidas en la LGEEPA, las fracciones III y IV del artículo 15 de su Reglamento en materia de residuos peligrosos y la Ley Minera y su Reglamento, además de diversas condicionantes de la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto "El Boludo". Según la petición, la empresa obtuvo la autorización para ese proyecto el 9 de septiembre de 1997. La petición incluye lo que parece ser una transcripción de las condicionantes previstas en la presunta autorización de impacto ambiental, relativas a distintas etapas del proyecto: preparación del sitio, construcción, operación, mantenimiento y abandono.¹

Según la petición, el proyecto "El Boludo" consiste en el aprovechamiento y tratamiento de un depósito de oro de placer de baja ley. La extracción del suelo con valores de oro se realizará con una excavadora a

1. Páginas 5 a 10 de la petición.

un espesor promedio de dos metros. El material se someterá a un proceso de separación granulométrica, con aditamentos centrífugos en seco, para obtener concentrado de minerales pesados con valores de oro que será lavado, separando el producto comercial, las arcillas y el agua en un sistema de diferenciación gravimétrica.²

La petición asevera que la empresa minera ha destruido un área aproximada de 300-00-00 hectáreas, y que ha dañado el ecosistema de la región, eliminando tanto flora como fauna catalogada de protección especial. Según los Peticionarios, en el acta de inspección practicada el 15 de abril del 2002 constan graves irregularidades, que condujeron a una orden de clausura parcial temporal y adopción de medidas correctivas, dictada el 11 de junio de 2002. La petición afirma que, a pesar de no “haber dado cumplimiento a todas las irregularidades detectadas, sorpresivamente la empresa minera celebra convenio con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente Delegación Sonora y levanta la suspensión parcial temporal sin darnos oportunidad de hacer manifestación alguna”.³

Los Peticionarios afirman que Secotec, pese a que no ha cumplido con las condiciones que le fueron impuestas para el proyecto “El Boludo”, solicitó la constitución de servidumbres superficiales de paso y ocupación temporal relacionadas con otros lotes mineros que se encuentran dentro de la propiedad de los Peticionarios, e indican que la Dirección General de Minas declaró procedentes las solicitudes.

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;

2. Página 2 de la petición.

3. Página 11 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.⁴ El Secretariado revisó la petición con tal perspectiva en mente.

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos establecidos en los incisos a), b) y f) del artículo 14(1), por las razones siguientes. La petición se presentó por escrito en español,⁵ que es el idioma designado por México. Los Peticionarios se identificaron claramente en la petición como personas que residen en el territorio de la Parte mexicana, en Caborca, Sonora, México.⁶ Sin embargo, la petición no satisface el requisito del inciso c), porque no contiene información suficiente para que el Secretariado pueda analizarla, ni acompaña las pruebas documentales que puedan sustentarla. Por ejemplo, la petición no anexa ninguno de los documentos que en ella se mencionan.

La petición no contiene información suficiente sobre la supuesta omisión de México en la aplicación efectiva de la legislación citada, que permita analizar la cuestión umbral de si la petición "asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental", ni para evaluar el requisito señalado en el inciso d) del artículo 14(1). La petición afirma que la empresa ha violado la legislación ambiental, pero no incluye información suficiente ni información de apoyo sobre los presuntos hechos violatorios de la legislación ambiental. La petición tampoco contiene una explicación de la forma en que México presuntamente ha omitido aplicar su legislación ambiental de manera efectiva respecto de esos hechos. La petición afirma que la empresa ha destruido un área aproximada de "300-00-00 hectáreas", y que ha

4. 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).

5. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y la sección 3.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones*.

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

dañado el ecosistema de la región al eliminar tanto flora como fauna catalogada de protección especial, pero no proporciona ninguna información de apoyo que permita comprender en qué consisten los daños y de qué especies se trata.⁷

Por último, los Peticionarios indican que presentaron denuncias a diversas autoridades sobre las presuntas violaciones a la legislación ambiental por parte de la empresa minera,⁸ y que la autoridad ambiental realizó una inspección en la que encontró “graves irregularidades”, impuso medidas y celebró un convenio con la empresa. Sin embargo, tampoco se acompaña documento alguno que apoye estas afirmaciones y que permita evaluar el requisito previsto en el inciso e) del artículo 14(1).

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Por las razones que se explican en este documento, el Secretariado determina que la petición SEM-02-004 (Proyecto “El Boludo”), presentada por Arcadio, Leoncio, Fernanda y Milagro Pesqueira Senday, no satisface el artículo 14(1) del ACAAN, por lo que el Secretariado no procederá a examinar la petición.

En cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las Directrices, el Secretariado notifica esta determinación a los Peticionarios y les informa que, de acuerdo con el apartado 6.2 de las Directrices, cuentan 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: Victor Shantora
Director Ejecutivo Interino

cc: Dra. Olga Ojeda, Semarnat
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith Ayres, US-EPA
Sr. Arcadio Pesqueira Senday

7. Página 3 de la petición.

8. La petición afirma que los hechos se denunciaron a las autoridades siguientes: la Delegación en Sonora de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Pro-fepa), a la Comisión Nacional del Agua (CNA), a la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía, al Ministerio Público del Fuero Común del Distrito Judicial de Caborca, al Ministerio Público Federal adscrito al Distrito Judicial de Caborca y a la Secretaría de Fomento Ganadero del Gobierno del Estado.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación en conformidad con los artículos 14(1) y (2)
del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Número de petición: SEM-02-004 (Proyecto "El Boludo")
Peticionario: Leoncio Pesqueira Senday
Fernanda Pesqueira Senday
Milagro Pesqueira Senday
Arcadio Pesqueira Senday
Parte: Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción: 23 de agosto de 2002
Fecha de la determinación: 26 de noviembre 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 23 de agosto de 2002, Arcadio, Leoncio, Fernanda y Milagro Pesqueira Senday (los "Peticionarios") presentaron al Secretariado una petición en la que aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto

minero “El Boludo” en el predio “El Tiro”, propiedad de los Peticionarios, ubicado en el municipio de Trincheras, Sonora, México.

Al revisar la petición por primera vez, el Secretariado determinó que esa no satisfacía los requisitos establecidos en los incisos (c), (d) y (e) del artículo 14(1) del ACAAN.¹ De conformidad con el apartado 6.1 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas* (las “Directrices”), el 19 de septiembre de 2002, el Secretariado notificó a los Peticionarios que no procedería a seguir examinando la petición y que, de acuerdo con el apartado 6.2 de las Directrices, los Peticionarios contaban con 30 días hábiles para presentar una petición que cumpliera con todos los criterios del artículo 14(1) del ACAAN. El 10 y el 24 de octubre de 2002, el Secretariado recibió una petición revisada acompañada de anexos. Esta Determinación contiene el análisis de la petición revisada con base en los artículos 14(1) y (2) del ACAAN.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero “El Boludo” ubicado dentro del predio “El Tiro”, propiedad de los Peticionarios, en el municipio de Trincheras, Sonora, México. Los Peticionarios indican que su terreno está dedicado a la explotación pecuaria, contando en la actualidad con 526 cabezas de ganado mayor.

Según la petición, el proyecto “El Boludo” consiste en el aprovechamiento y tratamiento de un depósito de oro de placer de baja ley.² Los Peticionarios afirman que la empresa Minera Secotec, S.A. de C.V. (“Secotec”) obtuvo una autorización de impacto ambiental para ese proyecto el 9 de septiembre de 1997 (la “AIA”). La petición incluye una transcripción de los términos y condicionantes previstas en la AIA.³ Los Peticionarios afirman que Secotec ha incumplido disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (“LGEEPA”) y sus Reglamentos en materia de impacto ambiental y residuos peligrosos al no haber cumplido con todos los términos y condicionantes de la AIA.⁴ Aseveran que Secotec ha destruido un área aproximada de 300 hectáreas, y que ha dañado el ecosistema de la región, eliminando tanto flora como fauna catalogada de protección especial.

1. Ver más adelante la Sección III.

2. Página 2 de la petición.

3. Páginas 4 a 11 de la petición.

4. Páginas 1 y 2 de la petición.

Según los Peticionarios, en una inspección practicada el 15 de abril del 2002, representantes de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“Profepa”) constataron graves irregularidades, que condujeron a una orden de clausura parcial temporal y adopción de medidas correctivas, dictada el 11 de junio de 2002. La petición afirma que, a pesar de no “haber dado cumplimiento a todas las irregularidades detectadas, sorpresivamente la empresa minera celebra convenio con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente Delegación Sonora y levanta la suspensión parcial temporal sin darnos oportunidad de hacer manifestación alguna”.⁵

Los Peticionarios afirman que Secotec, pese a que no ha cumplido con las condiciones que le fueron impuestas para el proyecto “El Boludo”, solicitó la constitución de servidumbres superficiales de paso y ocupación temporal relacionadas con lotes mineros que se encuentran dentro de la propiedad de los Peticionarios, e indican que la Dirección General de Minas declaró procedentes las solicitudes.

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

5. Páginas 3 y 11 de la petición.

- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

El 19 de septiembre de 2002, el Secretariado determinó que la petición cumple con los requisitos establecidos en los incisos (a), (b) y (f) del artículo 14(1). La petición se presentó en español, que es el idioma designado por México. Además, los Peticionarios se identificaron claramente, y son personas que residen en México.

Conforme al artículo 14(1)(c), la petición revisada proporciona información suficiente que permite al Secretariado revisarla, e incluye las pruebas documentales que pueden sustentarla. Los artículos 28 y 35 de la LGEEPA y el artículo 20 de su Reglamento en materia de impacto ambiental vigente al momento de expedirse la AIA⁶, establecen que las obras o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico deberán sujetarse a las condiciones que establezca la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a través del procedimiento de evaluación del impacto ambiental. La petición afirma que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del incumplimiento de Secotec con diversas condicionantes establecidas en su AIA.⁷ En específico, la petición hace referencia a las condicionantes nueve, once, dieciséis, diecinueve, veintidós, veintiséis y treinta y uno de la AIA. Asimismo, la petición afirma que Secotec incurrió en diversos incumplimientos en materia de residuos peligrosos. De la documentación anexa a la petición, se desprende que esto último se refiere a la condicionante doce de la AIA.⁸ Los Peticionarios afirman también que Secotec solicitó la constitución de servidumbres superficiales de paso y ocupación temporal relacionadas con lotes mineros que se encuentran dentro de la propiedad de los Peticionarios, e indican que la Dirección General de Minas declaró procedentes las solicitudes.

En la petición, se afirma que el acta de inspección practicada el 15 de abril de 2002 por la Delegación Sonora de la Profepa⁹ detalla estas visitas en materia de residuos peligrosos, y que derivado de las irregularidades detectadas, el 11 de junio de 2002 se decretó a Secotec clausura parcial temporal y orden de adopción de medidas correctivas.¹⁰ Según los Peticionarios, el 24 de junio de 2002, Secotec celebró con la Profepa un

6. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1988

7. Páginas 1, 2 y 11 de la petición.

8. Página 6 del Anexo 7.

9. Ver Anexo 43b).

10. Ver Anexos 43e) y f).

convenio que prevé la corrección de algunas de las irregularidades identificadas por la Profepa (el “Convenio”). Afirman que en virtud del Convenio, se decretó el levantamiento de la clausura parcial temporal.¹¹ La petición asevera que la Parte está omitiendo aplicar su legislación ambiental al haber decretado el levantamiento de la clausura parcial temporal a Secotec sin que Secotec hubiera cumplido con todas las condicionantes y los términos de la AIA.

La información proporcionada al Secretariado permite destacar que los Peticionarios están aseverando que la autoridad ambiental no está aplicando de manera efectiva los artículos 28 y 35 de la LGEEPA, 20 de su Reglamento en materia de impacto ambiental y 8 fracciones III, VI, VIII, X, XI, 15 fracciones III y IV, 23 y 25 de su Reglamento en materia de residuos peligrosos, al omitir sancionar a Secotec por las violaciones a esas disposiciones y a los términos de la AIA. Los Peticionarios proporcionaron al Secretariado copias de la AIA, del acta de inspección, de la orden de clausura parcial temporal, y del Convenio, además de numerosos otros documentos.¹²

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 presuntamente ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero “El Boludo”, por lo que el Secretariado considera cumplido el requisito contenido en el inciso (d) del artículo 14(1).

En la petición se señala que las presuntas violaciones a la legislación ambiental por parte de Secotec fueron comunicadas por escrito a diversas autoridades de la Parte entre el 17 de agosto de 1998 y el 26 de junio de 2002¹³. El Secretariado recibió copias de diversos documentos que apoyan estas afirmaciones y que contienen algunas de las respuestas de la Parte, mismos que permitieron evaluar el cumplimiento con el requisito del inciso (e) del artículo 14(1)¹⁴.

11. Ver Anexo 43d).

12. La petición revisada se acompañó de 45 anexos.

13. La petición afirma que los hechos se denunciaron a las autoridades siguientes: la Delegación en Sonora de la Profepa, a la Comisión Nacional del Agua, a la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía, al Ministerio Público del Fuero Común del Distrito Judicial de Caborca, al Ministerio Público Federal adscrito al Distrito Federal de Caborca y a la Secretaría de Fomento Ganadero del Gobierno del Estado.

14. Anexos 8, 10, 16, 17, 18, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 42 de la petición.

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”. Esto lo hace la petición, en la que se asevera que la Parte sigue incurriendo en omisiones en la aplicación de su legislación ambiental, y hace referencia a los artículos 28 y 35 de la LGEEPA, 20 de su Reglamento en materia de impacto ambiental y 8 fracciones III, VI, VIII, X, XI, 15 fracciones III y IV, 23 y 25 de su Reglamento en materia de residuos peligrosos. Estas disposiciones son “legislación ambiental” conforme a los artículos 14(1) y 45(2) del ACAAN, ya que su propósito principal es la protección del medio ambiente y la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana.

El Secretariado considera que la aseveración de los Peticionarios en el sentido de que la Dirección General de Minas otorgó indebidamente a Secotec servidumbres superficiales de paso y la ocupación temporal sobre diversos lotes mineros ubicados dentro la propiedad de los Peticionarios no cumple con los requisitos contenidos en el preámbulo del artículo 14(1). No se asevera una omisión en la aplicación efectiva de una ley, y además, esos derechos están regulados por disposiciones de la Ley Minera que no tienen como propósito principal la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, por lo que no se trata de “legislación ambiental” en virtud del artículo 45(2) del ACAAN.

IV. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(2) DEL ACAAN

Una vez que el Secretariado 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 solicitar 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.

En relación con la consideración contenida en el inciso 14(2)(a), la petición asevera que los Peticionarios son los propietarios del terreno en el que se ubica el proyecto minero “El Boludo”, el cual, afirman, *“ha destruido y desbastado (sic.) un área aproximada de 300-00-00 hectáreas... afectándose no sólo el área impactada sino también la circundante dañando el ecosistema de la región, eliminando con la complacencia de las autoridades tanto Flora como Fauna la cual de conformidad con las Leyes Ambientales son de protección especial”*.¹⁵

En cuanto al inciso (b) del artículo 14(2), el Secretariado considera que la petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, porque se refiere a la aplicación efectiva, en el sector minero, de la legislación en materia de impacto ambiental y residuos peligrosos, contribuyendo a evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio (artículo 1(e) del ACAAN) y a mejorar la observancia y aplicación de las leyes y reglamentos ambientales (artículo 1(g) del ACAAN).

Los Peticionarios indican que se presentaron denuncias a diversas autoridades sobre las presuntas violaciones a la legislación ambiental por parte de Secotec.¹⁶ En particular, la petición afirma que se presentaron denuncias populares ante la Profepa el 17 de agosto de 1998, el 26 de mayo de 2000, el 28 de noviembre de 2000, el 8 de octubre de 2001 y el 13 de febrero de 2002 y ante la Comisión Nacional del Agua el 15 de abril de 2002, así como denuncia penal ante el Ministerio Público Federal el 26 de junio de 2002, por lo que el Secretariado estima que los Peticionarios han acudido a los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte (artículo 14(2)(c)).

Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), la petición no parece basarse en noticias de los medios de comunicación, sino en el conocimiento directo de los hechos por ocurrir en terrenos propiedad de los Peticionarios.

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Después de analizar la petición revisada y sus anexos, el Secretariado determina que ésta cumple con todos los requisitos contenidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Asimismo, tomando en consideración los criterios establecidos en el artículo 14(2), el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte.

15. Página 3 de la petición.

16. Página 3 de la petición.

Por lo tanto, el Secretariado solicita una respuesta del gobierno de México con respecto a la petición, dentro de un plazo de 30 días, conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del Acuerdo. 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.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Katia Opalka,
Oficial Jurídica,
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

cc: Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith Ayres, US-EPA
Sr. Arcadio Pesqueira Senday

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

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

N° de la communication : SEM-02-004 (Projet « El Boludo »)
Auteurs : Leoncio Pesqueira Senday
Fernanda Pesqueira Senday
Milagro Pesqueira Senday
Arcadio Pesqueira Senday
Partie visée : États-Unis du Mexique
Date de réception : 23 août 2002
Date de la notification : 17 mai 2004

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. À la lumière de la réponse fournie par la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil que, à son avis, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, conformément à l'article 15(1). Le Conseil peut alors, par un vote des deux tiers de ses membres, donner instruction au

Secrétariat de constituer un dossier factuel. Le Conseil peut, également par un vote des deux tiers, rendre le dossier factuel publiquement accessible.

La présente notification contient l'analyse réalisée par le Secrétariat, en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, au sujet de la communication SEM-02-004 / Projet « El Boludo », présentée le 23 août 2002 par Leoncio, Fernanda, Milagro et Arcadio Pesqueira Senday (les « auteurs »). Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec le projet minier « El Boludo », sur la propriété des auteurs dénommée « El Tiro », située dans la municipalité de Trincheras, État de Sonora, au Mexique.

Le 26 novembre 2002, le Secrétariat a établi que la communication satisfaisait aux critères mentionnés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et qu'elle justifiait la demande d'une réponse à la Partie, conformément au paragraphe 14(2). Le 8 janvier 2003, la Partie a transmis sa réponse au Secrétariat, conformément au paragraphe 14(3) de l'ANACDE. Invoquant l'alinéa 14(3)a)¹, le Mexique a demandé au Secrétariat de ne pas aller plus avant dans l'examen de la communication puisque, en octobre 2001, les auteurs ont déposé, devant les autorités compétentes, une plainte de citoyens (*denuncia popular*) qui, selon la Partie, porte sur les mêmes questions que celles soulevées dans la communication, et que cette plainte fait l'objet d'une procédure administrative en instance.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse de la Partie, conformément à l'alinéa 14(3)a) et au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat informe le Conseil que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, comme il est expliqué ci-dessous. Le Secrétariat, compte tenu de l'information dont il dispose, ne considère pas la procédure administrative mentionnée par la Partie dans sa réponse comme une procédure administrative en instance aux fins de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE et des objectifs dudit Accord. Cette détermination s'appuie sur les motifs exposés dans la section IV du présent document.

1. Paragraphe 14(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; [...] »

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec le projet minier « El Boludo », sur la propriété des auteurs dénommée « El Tiro », située dans la municipalité de Trincheras, État de Sonora, au Mexique. Les auteurs indiquent que leur terrain est utilisé pour l'élevage et précisent qu'ils possèdent 526 têtes de gros bétail.

Selon les auteurs, le projet « El Boludo » consiste à exploiter un gisement d'or alluvionnaire de faible teneur et à traiter le minerai². Les auteurs affirment que l'entreprise Minera Secotec, S.A. de C.V. (ci-après « Secotec »), a obtenu une autorisation en matière d'impacts environnementaux (AIE) pour ce projet le 9 septembre 1997. La communication contient une transcription des modalités et conditions prévues dans l'AIE³. Les auteurs affirment que Secotec a enfreint plusieurs dispositions de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) et de ses règlements en matière d'impacts environnementaux et de déchets dangereux en n'observant pas toutes les modalités et conditions de l'AIE⁴. Selon l'information fournie au Secrétariat, les auteurs allèguent que l'autorité environnementale omet d'assurer l'application efficace des articles 28 et 35 de la LGEEPA, de l'article 20 de son Règlement en matière d'impacts environnementaux⁵ et des articles 8, paragraphes III, VI, VIII, X et XI, 15, paragraphes III et IV, 23 et 25 de son Règlement en matière de déchets dangereux, en omettant de sanctionner Secotec pour les violations de ces dispositions et des conditions nos 9, 11, 16, 19, 22, 26 et 31 de l'AIE. Ils font valoir que Secotec a détruit une zone d'environ 300 hectares et qu'elle a endommagé l'écosystème de la région, éliminant des espèces fauniques et floristiques classées dans les espèces qui exigent une protection spéciale.

Selon les auteurs, lors d'une inspection effectuée le 15 avril 2002, des représentants du *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepe, Bureau fédéral de la protection de l'environnement) ont constaté

2. Communication à la p. 2.

3. Communication aux p. 4 à 11.

4. Communication aux p. 1 et 2.

5. Les articles 28 et 35 de la LGEEPA [publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération) le 8 janvier 1988] et l'article 20 de son Règlement en matière d'impacts environnementaux (publié dans le DOF le 7 juin 1988) en vigueur au moment de l'octroi de l'AIE stipulent que les activités ou ouvrages susceptibles de provoquer un déséquilibre écologique doivent être assujettis aux conditions établies par le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, Secrétariat à l'Environnement et aux Ressources naturelles) dans le cadre de la procédure d'évaluation des impacts environnementaux.

de graves irrégularités qui ont conduit l'autorité à ordonner, le 11 juin 2002, la fermeture partielle temporaire de la mine et la mise en œuvre de mesures correctives. Les auteurs affirment que « [malgré le fait que] la société minière n'ait pas corrigé toutes les irrégularités constatées, elle a conclu subitement une entente avec le bureau du Profepa dans l'État de Sonora, qui a levé la suspension partielle temporaire, sans nous donner la possibilité de nous exprimer »⁶.

Les auteurs affirment que Secotec, malgré le non-respect des conditions qui lui avaient été imposées pour le projet « El Boludo », a demandé des servitudes de passage et des permis d'occupation temporaire pour des lots miniers qui se trouvent sur la propriété des auteurs. Selon ces derniers, la *Dirección General de Minas* (Direction générale des mines) a accédé à cette demande.

Le 26 novembre 2002, le Secrétariat a déterminé que les allégations figurant dans la communication satisfaisaient aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, à l'exception des allégations relatives aux servitudes de passage et aux permis d'occupation temporaire. Ces dernières ne satisfont pas à l'exigence générale du paragraphe 14(1) de l'ANACDE parce qu'elles ne font pas état d'une omission dans l'application de la législation de l'environnement⁷. Conformément au paragraphe 14(2), le Secrétariat a demandé une réponse au Mexique au sujet des autres allégations figurant dans la communication.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DE LA PARTIE

Le Secrétariat a reçu la réponse du Mexique au sujet de la communication le 9 janvier 2003. Dans cette réponse, le Mexique résume la procédure suivie par le Secrétariat depuis le moment où la communication a été présentée pour la première fois en août 2002. La Partie affirme ce qui suit :

En vertu de ce qui précède et conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, la Partie demande au Secrétariat de la CCE de ne pas aller plus avant dans l'examen de la communication puisque, le 8 octobre 2002 [*sic* 3 octobre 2001], les citoyens Leoncio, Fernanda et Milagro Pesqueira Senday ont déposé une plainte de citoyens devant le [Profepa] contre la société minière dénommée « SECOTEC, S.A. de C.V. » et que cette plainte porte sur les mêmes questions que celles soulevées dans la communication SEM-02-004 / Projet « El Boludo ».

6. Communication aux p. 3 et 11.

7. SEM-02-004 (Projet « El Boludo »), Détermination du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (26 novembre 2002) à la p. 5.

Il convient de préciser que la plainte de citoyens déposée devant le Profepa fait l'objet d'une procédure administrative en instance (numéro de dossier 37/2002)⁸.

IV. ANALYSE

La présente notification correspond aux étapes du processus définies aux paragraphes 14(3) et 15(1) de l'ANACDE. Le Secrétariat a déterminé précédemment que la communication satisfaisait aux critères du paragraphe 14(1) et que, conformément aux critères du paragraphe 14(2), il était justifié de demander une réponse à la Partie. Ladite réponse de la Partie a été reçue le 9 janvier 2003.

Le Secrétariat est tenu d'indiquer, dans la présente notification, les motifs pour lesquels il considère que la constitution d'un dossier factuel est justifiée. Auparavant, toutefois, le Secrétariat entend examiner l'allégation du Mexique selon laquelle il ne devrait pas aller plus avant parce que la question soulevée dans la communication fait l'objet d'une procédure administrative en instance.

A. Procédures judiciaires ou administratives en instance aux termes de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE

L'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE établit que, lorsque le Secrétariat demande une réponse à la Partie au sujet d'une communication, la Partie doit « 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 [...] si la question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, auquel cas le Secrétariat n'ira pas plus avant ».

À l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE, la « procédure judiciaire ou administrative » est définie comme suit aux fins du paragraphe 14(3) :

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

8. Le Secrétariat constate également que le dossier 37/2002 dont la Partie fait état dans sa réponse pour appuyer son argument selon lequel la plainte de citoyens soumise au Profepa fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, ne correspond pas à une plainte de citoyens présentée le 8 octobre 2002 par les auteurs de la communication, mais qu'il découle plutôt d'une plainte de citoyens déposée le 8 octobre 2001.

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.⁹

Dans des déterminations antérieures, le Secrétariat a interprété l'alinéa 14(3)a) de telle sorte qu'il a conclu que « les Parties voulaient empêcher la tenue d'un examen des mesures d'application des lois prises activement par toute Partie »¹⁰. En outre, il s'est également prononcé comme suit : « 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 »¹¹. Le Secrétariat a alors établi que « pour appliquer cette manière exceptionnelle de mettre fin au processus, le Secrétariat doit s'assurer qu'il existe une procédure judiciaire ou administrative en instance et que l'objet de la communication est également l'objet de ladite procédure. Par ailleurs, il doit être raisonnable de s'attendre à ce que la procédure judiciaire ou administrative en instance invoquée par la Partie mentionnera, et résoudra éventuellement, les questions soulevées dans la communication »¹².

Au sujet de la communication SEM-96-003, Oldman River I, le Secrétariat a estimé que les énoncés « mesure nationale d'ordre judiciaire, quasi judiciaire ou administratif » et « prise par une Partie » figurant à l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE doivent être interprétés comme visant les procédures judiciaires ou administratives engagées par une Partie à l'Accord.

En d'autres termes, lorsqu'un gouvernement constitue la partie qui est à l'origine de la mise en œuvre de mesures d'application connexes contre un ou plusieurs intervenants impliqués dans une communication présentée en vertu de l'article 14, le Secrétariat est tenu de mettre un terme à son examen des allégations de non-application. Les exemples fournis à l'alinéa 45(3)a) viennent à l'appui de cette interprétation puisque les types de mesures énumérés relèvent presque exclusivement des autorités de chaque gouvernement responsables d'appliquer la législation ou de la mettre en œuvre.¹³

9. Alinéa 45(3)a) de l'ANACDE.

10. Voir SEM-97-001 (BC Hydro), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE (27 avril 1998).

11. Voir SEM-01-001 (Cytrar II), Décision du Secrétariat en vertu de l'alinéa 14(3)a) (13 juin 2001).

12. Voir SEM-01-001 (Cytrar II), Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (29 juillet 2002).

13. Voir SEM-96-003 (Oldman River I), Décision du Secrétariat en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE (2 avril 1997).

En résumé, pour qu'il y ait procédure judiciaire ou administrative, la mesure : (i) doit être prise par une Partie, (ii) en temps opportun et (iii) en conformité avec la législation de la Partie; (iv) doit s'inscrire dans l'une des catégories énoncées au paragraphe 45(3). S'agissant de l'exigence de procéder en temps opportun, il convient d'examiner si la procédure est menée dans le respect des délais établis par la loi, sans retard déraisonnable.

B. Procédures mentionnées dans la communication et dans la réponse de la Partie

Comme il est indiqué ci-dessus, les procédures qui ne sont pas engagées par une Partie à l'Accord ne répondent pas à la notion de procédure judiciaire ou administrative aux termes de l'alinéa 45(3)a). Étant donné qu'une plainte de citoyens n'est pas déposée par la Partie, elle ne constitue pas une « procédure judiciaire ou administrative » au sens donné par l'alinéa 45(3)a); toutefois, une plainte de citoyens peut, dans certaines circonstances, donner lieu à des procédures d'inspection et de surveillance (*inspección y vigilancia*), engagées par la Partie, qui pourraient répondre à la définition donnée à l'alinéa 45(3)a).

Le Secrétariat constate également que, même si la Partie affirme dans sa réponse que la plainte de citoyens porte sur les mêmes questions que celles soulevées dans la communication, il ressort de l'information fournie au Secrétariat que la communication ne porte pas seulement sur les infractions présumées mentionnées dans la plainte de citoyens d'octobre 2001, mais qu'elle fait état également d'infractions supplémentaires, telles que les infractions relatives à des déchets dangereux constatées lors d'une inspection des installations de Secotec effectuée par le Profepa le 15 avril 2002¹⁴.

La plainte de citoyens dont fait état la Partie a été déposée en octobre 2001. Le Profepa a effectué des inspections qui l'ont conduit à prononcer, le 11 juin 2002, un ordre de fermeture partielle temporaire et un ordre de mettre en œuvre des mesures correctives¹⁵. En ordonnant, le 11 juin 2002, la fermeture partielle temporaire et la mise en œuvre de mesures correctives, le Profepa a informé Secotec que, à la date de prise

14. Une liste de ces présumées infractions est fournie plus loin dans la présente détermination.

15. Annexe 43e) de la communication : Lettre officielle n° PFFA-DS-SJ-0654/2002 du Sous-bureau des affaires juridiques du Bureau du Profepa dans l'État de Sonora, datée du 11 juin 2002, objet : « Mise en demeure, ordre de fermeture partielle temporaire, ordre de mise en œuvre de mesures correctives et délai de présentation de commentaires »; dossier administratif n° 037/2002.

d'effet de ces arrêtés, une procédure administrative était effectivement engagée contre Secotec. Le Profepa a donc informé l'entreprise qu'elle avait le droit de présenter ses arguments de défense par écrit et de soumettre des preuves dans les 15 jours ouvrables, et que « une fois le délai précité expiré, une décision administrative sera rendue quant au fond, conformément à l'article 167 de la LGEEPA ». ¹⁶ Contrairement à la plainte de citoyens, la procédure amorcée le 11 juin 2002 contre Secotec a été engagée par la Partie et correspond au type de procédure explicitement visée par l'alinéa 45(3)a), même si elle ne porte pas sur toutes les questions soulevées dans la communication.

Secotec a présenté des observations dans les jours suivant la réception de l'avis et, le 21 juin 2002, l'entreprise a obtenu l'accord du Profepa en vue de la conclusion d'une entente avec cette autorité au sujet de la levée de l'ordre de fermeture partielle temporaire. Cette entente a été signée le 24 juin 2002¹⁷.

Cependant, l'entente conclue entre le Profepa et Secotec en juin 2002 faisait seulement référence à certains problèmes détectés lors de l'inspection effectuée dans les installations de Secotec. Elle ne faisait pas état de toutes les irrégularités mentionnées dans la notification du 11 juin 2002 qui est à l'origine de la procédure administrative, comme le prouve le rappel suivant adressé par le Profepa à Secotec, le 24 juin 2002 :

[...] tous les points qui ne sont pas abordés dans la [photocopie illisible] présente entente demeurent assujettis à la décision communiquée [illisible] dans la lettre officielle n° PFPA-DS-SJ-0654/2002 [notification du 11 juin 2002] et, à défaut, aux dispositions [illisible] de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, de son règlement [illisible] sur l'évaluation des impacts environnementaux, ainsi que de la *Ley Forestal* [Loi sur les forêts] et de son règlement, et [illisible] juridiques applicables.¹⁸

La Partie, dans sa réponse à la communication, n'a pas fourni d'information sur les irrégularités non abordées dans l'entente susmentionnée et, partant, rien n'indique que l'on a vérifié que Secotec a corrigé ces irrégularités. De même, le Secrétariat n'a reçu aucune preuve que l'entreprise a corrigé les problèmes sur lesquels portait l'entente entre Secotec et le Profepa.

16. *Ibid.*

17. Annexe 43c) de la communication : Lettre officielle n° PFPA-DS-SJ-1017/2002 du Sous-bureau des affaires juridiques du Bureau du Profepa dans l'État de Sonora, datée du 21 juin 2002; objet : « Entente »; dossier administratif n° 37/2002 I.A.

18. Profepa, lettre officielle n° PFPA-DS-SJ-1017/2002; objet : « Accord »; dossier administratif n° 37/2002 I.A.

C. Respect des délais dans la résolution des procédures administratives au Mexique

En matière administrative, au Mexique, il existe une disposition dite de « caducité des procédures administratives » qui, selon les tribunaux administratifs mexicains, a pour objet de « fournir une certitude et une précision quant à l'effet d'une procédure en termes de temps, et écarter toute possibilité que les autorités agissent ou cessent d'agir à leur convenance, afin de garantir, au contraire, qu'elles observeront et respecteront ponctuellement les règles qui établissent le moment où naît un pouvoir et le moment où ce pouvoir prend fin, afin de ne pas engendrer d'incertitude ni d'arbitraire »¹⁹. Ainsi, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, Loi fédérale sur les procédures administratives), une loi qui supplée²⁰ aux lois telle la LGEEPA, stipule, au paragraphe IV de son article 57, qu'il peut être mis fin à une procédure administrative en déclarant la caducité de cette procédure, entre autres motifs. La LFPA signale deux cas dans lesquels la caducité prend effet, avec deux délais dans chaque cas. Ainsi, l'article 60 stipule :

[...] les procédures engagées à la demande de la partie intéressée, lorsque celles-ci sont paralysées pour des raisons imputables à la partie intéressée, [...] à l'issue d'une période de trois mois, sont déclarées caduques [...] Lorsque les procédures ont été engagées d'office, elles sont déclarées caduques, et l'affaire est classée, à la demande de la partie intéressée ou d'office, dans un délai de 30 jours comptés à partir de l'expiration du délai accordé pour prononcer une décision.

Le Profepa a affirmé, dans une lettre officielle, que la procédure de plainte de citoyens et la procédure d'inspection et de surveillance étaient indépendantes et que, en particulier, la procédure d'inspection et de surveillance était menée d'office²¹. En conséquence, le Secrétariat estime que la période de temps écoulée dans le traitement de la plainte de citoyens et la procédure d'inspection et de surveillance menée à la suite

19. Caducité des procédures administratives engagées d'office. Prend effet lorsque la décision correspondante n'est pas rendue dans le délai de quatre mois prévu au dernier paragraphe de l'article 92, auquel vient s'ajouter le délai de trente jours prévu à l'article 60 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. Tribunaux collégiaux de circuit, *Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, vol. XVII, janvier 2003, thèse I.4^o.A.368A, à la p. 1735.

20. L'article 2 de la LFPA stipule : « La présente Loi, à l'exception du Titre III, s'applique de manière supplétive par rapport aux diverses lois administratives. Le *Código Federal de Procedimientos Civiles* (Code fédéral de procédures civiles) supplée à son tour à la présente Loi, le cas échéant ».

21. Communication, annexe 43 a) : Profepa, service juridique du bureau dans l'État de Sonora. Lettre officielle PFFA-DS-SJ-1248/2002 datée du 19 juillet 2002. Objet : Publication d'un rapport justificatif dans le jugement d'amparo n° 506/2002.

de la communication semble avoir satisfait aux délais prévus par la LFPA pour que soit déclarée la caducité des deux procédures. En ce qui concerne la question de savoir à quel moment une procédure administrative est officiellement déclarée caduque, le Secrétariat constate que les tribunaux collégiaux de circuit mexicains ont jugé que seulement deux conditions sont nécessaires pour que la caducité d'une procédure prenne pleinement effet : « [1] une période de temps déterminée doit s'être écoulée et [2] aucune action n'a été entreprise dans la procédure en question »²². En vertu de ce principe, la caducité prend effet même sans qu'intervienne une quelconque déclaration puisque, selon le même tribunal, il revient à l'autorité, obligatoirement ou d'office, de prononcer ladite déclaration²³.

Compte tenu des critères et interprétations existants au sujet de la caducité des procédures administratives, le Secrétariat considère qu'une procédure administrative dans laquelle le délai accordé à l'autorité pour prononcer une décision est échu cesse d'être en instance et ne constitue plus « une mesure nationale d'ordre judiciaire, quasi judiciaire ou administratif prise par une Partie *en temps opportun et en conformité avec sa législation intérieure* » (italique ajouté) aux fins de l'ANACDE. Par conséquent, et compte tenu des autres facteurs examinés ci-dessus, le Secrétariat conclut que ni la plainte de citoyens déposée le 8 octobre 2001, ni la procédure amorcée le 11 juin 2002 ne constituent des procédures administratives empêchant le Secrétariat d'aller plus avant.

D. La communication justifie la constitution d'un dossier factuel

Conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat considère, à la lumière de la réponse de la Partie, que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, pour les raisons exposées ci-après.

Dans le cas du projet « El Boludo », les auteurs allèguent que l'entreprise Secotec omet de se conformer aux modalités de l'AIE et aux dispositions de la LGEEPA et de ses règlements en ce qui a trait à la

22. Caducité de l'instance. Doit être déclarée dans les procédures administratives engagées d'office lorsque le délai prévu pour que la caducité prenne effet est échu. Tribunaux collégiaux de circuit, *Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, vol. XVI, juillet 2002. Thèse : I.7o.A.173 A, à la p. 1258; sujet : thèse administrative isolée.
23. Caducité des procédures administratives. Conditions nécessaires pour déclarer la caducité d'office, en vertu de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. Tribunaux collégiaux de circuit, *Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, vol. XVI, septembre 2002. Thèse : I.4o.A.369 A, à la p. 1340.

remise en état des zones touchées par ses activités d'exploitation minière et à la gestion des déchets dangereux. En ce qui concerne les déchets dangereux, les dispositions en question portent à la fois sur la documentation relative à la nature et au transport des déchets et sur le stockage de ces déchets et le nettoyage des déversements. Lors de ses inspections des installations de Secotec, le Profepa a constaté ces omissions, de même qu'un retard important dans les activités de remise en état des zones déjà exploitées, activités qui devaient progresser au même rythme que l'exploitation. Non seulement l'entreprise n'avait pas nivelé le terrain, mais elle avait omis également de conserver du sol organique et des plantes indigènes pour pouvoir ensuite procéder au reboisement. Elle avait aussi omis de protéger des plantes classées dans les espèces nécessitant une protection spéciale pendant les activités de défrichage²⁴. Voici une liste des infractions constatées par le Profepa lors de la visite d'inspection du 15 avril 2002, avec des précisions concernant le lien entre chaque infraction et les allégations des auteurs :

Violations présumées par Secotec des modalités et conditions établies dans l'AIE, figurant dans le rapport d'inspection

Les présumées violations énumérées ci-dessous sont toutes extraites du rapport d'inspection du 15 avril 2002. Plusieurs de ces violations ont été mentionnées explicitement par les auteurs de la communication, tandis que d'autres, même si elles ne sont pas mentionnées explicitement dans la communication, sont incluses parce que les auteurs font référence, de façon générale, à toutes les irrégularités constatées dans le rapport d'inspection²⁵.

Violations présumées des modalités et conditions relatives aux impacts environnementaux

1. À la date à laquelle les inspecteurs ont dressé leur procès-verbal, ils avaient observé que 56 hectares environ de la superficie exploitée se trouvaient à l'extérieur de la concession autorisée²⁶.

24. Voir l'annexe 43 b) de la communication : Profepa, Bureau de Sonora, Sous-bureau de l'inspection et de la surveillance, rapport d'inspection, Projet El Boludo, daté du 15 avril 2002, et l'annexe 7 de la communication : *Instituto Nacional de Ecología*, Direction générale de l'aménagement écologique et des impacts environnementaux, AIE n° D.O.O.DGOEIA.05647 (Autorisation en matière d'impacts environnementaux, Projet « El Boludo »), datée du 9 septembre 1997.

25. Communication à la p. 11.

26. Voir la modalité n° 1 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 13, et la lettre officielle PFFA-DS-DQPS-061/2002, datée du 30 avril 2002.

2. Secotec a omis de fournir les documents attestant que l'entreprise s'acquitte de son obligation d'informer les travailleurs au sujet des dispositions et sanctions légales relatives à la protection de la flore et de la faune, et qu'elle a pris les mesures nécessaires pour assurer le respect de ces dispositions par les travailleurs²⁷.
3. Secotec a omis de fournir les documents prouvant que l'entreprise respecte les normes officielles mexicaines relatives aux émissions de polluants dans l'atmosphère et à l'émission de bruit par son équipement et sa machinerie; elle a également omis de présenter son programme d'entretien préventif²⁸.
4. Durant leur visite, les inspecteurs ont constaté que l'entreprise n'avait pas installé de serre temporaire et qu'elle omettait d'arroser le terrain en permanence, pendant les activités d'extraction, afin d'éviter la production de poussière²⁹.
5. Secotec a omis de présenter son programme de sauvegarde des espèces fauniques et floristiques faisant l'objet d'une protection spéciale, compte tenu du fait qu'on a pu observer sept pieds de bois de fer du désert (*Olneya tesota*, une espèce protégée en vertu de la norme officielle mexicaine NOM-059-ECOL-1994) aux abords de l'une des zones exploitées, de même que des monticules de spécimens de cette espèce qui avaient été endommagés précédemment³⁰.
6. Secotec a omis de conserver les matières obtenues lors du défrichage³¹.
7. Les inspecteurs ont constaté l'absence de mesures pour sauvegarder le sol avant les travaux d'exploitation³²; ils ont également observé que, après avoir exploité 163 hectares, Secotec n'avait mené des activités de remise en état que sur 22,5 hectares³³.

27. Voir la condition n° 5 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 7.

28. Voir la condition n° 10 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 7.

29. Voir la condition n° 16 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, aux p. 9 et 10.

30. Voir la condition n° 19 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 10.

31. Voir la condition n° 22 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 10.

32. Voir la condition n° 24 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 12.

33. Voir la condition n° 26 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec la lettre officielle n° PFFA-DS-SJ-0654/2002, datée du 11 juin 2002, à la p. 4.

8. Secotec a omis de présenter son plan général de remise en état du site³⁴.
9. Secotec a omis de présenter son programme de conservation et de surveillance participative³⁵.

Violations présumées des modalités et conditions relatives aux déchets dangereux

1. Les inspecteurs ont constaté la présence de plusieurs zones polluées par des hydrocarbures³⁶.
2. Les inspecteurs ont trouvé une plaque de métal avec du mercure, sur le sol, exposée aux intempéries. Ils ont également trouvé du mercure directement sur le sol dans la zone d'amalgamation, sur une superficie d'environ 7 mètres carrés³⁷.
3. Secotec a omis d'installer les dispositifs nécessaires pour éviter que les hydrocarbures ne polluent le sol de l'atelier³⁸.
4. Les inspecteurs ont constaté la présence de déchets dangereux en dehors de la zone de stockage temporaire, sans couverture, et dans une camionnette abandonnée³⁹.
5. Ils ont trouvé une batterie de véhicule à moteur à même le sol, exposée aux intempéries⁴⁰.
6. Il n'y avait pas de panneau indiquant la présence de déchets dangereux, les noms des matières dangereuses et le degré de dangerosité⁴¹.

34. Voir la condition n° 26 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 12.

35. Voir la condition n° 31 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 12.

36. Voir la condition n° 9 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 7.

37. Voir la condition n° 16 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 9.

38. Voir la condition n° 11 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 7.

39. Voir la condition n° 12 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, aux p. 8 et 9.

40. *Ibid.*

41. *Ibid.*

7. Les manifestes de collecte, de transport et de réception de déchets portant les numéros 3132, 3133 et 3070, de même que le manifeste sans numéro correspondant à une collecte effectuée le 20 mars 2002, n'ont pas été signés par le destinataire⁴².
8. La zone de stockage ne comportait pas de murs de soutènement, de fosses de retenue ni de rigoles d'écoulement⁴³.
9. Secotec a omis de présenter les rapports semestriels sur les mouvements de déchets dangereux correspondant aux deux semestres de 2001⁴⁴.
10. Le registre des entrées et sorties de l'entrepôt de déchets dangereux n'indique pas la destination des déchets, ni les dates de sortie⁴⁵.

L'AIE stipule que le Profepa surveillera l'observation des modalités de l'AIE ainsi que des dispositions de la réglementation environnementale applicables et que, à cette fin, il exercera, entre autres pouvoirs, ceux que lui confère l'article 20 du Règlement en matière d'impacts environnementaux de la LGEEPA⁴⁶. Selon les modalités de l'AIE, la non-observation de l'une quelconque de ces conditions de l'AIE entraîne l'invalidation de l'AIE, sans préjudice de l'application des sanctions prévues dans la LGEEPA et dans d'autres règlements applicables⁴⁷. L'AIE prévoit en outre que, dans l'éventualité où des ouvrages, durant leurs

42. *Ibid.*

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

45. *Ibid.*

46. Voir la modalité n° 15 de l'AIE.

Article 20.- [Publié dans le DOF le 7 juin 1988.] Après avoir évalué l'énoncé d'impacts environnementaux relatif à l'ouvrage ou à l'activité en question, présentée selon la modalité appropriée, le [Semarnat] prononce et communique aux intéressés la décision correspondante, dans laquelle il peut :

I. Autoriser la réalisation de l'ouvrage ou de l'activité selon les modalités et conditions indiquées dans l'énoncé correspondant;

II. Autoriser la réalisation de l'ouvrage ou de l'activité projeté(e), sous réserve que des modifications soient apportées au projet ou à son emplacement;

III. Refuser l'autorisation.

Dans les cas correspondant aux paragraphes I et II du présent article, le [Semarnat] précisera les conditions de validité des autorisations correspondantes. L'exécution de l'ouvrage ou la réalisation de l'activité en question sera assujettie aux dispositions énoncées dans la décision. Dans l'exercice de ses pouvoirs d'inspection et de surveillance, le [Semarnat] peut vérifier, en tout temps, que l'ouvrage ou l'activité en question est réalisé(e) ou a été réalisé(e) conformément aux modalités et conditions de l'autorisation correspondante, et d'une manière qui satisfait aux exigences établies dans les règlements et normes techniques écologiques applicables.

47. Voir la modalité n° 14 de l'AIE.

différentes étapes de construction et d'exploitation, auraient des répercussions néfastes sur l'équilibre écologique, les autorités pourront exiger l'enlèvement de ces ouvrages et la mise en œuvre de programmes de compensation⁴⁸. De même, si l'équilibre écologique est menacé ou si des dommages environnementaux non prévus surviennent, le Semarnat peut réévaluer la Déclaration d'impacts environnementaux, modalité générale⁴⁹, ou demander que l'entreprise fournisse un autre document, s'il le juge nécessaire, conformément aux dispositions de l'article 23 du Règlement de la LGEEPA en la matière⁵⁰, afin de renouveler l'AIE, de la modifier ou de la suspendre⁵¹.

L'information que le Secrétariat a obtenue montre que le Profepa a donné suite à la plainte de citoyens déposée par les auteurs et qu'il a agi conformément à la LGEEPA, afin de tenter d'obtenir de l'entreprise Secotec qu'elle observe les modalités et conditions de l'AIE et les dispositions de la LGEEPA. Cependant, et compte tenu du fait que, dans sa réponse, la Partie n'a pas répondu aux allégations contenues dans la communication, des questions essentielles sont toujours en suspens quant à savoir si, dans le cas du projet « El Boludo », la Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. La constitution d'un dossier factuel permettrait au Secrétariat de réunir l'information dont il a besoin pour procéder à cet examen.

À titre d'exemple, un dossier factuel permettrait de compiler l'information pertinente au sujet de la raison pour laquelle le Profepa, lorsqu'il a ordonné la mise en œuvre de mesures correctives et la fermeture partielle temporaire le 11 juin 2002, n'a pas inclus dans ces arrêtés

48. Voir la modalité n° 10 de l'AIE.

49. Le Secrétariat n'a pas reçu copie de ce document.

50. Article 23.- [Publié dans le DOF le 7 juin 1988.] Dans les cas où, après que l'autorisation en matière d'impacts environnementaux mentionnée à l'article 20 du règlement a été accordée, il se produit, pour des raisons fortuites ou à la suite d'une calamité naturelle, des événements dont les impacts sur l'environnement n'ont pas été prévus dans l'énoncé fourni par la partie intéressée, le [Semarnat] peut en tout temps procéder à une nouvelle évaluation de l'énoncé d'impacts environnementaux en question. Le cas échéant, le [Semarnat] demandera à la partie intéressée de lui fournir tous renseignements additionnels lui permettant d'évaluer les impacts environnementaux de l'ouvrage ou de l'activité en question.

Le [Semarnat] peut renouveler l'autorisation accordée et la modifier, la suspendre ou la révoquer si l'équilibre écologique est menacé ou si des dommages non prévus sont causés à l'environnement.

Lorsque le [Semarnat] prononce la décision mentionnée dans le paragraphe précédent, il peut, après avoir entendu les parties intéressées, ordonner la suspension temporaire, partielle ou totale des travaux ou de l'activité s'il y a des risques imminents de déséquilibre écologique ou de pollution susceptible d'avoir de graves conséquences pour les écosystèmes, leurs composantes ou la santé publique.

51. Voir la modalité n° 12 de l'AIE.

toutes les irrégularités constatées lors de l'inspection des lieux le 15 avril 2002. Voici une liste de ces irrégularités :

Violations présumées des modalités et conditions relatives aux impacts environnementaux

1. À la date à laquelle les inspecteurs ont dressé leur procès-verbal, ils avaient observé que 56 hectares environ de la superficie exploitée se trouvaient à l'extérieur de la concession autorisée⁵².
2. Secotec a omis de fournir les documents attestant que l'entreprise s'acquitte de son obligation d'informer les travailleurs au sujet des dispositions et sanctions légales relatives à la protection de la flore et de la faune sauvages, et qu'elle a pris les mesures nécessaires pour assurer le respect de ces dispositions par les travailleurs⁵³.
3. Secotec a omis de fournir les documents prouvant que l'entreprise respecte les normes officielles mexicaines relatives aux émissions de polluants dans l'atmosphère et à l'émission de bruit par son équipement et sa machinerie; Secotec a également omis de présenter son programme d'entretien préventif⁵⁴.
4. Durant leur visite, les inspecteurs ont constaté que l'entreprise n'avait pas installé de serre temporaire et qu'elle omettait d'arroser le terrain en permanence, pendant les activités d'extraction, afin d'éviter la production de poussière⁵⁵.

Violations présumées des modalités et conditions relatives aux déchets dangereux

1. Les manifestes de collecte, de transport et de réception des déchets portant les numéros 3132, 3133 et 3070, de même que le manifeste sans numéro correspondant à une collecte effectuée le 20 mars 2002, n'ont pas été signés par le destinataire⁵⁶.

52. Voir la modalité n° 1 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 13, et la lettre officielle n° PFFA-DS-DQPS-061/2002, datée du 30 avril 2002.

53. Voir la condition n° 5 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 7.

54. Voir la condition n° 10 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, à la p. 7.

55. Voir la condition n° 16 de la modalité n° 6 de l'AIE en relation avec le rapport d'inspection, aux p. 9 et 10.

56. *Ibid.*

Parmi les documents fournis aux auteurs par la Section des plaintes en matière d'environnement, des réclamations et de la participation sociale – dont des copies figurent dans les annexes de la communication – on ne trouve pas copie d'un rapport technique correspondant à l'inspection du 15 avril 2002 et mentionné dans la notification du 11 juin 2002, rapport qui pourrait contenir de l'information pertinente à ce sujet⁵⁷. En ce qui a trait au rapport technique, le Secrétariat dispose seulement de l'information suivante : copie d'une lettre officielle du Sous-bureau des ressources naturelles dans l'État de Sonora, envoyée au chef de la Section des plaintes en matière d'environnement, des réclamations et de la participation sociale du Profepa – lettre officielle dont une copie a été remise aux auteurs dans le cadre de la procédure de plainte de citoyens –, qui mentionne ce qui suit :

Le 15^e jour de ce mois [15 avril 2002] une visite d'inspection a été effectuée dans les installations de l'entreprise Minera Secotec, S.A. de C.V. Le rapport d'inspection 14042002-SIV-Q-008 a été remis aux autorités compétentes, sous le numéro de dossier 037/2002. Dans ledit rapport, les inspecteurs ont indiqué que, de fait, l'entreprise n'a pas observé toutes les modalités et conditions sous lesquelles le projet a été autorisé. En outre, les inspecteurs ont constaté que 34,3 % (56-00-00 hectares) de la superficie exploitée se situent en dehors de la concession autorisée et que, au moment de la visite, l'entreprise avait travaillé sur quelque 163-00-00 hectares des 300-00-00 autorisés. Le reboisement effectué par l'entreprise n'a pas été suffisant, aussi bien en termes de superficie reboisée que de méthode utilisée puisque la végétation était de faible densité, avec un taux de survie minimal.⁵⁸

Le Secrétariat ne possède pas non plus d'information au sujet de l'évaluation faite par le Profepa des observations formulées par Secotec après que l'entreprise a pris connaissance du rapport d'inspection du 15 avril 2002⁵⁹. C'est là une information pertinente qui pourrait être examinée dans un dossier factuel.

-
57. Voir la notification du 11 juin 2002, annexe 43e) de la communication, à la p. 2.
58. Note de service n° PFPA-DS-DQPS-061/2002 envoyée par le sous-délégué aux ressources naturelles, M. José Ramón Nuñez Soto, au chef de la Section des plaintes en matière d'environnement, des réclamations et de la participation sociale du Profepa, M^{me} Beatriz Eugenia Carranza Meza, le 19 avril 2002; objet : « Contestation d'une plainte ».
59. Annexe 43e) de la communication; rapport n° 14042002-SIV-Q-008 transmis au délégué du Profepa dans l'État de Sonora, M. Otto Guillermo Clausen Iberri, par M. Francisco Arturo Bayardo Tiznado, au nom de Secotec, le 24 avril 2002; objet : « Présentation d'observations ». Dans la notification du 11 juin 2002, annexe 43e) de la communication, il est indiqué à la p. 2 qu'il a été pris note de ces observations, sans autres précisions.

Le Secrétariat manque également d'information au sujet de la décision prise par le Profepa de lever l'ordre de fermeture partielle temporaire. Le Profepa avait émis cet ordre le 11 juin 2002, à titre de mesure de sécurité⁶⁰, et avait alors déclaré ce qui suit :

[...] il a été constaté que l'établissement a réalisé des activités d'extraction minière sur une superficie de 163 hectares, et que les activités de remise en état n'ont couvert que 22,5 hectares, auxquels il convient d'ajouter les 8 hectares supplémentaires mentionnés dans le rapport trimestriel soumis à ce bureau le 8 mai 2002, tout cela au détriment de la flore et de la faune de l'endroit, avec de possibles conséquences négatives irréversibles [...]⁶¹

L'élaboration d'un dossier factuel permettrait de réunir des informations au sujet de la raison pour laquelle le Profepa a décidé de lever l'ordre de fermeture partielle temporaire lorsqu'il a signé l'entente du 24 juin 2002 avec Secotec, alors qu'il avait déclaré, dans la notification du 11 juin 2002, que l'ordre de fermeture serait levé « dès que [Secotec] aurait mis en œuvre les mesures suivantes, et fourni les preuves pertinentes à ce bureau [...] », conformément aux dispositions de l'article 170 Bis de la LGEEPA⁶². Les mesures auxquelles le Profepa avait assujéti la levée de l'ordre de fermeture partielle temporaire étaient les suivantes : 1) Secotec devait niveler 40 hectares de terrain déjà exploités et 2) l'entreprise devait présenter au Profepa une étude ou un avis d'expert fourni par une institution ou un professionnel aux compétences reconnues, indiquant s'il y a ou non perte de sol fertile dans la zone nivelée et déjà exploitée. Pour sa part, l'entente du 24 juin 2002 était assortie des conditions suivantes : 1) niveler 10 hectares de terrain par mois, au minimum, dans les zones déjà exploitées; 2) le 31 décembre 2002 au plus tard, fournir les preuves que 80 % des zones déjà exploitées ont été nivelées, puis

60. Conformément à l'article 170, paragraphe I, de la LGEEPA :

Lorsqu'il existe un risque imminent de déséquilibre écologique, de dommage causé aux ressources naturelles ou de détérioration de celles-ci, ou de cas de pollution susceptibles d'avoir de graves répercussions sur les écosystèmes ou leurs composantes, ou sur la santé publique, le [Semarnat] peut, sur présentation de justifications, ordonner une ou plusieurs des mesures de sécurité suivantes : I. – Fermeture temporaire, partielle ou totale, des sources de polluants, ainsi que des installations où sont gérés ou entreposés des spécimens, produits ou sous-produits d'espèces fauniques ou floristiques sauvages, des ressources forestières, de même que des biens, véhicules, outils et instruments directement liés à la conduite qui donne lieu à l'imposition de la mesure de sécurité, ou [...].

61. Annexe 43e) de la communication à la p. 5.

62. Article 170 Bis de la LGEEPA : « Lorsque le [Semarnat] ordonne une ou plusieurs des mesures de sécurité prévues dans la présente Loi, il informe la partie intéressée, le cas échéant, des actions qu'elle doit mener à bien pour corriger les irrégularités qui ont conduit à l'imposition desdites mesures de sécurité, ainsi que des délais d'exécution respectifs. Dès que les irrégularités auront été corrigées, le [Semarnat] ordonnera la levée des mesures de sécurité imposées. »

maintenir ce rythme avec les zones encore en exploitation; 3) mettre en œuvre un programme de reboisement; 4) remettre au Profepa une caution d'exécution de 400 000 \$MXN, afin de garantir la mise en œuvre des mesures correctives prévues dans l'entente.

La seule information que le Secrétariat a obtenue au sujet de la raison pour laquelle l'ordre de fermeture partielle temporaire a été levé deux semaines après avoir été prononcé se trouve dans un rapport déposé par le Profepa, le 19 juillet 2002, dans le cadre d'un recours d'*amparo* dans lequel les auteurs contestaient la validité de l'entente du 24 juin 2002⁶³. Dans sa réponse, le Profepa déclare que ce type d'entente est prévu par l'article 168 de la LGEEPA et précise ce qui suit :

[Ladite entente] définit de manière spécifique les actions que l'entreprise doit mener à bien pour mettre en œuvre les mesures correctives qui s'imposent afin de se conformer aux modalités et conditions qui lui ont été imposées dans la décision rendue dans le dossier n° D.O.O.DGNA.-005647 [l'AIE], en date du 9 septembre 1997. [Le Profepa] se réserve le droit d'exercer l'un ou l'autre des pouvoirs dont il dispose en cas de violation des termes susmentionnés de l'entente en question [...]⁶⁴

Par ailleurs, la constitution d'un dossier factuel permettrait de réunir des informations au sujet de la question de savoir si la Partie a pris les mesures nécessaires pour vérifier et, le cas échéant, exiger que Secotec observe les termes de l'entente du 24 juin 2002 et ceux de la notification du 11 juin 2002 qui ne faisaient pas partie de l'entente du 24 juin, et corrige les autres omissions dont il est fait état dans le rapport d'inspection du 15 avril 2002. Dans le cas où Secotec n'aurait remédié à aucune des omissions mentionnées dans le rapport d'inspection du 15 avril 2002, le Secrétariat réunirait des informations au sujet du suivi réalisé par le Profepa, notamment afin de déterminer si le Profepa s'est vu dans l'obligation de mettre un terme à l'entente du 24 juin 2002 et d'utiliser la caution fournie par l'entreprise, afin de mener lui-même les travaux de remise en état du site endommagé.

Dans l'AIE accordée à Secotec, qui a été délivrée en septembre 1997, il est précisé que l'autorisation est valide pour deux ans et que l'entreprise peut en demander le renouvellement, au plus tard

63. Annexe 43 de la communication : Lettre officielle n° PFFA-DS-SJ-1248/2002 envoyée par le délégué du Profepa dans l'État de Sonora, M. Otto Guillermo Clausen Iberri, au premier juge de district dans l'État de Sonora, le 19 juillet 2002; objet : « Rapport commenté, jugement d'*amparo* n° 506/2002 »; plaignants : Leoncio, Fernanda et Milagro Pesqueira Senday; dossier : principal.
Le Mexique ne mentionne pas cette procédure dans sa réponse.

64. *Ibid.* à la p. 16.

30 jours avant la date d'expiration de l'autorisation. La demande de renouvellement doit être accompagnée de la lettre du Profepa qui atteste de la validité du dernier rapport de Secotec montrant que l'entreprise se conforme aux modalités et conditions de l'AIE, ainsi que des documents suivants : a) un rapport sur les résultats du programme de remise en état, avec des cartes indiquant les coordonnées géographiques; b) une description de l'état actuel du terrain; c) des cartes géographiques montrant les superficies et les emplacements, avec coordonnées géographiques, des zones qui seront exploitées au cours des deux années suivantes; d) une vidéo et des photographies montrant les progrès accomplis⁶⁵. L'AIE a été renouvelée pour la première fois en octobre 2000⁶⁶. Aux fins de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat réunirait de l'information sur la façon dont la Partie a octroyé à Secotec le renouvellement des dites autorisations et sur la question de savoir si les demandes et décisions ont été dûment traitées.

V. DÉTERMINATION DU SECRÉTARIAT

Dans le cas de la communication SEM-02-004 / Projet « El Boludo », le Secrétariat a examiné la réponse de la Partie, conformément à l'alinéa 14(3)a), à la lumière de l'alinéa 45(3)a) et des dispositions pertinentes de la législation de la Partie, à savoir la LGEEPA. Le Secrétariat a déterminé que, compte tenu de l'information qu'il a reçue, aux fins de l'ANACDE, les questions soulevées dans la communication ne font pas l'objet d'une procédure administrative en instance. Le Secrétariat a examiné la communication aux fins du paragraphe 15(1) et déterminé que la communication soulève des questions importantes au sujet de l'omission éventuelle, par la Partie, d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement dans le cas du projet « El Boludo », questions qui demeurent en suspens puisque la Partie n'a pas répondu aux allégations contenues dans la communication. En conséquence, le Secrétariat informe le Conseil, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, qu'il considère que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel.

Respectueusement soumis ce 17 mai 2004.

William V. Kennedy
Directeur exécutif

65. Voir la modalité n° 2 et la condition n° 3 de la modalité n° 6 de l'AIE.

66. Annexe 32 de la communication; lettre officielle n° D.O.O.DGOEIA.-006278 envoyée à Secotec par la Direction générale de l'aménagement écologique et des impacts environnementaux de l'*Instituto Nacional de Ecología*, le 17 octobre 2000.

SEM-02-005
(ALCA-Iztapalapa)

AUTEURS : ÁNGEL LARA GARCÍA

PARTIE : ÉTATS-UNIS DU MEXIQUE

DATE : 25 novembre 2002

RÉSUMÉ : L'auteur, monsieur Ángel Lara García, allègue que la fabrique d'articles de cordonnerie qu'exploite la société ALCA, S.A. de C.V., rejette des polluants hautement toxiques dans le quartier de Santa Isabel Industrial, où il habite. M. Lara García a joint à sa communication 183 documents faisant état des effets sur la santé et sur l'économie présumément attribuables à ces rejets de polluants. Il affirme que « la fabrique devrait être fermée ou relocalisée, car elle constitue, d'après les normes écologiques qui n'ont pas été respectées, un foyer de contamination ». Ces documents contiennent de multiples allusions à la présence d'odeurs fortes associées à l'utilisation de combustibles et de solvants. M. Lara García affirme en outre que les plaintes formulées auprès du *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Bureau fédéral de la protection de l'environnement) et d'autres organismes n'ont donné aucun résultat.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

PAR. 14(1) (17 décembre 2002) Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 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

Número de petición: SEM-02-005 (ALCA-Iztapalapa)
Peticionario: Ángel Lara García
Parte: Estados Unidos Mexicanos
Fecha de petición: 25 de noviembre de 2002
Fecha de la determinación: 17 de diciembre de 2002

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 25 de noviembre de 2002, el Sr. Ángel Lara García (el Peticionario) presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“el Secretariado”) una petición en conformidad con los Artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (“ACAAN” o “el Acuerdo”). La petición asevera que México ha omitido aplicar de manera efectiva su legislación ambiental respecto de la presunta emisión de contaminantes altamente tóxicos por parte de la empresa, ALCA, S.A. de C.V. en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, D.F. Según el ACAAN, el Secretariado podrá examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1). El Secretariado ha determinado que esta petición no cumple con varios de los requisitos del artículo 14(1) para su examen en este proceso y en este documento expone las razones de esta determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

El Peticionario asevera que en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, D.F., la empresa ALCA, S.A. de C.V., ubicada en el predio colindante al domicilio del Peticionario, tiene emisiones altamente contaminantes de partículas y gases, tales como tuluol, hexano, heptano y xilox, entre otros. Según el Peticionario, al llevar a cabo sus actividades de inspección y vigilancia con relación a la operación de la empresa, la autoridad ambiental ha cometido diversas irregularidades, evitando con ello la reubicación o clausura de la misma. Aparentemente, el Peticionario afirma que tales hechos constituyen delitos ambientales y que, a pesar de estar plenamente comprobadas tales conductas delictivas, la autoridad ha omitido castigar a los responsables. Finalmente, el Peticionario sugiere que la operación y ubicación de la empresa en cuestión, transgrede diversas normas ecológicas.

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 para los peticionarios, en esta etapa se requiere al menos de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos.¹ Por lo tanto, el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

La primera cuestión es si la petición “asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. El Secretariado determinó que la petición sí satisface este requisito umbral, por las siguientes razones.

El Peticionario “asevera” que el objetivo de su petición es exponer “diversas omisiones en la aplicación de la legislación ambiental.”² Del mismo modo, el Peticionario sostiene que desde 1995 “a la fecha los verificadores ambientales han cometido diversas irregularidades evitando que esta fábrica se reubique o se clausure”.³ A partir de estas afirmaciones del Peticionario, puede inferirse que las irregularidades supuestamente cometidas por las autoridades ambientales mexicanas, se han prolongado en el tiempo desde 1995 y que continúan cometiéndose hasta el momento de la presentación de la petición.

La petición parece referirse a legislación ambiental toda vez que alude a “delitos ecológicos” y “normas ecológicas”.⁴ Sin duda, las

1. En este sentido, véanse (SEM-97-005/ Animal Alliance of Canada, et al) Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); y (SEM-98-003/ Department of the Planet Earth, et al) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) respecto de la versión revisada de la petición (8 de septiembre de 1999).

2. Página 1 de la petición.

3. Página 1 de la petición.

4. 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.

disposiciones legales que tipifican y sancionan conductas delictivas perpetradas en contra del ambiente, así como aquellas normas técnicas que establecen límites para la emisión de contaminantes, 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: ... la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales...".

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos establecidos en los incisos a), b), e) y f) del artículo 14(1), por las siguientes razones. La petición se presentó por escrito en español, que es el idioma designado por México.⁵ El Peticionario se identificó como Ángel Lara García, con residencia en México, específicamente en la Delegación Iztapalapa en el Distrito Federal; esto es, se trata de una persona que reside en el territorio de la Parte mexicana.⁶ De igual forma, el Peticionario afirma haber iniciado diversos procesos legales y penales ante diversas dependencias en México relacionadas con la protección del ambiente con motivo de las supuestas omisiones por parte de México en la aplicación de su legislación ambiental.⁷ Adicionalmente, el Peticionario adjunta a su petición diversos documentos en donde se corrobora esta circunstancia.

Sin embargo, el Secretariado juzga que la petición no satisface el requisito del inciso c) porque no contiene información suficiente para analizarla, ni proporciona información suficiente para determinar si se satisface el requisito establecido en el inciso d) de dicho artículo.

La petición es muy breve, constando de dos páginas y 66 anexos, y no contiene suficiente información para que el Secretariado pueda

(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.

Aun cuando el Secretariado no se rige por el principio de *stare decisis*, en ocasiones anteriores, al examinar otras determinaciones, ha señalado que las disposiciones citadas deben satisfacer la definición de legislación ambiental. Véanse 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).

5. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y la sección 3.2 de las Directrices para la presentación de peticiones.

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

7. Página 1 de la petición.

revisarla en este proceso.⁸ En particular, el Peticionario no expresa claramente las disposiciones legales cuya aplicación ha sido, en su opinión, indebidamente omitida. Al respecto, el punto 5.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones* establece:

5.2. El Peticionario deberá identificar la ley o el reglamento aplicable, o su disposición, tal como se define en el artículo 45(2) del Acuerdo. En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, el Peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la Ley.

En la petición misma, no se refiere ningún cuerpo legal en específico. Sólo es en algunos anexos de la petición⁹ donde se mencionan el Título Vigésimo Quinto, Capítulo Único: Delitos Ambientales del Código Penal Federal; la Norma Oficial Mexicana NOM-002-ECOL-1996;¹⁰ y la Norma Oficial Mexicana NOM-085-ECOL-1994.¹¹ Sin embargo, el Peticionario no expresa la relación que esas disposiciones guardan con las afirmaciones contenidas en la petición.

Asimismo, el Peticionario no señala la función de sus anexos en el argumento de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en este asunto, sino que afirma que anexa “documentos comprobatorios de dichos delitos ecológicos” y que considera “que los delitos están claramente comprobados”.

8. Aunque la petición indica que se acompaña de un total de 183 documentos, de hecho sólo se distinguen 66 en términos de contenido. Entre los 183 documentos anexos, algunos eran cartas sustantivamente iguales pero dirigidas a diferentes destinatarios o correspondientes a diferentes fechas y otros estaban repetidos.
9. Véase, por ejemplo: Carta del Lic. Genaro Carillo Elvira, C. Agente del Ministerio Público de la Federación Titular de la Mesa I-FEPII dirigida al C. Juez de Distrito en Materia Penal en Turno del D. F., del 1º de diciembre de 1997; Carta del Dip. Eco. Javier Serna Alvarado, Presidente de la Comisión de Salud y Asistencia Social dirigida al Lic. Aron Mastache Mondragón, Secretario del Medio Ambiente en el D. F., del 31 de julio de 2000; y Carta del Dip. Arnold Ricalde de Jager, Presidente Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica destinada a la Dra. Claudia Sheinbaum Prado, Secretaria de Medio Ambiente del D. F., del 7 de noviembre de 2001.
10. Que establece los límites permisibles de contaminantes en descargas de aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado urbano o municipal.
11. Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de humos, partículas suspendidas totales, bióxido de azufre y óxidos de nitrógeno y los requisitos y condiciones para la operación de los equipos de calentamiento indirecto por combustión; así como los niveles máximos permisibles de emisión de bióxido de azufre en los equipos de calentamiento directo por combustión.

Como se ha dicho, si bien la petición incluye anexos que contienen información sobre el problema planteado por el Peticionario respecto de la empresa ALCA, S.A. de C.V., en la petición misma no se explica concretamente cómo se relaciona esa información con el asunto específico materia de la petición. Es decir, la petición no contiene suficiente información sobre la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental (sean los artículos 414 al 420 del Código Penal Federal o alguna norma oficial mexicana relativa a emisiones de sustancias tóxicas). Esta omisión de la petición es relevante particularmente considerando que la petición es tan breve.

Además, la insuficiencia de información no permite al Secretariado determinar si la petición cumple o no con el requisito establecido en el inciso d) del artículo 14(1). La petición no parece encaminada a hostigar a una industria, sino a promover la aplicación de la ley para proteger la salud de la comunidad vecina a la planta de ALCA, S.A. de C.V., y no parece que el Peticionario sea un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición. Sin embargo, los alegatos de la petición no se centran en los actos u omisiones de la Parte, como lo dispone el inciso d) y el apartado 5.4(a) de las *Directrices para la presentación de peticiones*, sino en el cumplimiento de esa compañía en particular. Sobre este asunto, la información proporcionada no es suficiente para determinar si se satisface el requisito de este inciso d) del artículo 14(1).

Habiendo revisado la petición de conformidad con el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición no satisface todos los requisitos en él establecidos, por las razones arriba descritas.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado ha revisado la petición en conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN y considera que no cumple con todos los requisitos allí establecidos, porque no contiene suficiente información para determinar si cumple con uno de tales requisitos, y porque no contiene suficiente información que permita al Secretariado revisar la petición.

En cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las *Directrices*, este Secretariado notifica al Peticionario que no procederá a examinar la petición. 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 los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Victor Shantora
Director Ejecutivo Interino

cc: Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. Ángel Lara García

SEM-03-001
(Ontario Power Generation)

AUTEURS : WATERKEEPER ALLIANCE ET COLL.

PARTIE : CANADA

DATE : 1^{er} mai 2003

RÉSUMÉ : Les auteurs de la communication allèguent que les émissions de mercure, de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote provenant des centrales au charbon de l'Ontario Power Generation (OPG) polluent l'air et l'eau en aval dans l'est du Canada et le nord-est des États-Unis. Ils soutiennent que le Canada omet d'assurer l'application efficace des articles 166 et 176 de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* en vertu desquels, selon eux, le ministre de l'Environnement est tenu d'intervenir s'il a des raisons de croire que des sources de pollution au Canada entraînent la pollution de l'air ou de l'eau aux États-Unis. Les auteurs allèguent en outre que le Canada omet de faire observer le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* par les centrales de l'OPG. En vertu de cette disposition, il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons ou en quelque autre lieu si le risque existe que la substance pénètre dans ces eaux.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

PAR. 14(1)
(15 juillet 2003) Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas tous les critères énoncés au paragraphe 14(1).

COMMUNICATION RÉVISÉE :

PAR. 14(1)(2)
(19 septembre 2003) Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].

PAR. 15(1)
(28 mai 2004) Détermination, aux termes du paragraphe 15(1), selon laquelle la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée.

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

Submission Number: SEM-03-001 (Ontario Power Generation)

Submitters: Eliot Spitzer, Attorney General of the
State of New York
Richard Blumenthal, Attorney General
of the State of Connecticut
Patrick C. Lynch, Attorney General of
the State of Rhode Island
Adirondack Communities and
Conservation Program
Adirondack Mountain Club, Inc.
American Lung Association of the
City of New York
American Lung Association of Connecticut
American Lung Association of Maine
American Lung Association of
Massachusetts, Inc.
American Lung Association of
New Hampshire
American Lung Association of
New Jersey
American Lung Association of
Rhode Island
Appalachian Mountain Club
Audubon New York
Breast Cancer Coalition of Rochester
Citizen's Environmental Coalition
Connecticut Public Interest Research
Group
Conservation Law Foundation
Delaware-Otsego Audubon Society, Inc.

Submitters:
(*following*)

Environmental Advocates
Environmental & Society Institute
Finger Lakes Trail Conference
Fishkill Ridge Caretakes, Inc.
Global Warming Action Network
Great Lakes United
Green Education and Legal Fund, Inc.
Greenpeace Canada
Greenpeace USA
Hudson River Sloop Clearwater, Inc.
Lake Clear Association
Massachusetts Public Interest
Research Group
Natural Resources Defense Council
Massachusetts Public Interest Research
Group
Natural Resources Defense Council
New Hampshire Public Interest Research
Group
New Jersey Public Interest Research Group
New York Public Interest Research Group
New York State Community of Churches
Northeast Organic Farming Association
of New York, Inc.
Ohio Public Interest Research Group
Ontario Clean Air Alliance
PennEnvironment
Rainbow Lake Association, Inc.
Resident's Committee to Protect the
Adirondacks
Rhode Island Public Interest Research
Group
Scenic Hudson, Inc.
Sierra Club, including Sierra Club
of Canada
Sierra Club of Canada, Eastern Canada
Chapter
Toronto Environmental Alliance
Town of Chesterfield
Town of Wilmington
U.S. Public Interest Research Group
Vermont Public Interest Research Group
Waterkeeper Alliance
WNY Sustainable Energy Association

Concerned Party:	Canada
Date of Receipt:	1 May 2003
Date of this Determination:	15 July 2003

I. INTRODUCTION

On 1 May 2003, 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 under Article 14(2) whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission, in this case Canada.

The Secretariat has determined that the submission does not meet all of the requirements in Article 14(1) for further consideration. Specifically, the submission does not satisfy Article 14(1)(c) because the Submitters have not submitted sufficient information to allow the Secretariat to consider all of the factors in Article 14(2). The Secretariat's reasons are set forth below in Section III.

II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

The submission, filed on 1 May 2003 by the attorneys general of the states of New York, Connecticut and Rhode Island, along with 48 Canadian and United States non-governmental organizations and two towns in New York State, asserts that Canada is failing to effectively enforce the *Canadian Environmental Protection Act* and the federal *Fisheries Act* against Ontario Power Generation's (OPG's) coal-fired power plants. The submission focuses primarily on OPG's Nanticoke, Lambton and Lakeview generating stations, but the submission encompasses all six of OPG's fossil fuel powered facilities.

The Submitters assert that emissions of mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides from OPG's coal-powered facilities pollute the air

and water downwind, in eastern Canada and northeastern United States. They assert that Canada is failing to effectively enforce sections 166 and 176 of the *Canadian Environmental Protection Act, 1999* (CEPA), which, they claim, obligate the Minister of the Environment to take action to address Canadian sources of pollution that he has reason to believe are causing air or water pollution in the United States. They also assert that Canada is failing to effectively enforce section 36(3) of the *Fisheries Act* in connection with the OPG facilities. Section 36(3) prohibits the deposit of a deleterious substance into water frequented by fish or in any place under any conditions where the substance may enter water frequented by fish.

The Submitters attach portions of a 2001 report indicating that OPG's six fossil fuel fired facilities generate 14.7 % of the nitrogen oxides, 23.7 % of the sulfur dioxide and 22.6 % of the mercury emitted in Ontario.¹ The submission describes the transport of emissions of sulfur dioxide and nitrogen oxides and their deposition as acidic precipitation and asserts that the prevailing westerly winds in North America transport OPG's emissions of these substances to Quebec, the Maritime Provinces, New York, Connecticut, Rhode Island and other New England states. The submission cites (and attaches portions of) studies indicating that Ontario is the source of 23 % of the sulfur deposition on Whiteface Mountain in the Adirondacks and 22 % of the sulfur deposition in the western Adirondacks.² The submission also provides information regarding the adverse environmental and human health impacts that they claim result from the downwind deposition of OPG's mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides emissions in eastern Canada and northeastern United States.

The submission describes the efforts of some of the Submitters to communicate to the Canadian Minister of the Environment and others their concerns regarding the alleged downwind impacts of OPG's air emissions. The Submitters claim that "Canada has responded to these communications by promising attention to the matter but by doing little about it."³ They contend that "[t]he only concrete changes at the OPG plants discussed by Canada have been the installation of pollution control equipment on certain units to reduce NO_x emissions in an effort to meet obligations under the 2000 Ozone Annex to the Canada-United States Air Quality Agreement."⁴

1. Submission at 5, Appendix C.

2. Submission at 7, Appendix C.

3. Submission at 13.

4. *Ibid.*

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,⁵ 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. Opening sentence of 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 [...]”

Article 45(1) of the NAAEC defines a “non-governmental organization” as “any scientific, professional, business, non-profit, or public interest organization or association which is neither affiliated with, nor under the direction of, a government.” The Submitters include 48 non-governmental organizations within the meaning of this definition. Five of the Submitters – the three state attorneys general and the towns of Chesterfield and Wilmington – are governmental entities. In view of the Article 45(1) definition of “non-governmental organization,” the Secretariat concludes that the two towns and the three attorneys general, who joined the submission in their capacities as attorneys general, are not non-governmental organizations or persons within the meaning of Article 14. Any further proceedings in connection with this submission will reference the 48 non-governmental organizations as the Submitters.

The submission alleges that a Party, Canada, is failing to effectively enforce ss. 166 and 176 of CEPA and s. 36(3) of the *Fisheries Act*. All of these provisions come clearly within the definition of “environmental law” found in Article 45(2)(a).

5. 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).

The submission alleges “failure to effectively enforce” these sections against OPG, not a deficiency in the provisions themselves or in standard-setting under the provisions. CEPA ss. 166 and 176 both provide that the Environment Minister shall take certain prescribed action if the Environment Minister and the Health Minister have reason to believe that a substance released from a Canadian source into the air or water creates, or may reasonably be anticipated to create, air or water pollution either (1) in a foreign country that provides substantially the same rights to Canada as Canada provides in ss. 166 and 176 or (2) that violates or is likely to violate an international agreement on prevention, control or correction of pollution.⁶ In regard to alleged non-federal sources of pollution such as OPG, the ministerial action that ss. 166 and 176 contemplate is, first, consultation with the relevant non-federal government to determine whether that government can address the transboundary pollution and, second, if the non-federal government cannot or does not take action, either the publication of a notice requiring preparation and implementation of a pollution prevention plan under CEPA s. 56(1) or recommendation of regulations to the Governor in Council regarding the pollution. In a previous submission, the Secretariat determined that assertions similar to those regarding ss. 166 and 176 were assertions of a failure to effectively enforce or fulfill a specific legal obligation that the Secretariat could consider under Article 14.⁷ The assertion regarding enforcement of *Fisheries Act* s. 36(3) likewise satisfies the requirement that it refer to an alleged failure to effectively enforce.

B. Six specific criteria under Article 14(1)

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;

6. See CEPA ss. 166 and 176.

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

- 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.⁸

The submission meets all of these criteria except Article 14(1)(c). Consistent with Article 14(1)(a), the submission is in English, a language designated by the Parties. As Article 14(1)(b) requires, it clearly identifies the organizations making the submission. 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, and the Submitters are not competitors of OPG.⁹ The Secretariat does not find the submission to be frivolous.¹⁰ The submission meets the criterion contained in Article 14(1)(e) of the NAAEC, in that it indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant Canadian authorities and their response.¹¹ The submission provides copies of correspondence sent to the Canadian Minister of the Environment, and copies of the replies received. Finally, because the Submitters are established in the United States or Canada, the submission satisfies Article 14(1)(f).

Overall, the submission does not meet the requirement in Article 14(1)(c) that it provide sufficient information to allow the Secretariat to review the submission.¹² Regarding the Submitters' substantive assertions, the submission and the documentary evidence attached to it do provide information regarding 1) the amount of nitrogen oxides, sulfur dioxide and mercury that OPG's facilities emit, and their percentage contribution to overall emissions in Ontario;¹³ 2) the downwind movement of these pollutants to northeastern United States and eastern Canada, including some information regarding the percentage contribution of Ontario emissions;¹⁴ and 3) the harm to human health and the

8. Article 14(1)(a)-(f).

9. See Guideline 5.4(a).

10. See Guideline 5.4(b).

11. Submission at 12-15.

12. Article 14(1)(c); Guideline 5.3

13. Submission at 5-6 and documents cited (Appendix C).

14. Submission at 6-7 and documents cited (Appendix C).

environment that deposition of mercury and acid precipitation resulting from emissions of sulfur dioxide and nitrogen oxides cause in eastern Canada and northeastern United States.¹⁵ The submission, with supporting documentation, asserts that acid rain has resulted in “large losses of fish and aquatic communities in over 30,000 sensitive lakes in southern Ontario and Quebec.” The submission also contains information on at least some of Canada’s efforts to address power plant emissions.¹⁶

Taken together, this information provides some support for the assertion that, in respect to CEPA ss. 166 and 176, there is reason to believe that OPG air emissions create, or may reasonably be anticipated to create, air or water pollution in the United States, which appears to provide substantially the same rights to Canada as Canada provides to other countries in sections 166 and 176.¹⁷ The information is therefore sufficient to allow the Secretariat to review the submission with respect to CEPA ss. 166(1)(a) and 176(1)(a). The information also relates to the assertion that Canada has not taken sufficient action to meet nitrogen oxides requirements under the Ozone Annex to the Canada-United States Air Quality Agreement, such that those emissions violate or are likely to violate an international agreement on prevention, control or correction of pollution.¹⁸ The information in the submission is therefore also sufficient to allow the Secretariat to review the submission with respect to CEPA ss. 166(1)(b) and 176(1)(b).

The Submitters’ assertions regarding s. 36(3) appear to suggest a largely untested application of the provision to air emissions that eventually fall into water frequented by fish. Although it is possibly unprecedented, the Secretariat finds no basis for rejecting outright the application of s. 36(3) that the Submitters propose. The definition of “deposit” in s. 34(1) includes any “emitting” or “spraying” of a substance.¹⁹ Further, the “deposit” need not be directly into the water, as s. 36(3) also encompasses the deposit “in any place under any conditions where the deleterious substance or any other deleterious substance that results from the deposit of the deleterious substance may enter” water frequented by fish. The information in the submission regarding the OPG emissions, their downwind movement and their potential impacts

15. Submission at 8-9 and documents cited (Appendix C).

16. Submission at 13.

17. See Submission at 2-3 (citing provisions of the U.S. *Clean Air Act* and *Clean Water Act*).

18. Submission at 13.

19. Section 34(1) defines a deposit as “any discharging, spraying, releasing, spilling, leaking, seeping, pouring, emitting, emptying, throwing, dumping or placing.”

on numerous water bodies in Ontario, Quebec and the Atlantic Provinces, as well as on Canada's alleged lack of an adequate enforcement response, is sufficient to allow the Secretariat to review the Submitters' assertions regarding section 36(3).

The submission fails to meet fully the requirement in Article 14(1)(c) because the Submitters have provided insufficient information regarding whether private remedies available under Canada's law have been pursued, a factor the Secretariat must consider under Article 14(2) in determining whether to request a response to the submission. The letters attached to the submission referencing concerns regarding enforcement of CEPA ss. 166 and 176 and *Fisheries Act* s. 36(3) in connection with OPG's emissions do not provide the information needed for the Secretariat's consideration of Article 14(2)(c).

IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that although submission SEM-03-001 (Ontario Power Generation) meets some of the requirements of Article 14(1), it does not meet all of them, in particular Article 14(1)(c). Pursuant to Guideline 6.2 of the *Guidelines for Submission on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation*, the Secretariat will terminate the Article 14 process with respect to this submission, unless remaining Submitters (that is, those who are nongovernmental organizations or persons within the meaning of Article 14(1)) provide the Secretariat with a submission that conforms to the criteria of Article 14(1) and the guidelines within 30 days after receipt of this Notification.

Respectfully submitted,

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

per: Victor Shantora
Acting Executive Director

cc: Norine Smith, Environment Canada
Olga Ojeda, SEMARNAT
Judith E. Ayres, US-EPA
Submitters

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

**Determination in accordance with Articles 14(1) and (2)
of the North American Agreement for Environmental Cooperation**

Submission Number: SEM-03-001 (Ontario Power Generation)

Submitters: Adirondack Communities and
Conservation Program
Adirondack Mountain Club, Inc.
American Lung Association of the
City of New York
American Lung Association of Connecticut
American Lung Association of Maine
American Lung Association of
Massachusetts
American Lung Association of
New Hampshire
American Lung Association of New Jersey
American Lung Association of New York
American Lung Association of
Rhode Island
Appalachian Mountain Club
Audubon New York
Breast Cancer Coalition of Rochester
Citizen's Environmental Coalition
Connecticut Public Interest Research
Group
Conservation Law Foundation
Delaware-Otsego Audubon Society, Inc.
Environmental Advocates
Environmental and Society Institute
Finger Lakes Trail Conference
Fishkill Ridge Caretakes, Inc.
Global Warming Action Network
Great Lakes United

Submitters: <i>(following)</i>	Green Education and Legal Fund, Inc. Greenpeace Canada Greenpeace USA Hudson River Sloop Clearwater, Inc. Lake Clear Association Massachusetts Public Interest Research Group Natural Resources Defense Council New Hampshire Public Interest Research Group New Jersey Public Interest Research Group New York Public Interest Research Group New York State Community of Churches Northeast Organic Farming Association of New York, Inc. Ohio Public Interest Research Group Ontario Clean Air Alliance PennEnvironment Rainbow Lake Association, Inc. Resident's Committee to Protect the Adirondacks Rhode Island Public Interest Research Group Scenic Hudson, Inc. Sierra Club, including Sierra Club of Canada Sierra Club of Canada, Eastern Canada Chapter Toronto Environmental Alliance U.S. Public Interest Research Group Vermont Public Interest Research Group Waterkeeper Alliance WNY Sustainable Energy Association
Party:	Canada
Date of Receipt:	14 August 2003
Date of receipt of the original submission:	1 May 2003
Date of this Determination:	19 September 2003

I. INTRODUCTION

On 14 August 2003, the Submitters listed above filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the “Secretariat”) a revised submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* (“NAAEC” or “Agreement”). The revised submission contains new information following the Secretariat’s determination of 15 July 2003 that the original submission, filed on 1 May 2003, failed to meet fully the requirement in Article 14(1)(c) because the Submitters provided insufficient information regarding whether private remedies available under Canada’s law have been pursued.

The Secretariat has determined that the revised submission meets all of the requirements in Article 14(1) for further consideration and, upon consideration of the factors in Article 14(2), that it merits requesting a response from Canada. The Secretariat’s reasons are set forth below in Section III.

II. SUMMARY OF THE REVISED SUBMISSION

Like the original submission, the revised submission, filed by 49 Canadian and United States non-governmental organizations,¹ asserts that Canada is failing to effectively enforce the *Canadian Environmental Protection Act* and the federal *Fisheries Act* against Ontario Power Generation’s (OPG’s) coal-fired power plants. The revised submission focuses primarily on OPG’s Nanticoke, Lambton and Lakeview generating stations, but the submission encompasses all six of OPG’s fossil fuel powered facilities.

The Submitters assert that emissions of mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides from OPG’s coal-powered facilities pollute the air and water downwind, in eastern Canada and northeastern United States. They assert that Canada is failing to effectively enforce sections 166 and 176 of the *Canadian Environmental Protection Act, 1999* (CEPA), which, they claim, obligate the Minister of the Environment to

1. Five of the original Submitters are listed as Interested Parties in the submission: the attorneys general of New York, Connecticut and Rhode Island and the Towns of Chesterfield and Wilmington, both in New York State. The submission makes clear that these “Interested Parties” are not submitters. Submission at ii. In its 15 July 2003 determination, the Secretariat concluded that, in view of the Article 45(1) definition of “non-governmental organization,” “the two towns and the three attorneys general, who joined the submission in their capacities as attorneys general, are not non-governmental organizations or persons within the meaning of Article 14.” SEM-03-001, Determination under Article 14(1) (15 July 2003).

take action to address Canadian sources of pollution that he has reason to believe are causing air or water pollution in the United States. They also assert that Canada is failing to effectively enforce section 36(3) of the *Fisheries Act* in connection with the OPG facilities. Section 36(3) prohibits the deposit of a deleterious substance into water frequented by fish or in any place under any conditions where the substance or another deleterious substance may enter water frequented by fish.

The Submitters attach portions of a 2001 report indicating that OPG's six fossil fuel fired facilities generate 14.7 % of the nitrogen oxides, 23.7 % of the sulfur dioxide and 22.6 % of the mercury emitted in Ontario.² The revised submission describes the transport of emissions of sulfur dioxide and nitrogen oxides and their deposition as acidic precipitation and asserts that the prevailing westerly winds in North America transport OPG's emissions of these substances to Quebec, the Maritime Provinces, New York, Connecticut, Rhode Island and other New England states. The revised submission cites (and attaches portions of) studies indicating that Ontario is the source of 23 % of the sulfur deposition on Whiteface Mountain in New York State's Adirondack Mountains and 22 % of the sulfur deposition in the western Adirondacks.³ The revised submission also provides information regarding the adverse environmental and human health impacts that they claim result from the downwind deposition of OPG's mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides emissions in eastern Canada and northeastern United States. The Submitters claim that they or their members are directly and personally affected by the harm described in the revised submission and that natural resources that they use have been degraded in recreational and other value.⁴

The revised submission describes the efforts of some of the Submitters to communicate to the Canadian Minister of the Environment and others their concerns regarding the alleged downwind impacts of OPG's air emissions. The Submitters claim that "Canada has responded to these communications by promising attention to the matter but by doing little about it."⁵ They contend that "[t]he only concrete changes at the OPG plants discussed by Canada have been the installation of pollution control equipment on certain units to reduce NO_x emissions in an effort to meet obligations under the 2000 Ozone Annex to the Canada-United States Air Quality Agreement."⁶

2. Revised submission at 5, Appendix C.

3. Revised submission at 7, Appendix C.

4. Revised submission at 14-15.

5. Revised submission at 13.

6. *Ibid.*

The only new information in the revised submission concerns the pursuit of private remedies available under Canadian law in regard to the matters addressed in the submission. The Submitters claim that “[t]here are no realistic private remedies available and such avenues for redress that may be available have been pursued by Submitters and others without success.”⁷

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,⁸ 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. Opening sentence of 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 [...]”

Article 45(1) of the NAAEC defines a “non-governmental organization” as “any scientific, professional, business, non-profit, or public interest organization or association which is neither affiliated with, nor under the direction of, a government.” The Submitters are 49 nongovernmental organizations within the meaning of this definition.

The revised submission alleges that a Party, Canada, is failing to effectively enforce ss. 166 and 176 of CEPA and s. 36(3) of the *Fisheries Act*. All of these provisions come clearly within the definition of “environmental law” found in Article 45(2)(a).

7. Revised submission at 12.

8. 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).

The revised submission alleges “failure to effectively enforce” these sections against OPG, not a deficiency in the provisions themselves or in standard-setting under the provisions. CEPA ss. 166 and 176 both provide that the Environment Minister shall take certain prescribed action if the Environment Minister and the Health Minister have reason to believe that a substance released from a Canadian source into the air or water creates, or may reasonably be anticipated to create, air or water pollution either (1) in a foreign country that provides substantially the same rights to Canada as Canada provides in ss. 166 and 176 or (2) that violates or is likely to violate an international agreement on prevention, control or correction of pollution.⁹ In regard to alleged non-federal sources of pollution such as OPG, the ministerial action that ss. 166 and 176 contemplate is, first, consultation with the relevant non-federal government to determine whether that government can address the transboundary pollution and, second, if the non-federal government cannot or does not take action, either the publication of a notice requiring preparation and implementation of a pollution prevention plan under CEPA s. 56(1) or recommendation of regulations to the Governor in Council regarding the pollution. In a previous submission, the Secretariat determined that assertions similar to those regarding ss. 166 and 176 were assertions of a failure to effectively enforce or fulfill a specific legal obligation that the Secretariat could consider under Article 14.¹⁰ The assertion regarding enforcement of *Fisheries Act* s. 36(3) likewise satisfies the requirement that it refer to an alleged failure to effectively enforce.

B. Six specific criteria under Article 14(1)

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;

9. See CEPA ss. 166 and 176.

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

- 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.¹¹

The revised submission meets all of these criteria. Consistent with Article 14(1)(a), the submission is in English, a language designated by the Party. As Article 14(1)(b) requires, it clearly identifies the organizations making the submission. The revised 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, and the Submitters are not competitors of OPG.¹² The Secretariat does not find the revised submission to be frivolous.¹³ The revised submission meets the criterion contained in Article 14(1)(e) of the NAAEC, in that it indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant Canadian authorities and their response.¹⁴ The revised submission includes copies of correspondence sent to the Canadian Minister of the Environment, and copies of the replies received. Finally, because the Submitters are established in the United States or Canada, the revised submission satisfies Article 14(1)(f).

Unlike the original submission, the revised submission also meets the requirement in Article 14(1)(c) that it provide sufficient information to allow the Secretariat to review the submission.¹⁵ Regarding the Submitters' substantive assertions, the revised submission and the documentary evidence attached to it provide information regarding 1) the amount of nitrogen oxides, sulfur dioxide and mercury that OPG's facilities emit, and their percentage contribution to overall emissions in Ontario;¹⁶ 2) the downwind movement of these pollutants to northeastern United States and eastern Canada, including some information regarding the percentage contribution of Ontario emissions;¹⁷ and 3) the harm to human health and the environment that deposition of mercury

11. Article 14(1)(a)-(f).

12. See Guideline 5.4(a).

13. See Guideline 5.4(b).

14. Revised submission at 11-13.

15. Article 14(1)(c); Guideline 5.3

16. Revised submission at 5-6 and documents cited (Appendix C).

17. Revised submission at 6 and documents cited (Appendix C).

and acid precipitation resulting from emissions of sulfur dioxide and nitrogen oxides cause in eastern Canada and northeastern United States.¹⁸ The revised submission, with supporting documentation, asserts that acid rain has resulted in "large losses of fish and aquatic communities in over 30,000 sensitive lakes in southern Ontario and Quebec."¹⁹ The submission also contains information on at least some of Canada's efforts to address power plant emissions.²⁰

Taken together, this information is relevant to the assertion that, in respect to CEPA ss. 166 and 176, there is reason to believe that OPG air emissions create, or may reasonably be anticipated to create, air or water pollution in the United States, which appears to provide substantially the same rights to Canada as Canada provides to other countries in sections 166 and 176.²¹ The information is therefore sufficient to allow the Secretariat to review the submission with respect to CEPA ss. 166(1)(a) and 176(1)(a). The information also relates to the assertion that Canada has not taken sufficient action to meet nitrogen oxides requirements under the Ozone Annex to the Canada-United States Air Quality Agreement, such that those emissions violate or are likely to violate an international agreement on prevention, control or correction of pollution.²² The information in the submission is therefore also sufficient to allow the Secretariat to review the submission with respect to CEPA ss. 166(1)(b) and 176(1)(b).

The Submitters' assertions regarding s. 36(3) appear to suggest a largely untested application of the provision to air emissions that eventually fall into water frequented by fish. Although it is possibly unprecedented, the Secretariat finds no basis for rejecting outright the application of s. 36(3) that the Submitters propose. The definition of "deposit" in s. 34(1) includes any "emitting" or "spraying" of a substance.²³ Further, the "deposit" need not be directly into the water, as s. 36(3) also encompasses the deposit of a deleterious substance "in any place under any conditions where the deleterious substance or any other deleterious substance that results from the deposit of the deleterious substance may enter" water frequented by fish. The revised submission clearly identifies OPG as the source of the emissions of concern. The information in the revised submission regarding the OPG emissions,

18. Revised submission at 7-11 and documents cited (Appendix C).

19. Revised submission at 8.

20. Revised submission at 12.

21. See Revised submission at 2-3 (citing provisions of the U.S. *Clean Air Act* and *Clean Water Act*).

22. Revised submission at 12.

23. Section 34(1) defines a deposit as "any discharging, spraying, releasing, spilling, leaking, seeping, pouring, emitting, emptying, throwing, dumping or placing."

their downwind movement and their potential impacts on numerous water bodies in Ontario, Quebec and the Atlantic Provinces, as well as on Canada's alleged lack of an adequate enforcement response, is sufficient to allow the Secretariat to review the Submitters' assertions regarding s. 36(3).

Finally, unlike the original submission, the revised submission provides sufficient information to allow the Secretariat to conduct its review of all of the factors in Article 14(2). In particular, it provides the information needed for the Secretariat's consideration pursuant to Article 14(2)(c) of whether private remedies available under the Party's law have been pursued.

C. 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.²⁴

The Secretariat, guided by the factors listed in Article 14(2), has determined that the revised submission merits requesting a response from the Party, in this case Canada.

24. Article 14(2) of the NAAEC.

The Submitters provide information regarding the adverse impacts of OPG emissions on human health and the environment and assert that they and their members are “directly and personally affected” by those impacts.²⁵ Similar assertions have been considered under Article 14(2)(a) for other submissions and they are relevant here as well.²⁶

The revised submission also raises matters whose further study in the Article 14 process would advance the goals of the Agreement.²⁷ 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).²⁸ 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 Submitters assert that “[t]here are no realistic private remedies available and such avenues for redress that may be available have been pursued by Submitters and others without success.”²⁹ They claim that it is “impractical and unrealistic for individuals and non-governmental entities with limited resources and expertise to seek redress through private remedies for a transnational problem of such scope and com-

25. Revised submission at 7-11, 14-15.

26. 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.”

27. Article 14(2)(b) of the NAAEC.

28. Revised submission at 15.

29. Revised submission at 12.

plexity.”³⁰ 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 by OPG and their alleged widespread effects on the environment.³¹ The Submitters assert that “the better approach is for the government regulator to address the source of the emissions.”³² The Submitters also describe the legal and other obstacles they would face in bringing private tort actions or common law actions.³³ Nonetheless, the Submitters describe efforts to urge the federal government of Canada and the government of Ontario to address the air and water pollution issues presented in the submission.³⁴ Taking note of the burdens that the Submitters describe, and noting also that the Submitters or others have made federal or provincial authorities in Canada aware of their concerns regarding OPG’s emissions on numerous occasions beginning in May 1999,³⁵ the Secretariat concludes that the approach in regard to pursuit of private remedies was reasonable in light of the circumstances.

Finally, the submission is not based exclusively on mass media reports. As the Submitters note, the submission is based primarily on “government reports and studies and on peer reviewed scientific studies.”³⁶

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 *Canadian Environmental Protection Act* and the federal *Fisheries Act* against Ontario Power Generation’s (OPG’s) coal-fired power plants merits a response from Canada.

IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that the revised submission SEM-03-001 (Ontario Power Generation) 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 revised submission and the

30. Revised submission at 13.

31. Revised submission at 13.

32. Revised submission at 13-14.

33. Revised submission at 14.

34. Revised submission at 13-14.

35. Revised submission at 11-12.

36. Revised submission at 14.

supporting information provided with the original submission were previously forwarded to the Party under separate cover.

Respectfully submitted,

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

per: Geoffrey Garver
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

cc: Norine Smith, Environment Canada
Olga Ojeda, SEMARNAT
Judith E. Ayres, US-EPA
William V. Kennedy, CEC Executive Director
Submitters

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

Determination in accordance with Article 15(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

Submission Number: SEM-03-001 (Ontario Power Generation)

Submitters: Adirondack Communities and
Conservation Program
Adirondack Mountain Club, Inc.
American Lung Association of the
City of New York
American Lung Association of Connecticut
American Lung Association of Maine
American Lung Association of
Massachusetts
American Lung Association of New
Hampshire
American Lung Association of New Jersey
American Lung Association of New York
American Lung Association of
Rhode Island
Appalachian Mountain Club
Audubon New York
Breast Cancer Coalition of Rochester
Citizen's Environmental Coalition
Connecticut Public Interest Research
Group
Conservation Law Foundation
Delaware-Otsego Audubon Society, Inc.
Environmental Advocates
Environmental and Society Institute
Finger Lakes Trail Conference
Fishkill Ridge Caretakes, Inc.
Global Warming Action Network
Great Lakes United

Submitters: <i>(following)</i>	Green Education and Legal Fund, Inc. Greenpeace Canada Greenpeace USA Hudson River Sloop Clearwater, Inc. Lake Clear Association Massachusetts Public Interest Research Group Natural Resources Defense Council New Hampshire Public Interest Research Group New Jersey Public Interest Research Group New York Public Interest Research Group New York State Community of Churches Northeast Organic Farming Association of New York, Inc. Ohio Public Interest Research Group Ontario Clean Air Alliance PennEnvironment Rainbow Lake Association, Inc. Resident's Committee to Protect the Adirondacks Rhode Island Public Interest Research Group Scenic Hudson, Inc. Sierra Club, including Sierra Club of Canada Sierra Club of Canada, Eastern Canada Chapter Toronto Environmental Alliance U.S. Public Interest Research Group Vermont Public Interest Research Group Waterkeeper Alliance WNY Sustainable Energy Association
Concerned Party:	Canada
Date of Receipt:	14 August 2003
Date of receipt of the original submission:	1 May 2003
Date of this Determination:	28 May 2004

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 14 August 2003, the Submitters listed above filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the “Secretariat”) a revised submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* (“NAAEC” or “Agreement”). The revised submission contains new information following the Secretariat’s determination of 15 July 2003 that the original submission, filed on 1 May 2003, failed to meet fully the requirement in Article 14(1)(c). On 19 September 2003, the Secretariat requested a response to the revised submission from Canada. Canada provided its response on 18 November 2003.

The Secretariat has determined that the revised submission does not warrant preparation of a factual record, and provides its reasons below.

II. SUMMARY OF THE REVISED SUBMISSION

Like the original submission, the revised submission, filed by 49 Canadian and United States non-governmental organizations,¹ asserts

1. Five of the original Submitters are listed as Interested Parties in the submission: the attorneys general of New York, Connecticut and Rhode Island and the Towns of Chesterfield and Wilmington, both in New York State. The submission makes clear that these “Interested Parties” are not submitters. Submission at ii. In its 15 July 2003 determination, the Secretariat concluded that, in view of the Article 45(1) definition of “non-governmental organization,” “the two towns and the three attorneys general, who joined the submission in their capacities as attorneys general, are not non-governmental organizations or persons within the meaning of Article 14.” SEM-03-001, Determination under Article 14(1) (15 July 2003).

that Canada is failing to effectively enforce the *Canadian Environmental Protection Act* and the federal *Fisheries Act* against Ontario Power Generation's (OPG's) coal-fired power plants. The revised submission focuses primarily on OPG's Nanticoke, Lambton and Lakeview generating stations, but the submission encompasses all six of OPG's fossil fuel powered facilities.

The Submitters assert that emissions of mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides from OPG's coal-powered facilities pollute the air and water downwind, in eastern Canada and northeastern United States. They assert that Canada is failing to effectively enforce sections 166 and 176 of the Canadian Environmental Protection Act, 1999 (CEPA), which, they claim, obligate the Minister of the Environment to take action to address Canadian sources of pollution that he has reason to believe are causing air or water pollution in the United States. They also assert that Canada is failing to effectively enforce section 36(3) of the *Fisheries Act* in connection with the OPG facilities. Section 36(3) prohibits the deposit of a deleterious substance into water frequented by fish or in any place under any conditions where the substance or another deleterious substance may enter water frequented by fish.

The Submitters attach portions of a 2001 report indicating that OPG's six fossil fuel fired facilities generate 14.7 % of the nitrogen oxides (NO_x), 23.7 % of the sulfur dioxide (SO₂) and 22.6 % of the mercury emitted in Ontario.² The revised submission describes the transport of emissions of sulfur dioxide and nitrogen oxides and their deposition as acidic precipitation and asserts that the prevailing westerly winds in North America transport OPG's emissions of these substances to Quebec, the Maritime Provinces, New York, Connecticut, Rhode Island and other New England states. The revised submission cites (and attaches portions of) studies indicating that Ontario is the source of 23 % of the sulfur deposition on Whiteface Mountain in New York State's Adirondack Mountains and 22 % of the sulfur deposition in the western Adirondacks.³ The revised submission also provides information regarding the adverse environmental and human health impacts that they claim result from the downwind deposition of OPG's mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides emissions in eastern Canada and northeastern United States. The Submitters claim that they or their members are directly and personally affected by the harm described in the revised submission and that natural resources that they use have been degraded in recreational and other value.⁴

2. Revised submission at 5, Appendix C.

3. Revised submission at 7, Appendix C.

4. Revised submission at 14-15.

The revised submission describes the efforts of some of the Submitters to communicate to the Canadian Minister of the Environment and others their concerns regarding the alleged downwind impacts of OPG's air emissions. The Submitters claim that "Canada has responded to these communications by promising attention to the matter but by doing little about it."⁵ They contend that "[t]he only concrete changes at the OPG plants discussed by Canada have been the installation of pollution control equipment on certain units to reduce NO_x emissions in an effort to meet obligations under the 2000 Ozone Annex to the Canada-United States Air Quality Agreement."⁶

The only new information in the revised submission concerns the pursuit of private remedies available under Canadian law in regard to the matters addressed in the submission. The Submitters claim that "[t]here are no realistic private remedies available and such avenues for redress that may be available have been pursued by Submitters and others without success."⁷

III. SUMMARY OF CANADA'S RESPONSE

In its response, Canada affirms that it is concerned about the harmful effects of NO_x, SO₂ and mercury emissions from OPG's Nanticoke, Lambton and Lakeview Generating Stations on human health and the environment, including on fish and fish habitat.⁸ Canada asserts that it has been working cooperatively with the Government of Ontario for many years to ensure that these atmospheric emissions are reduced in a timely fashion, taking into account economic and competitive considerations vis-à-vis the United States.⁹

Canada explains that under a 1998 Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization (Harmonization Accord), the federal government and the provinces work together to develop strategies to address environmental issues, and they agree on the development of Canada-Wide Standards (CWS) for emissions of specific pollutants.¹⁰ Canada explains that the Harmonization Accord is used to determine the order of government "best situated" to effectively address the environmental concern in question.¹¹ However, if that government is unable to

5. Revised submission at 13.

6. *Ibid.*

7. Revised submission at 12.

8. Response at 6, 15.

9. Response at 15.

10. Response at 5.

11. *Ibid.*

fulfill its obligations, the concerned governments will develop an alternative plan. The response indicates that federal, provincial and territorial jurisdictions are all accountable for achieving CWS targets and reporting publicly on their progress.¹² Canada states that in the case of stationary sources of emissions, such as OPG's facilities, Canada's practice is to pursue a multilevel and consensus-based approach when setting expectations, such as a CWS.¹³

Canada states that s. 176 of CEPA 1999, which addresses international water pollution, does not apply to a situation where airborne pollutants blow over international borders and ultimately descend into water.¹⁴ In regard to s. 166 of CEPA 1999, which addresses international air pollution, Canada outlines federal and provincial actions designed to limit emissions of the pollutants identified by the Submitters at OPG's facilities.¹⁵

Canada explains that NO_x emissions from OPG facilities are being addressed under the *Ozone Annex to the Canada-U.S. Air Quality Agreement* (December 2000) and the *Canada-wide Acid Rain Strategy for Post-2000*. Under the Ozone Annex, Canada has agreed to a 39-kilotonne cap, by 2007, on NO_x emissions from fossil-fuel electric power generation facilities located within a specific area of Ontario.¹⁶ Canada describes steps that Ontario has taken, including a commitment to phase out coal use at the Lakeview Generating Station by 2005 and adoption of Regulation 397/01, which establishes a series of decreasing caps for NO_x for the electricity sector using a hybrid cap-and-trade system.¹⁷ Canada states that under the regulation, emissions trading could prevent attainment of the 39-kilotonne cap and expresses its belief that "the province-wide application of the cap and the flexibility provisions that allow allowances to be purchased from uncapped sources and/or from the U.S. would be inappropriate."¹⁸ Canada is working with the new Ontario provincial government under subparagraph 166(1)(b) of CEPA 1999 to determine whether the province can use its laws to meet the 39-kilotonne cap.¹⁹ If not, Canada will consider appropriate action under federal law.²⁰ Under the *Acid Rain Strategy*, Canada is funding

12. Response at 6.

13. *Ibid.*

14. Response at 7.

15. *Ibid.*

16. Response at 8.

17. Response at 8-9.

18. Response at 9.

19. *Ibid.*

20. *Ibid.*

nitrogen research which will provide a science basis for determining whether further action on NO_x may be required.²¹

As regards SO₂, Canada asserts that it has cut emissions by more than 45 % since 1980.²² Under the *Acid Rain Strategy*, Ontario announced in January 2000 a provincial SO₂ reduction target of 50 % by 2015.²³ To reach this target, Ontario is phasing out the use of coal at the Lakeview Generating Station by 2005, eliminating SO₂ emissions there, and is implementing emission caps intended to reduce SO₂ emissions from fossil fuel burning power plants by 25 % by 2007.²⁴ In light of Ontario's actions, Canada asserts that there is no indication that action by the federal government is warranted.²⁵

As regards mercury, Canada asserts that a CWS on mercury emissions originating from the electric power generation sector will be developed by 2005 and is expected to be implemented by 2010.²⁶ Canada affirms that the federal and provincial governments have also committed to explore the national capture of mercury from coal burned in the range of 60-90 %, based on current and emerging technology.²⁷ The phase-out of coal-burning at the Lakeview Generating Station by 2005 will eliminate one source of mercury emissions.²⁸ Concerning section 36(3) of the *Fisheries Act*, which prohibits the deposit of deleterious substances into waters frequented by fish, Canada asserts that there is insufficient evidence of a causal link between mercury emissions originating from OPG's facilities and the mercury found in fish-bearing waters.²⁹ Consequently, Environment Canada is working on an inspection program in Ontario that will include the "complex and difficult task" of sampling and tracking the fate of mercury emissions from OPG's facilities.³⁰ Canada notes that OPG's Nanticoke facility reported a discharge of one kilogram of mercury into water in 2001, and states that at this time, the Government of Canada is focusing its efforts on Nanticoke's atmospheric releases of mercury, which in 2001 were 226 times greater than its reported mercury discharge into water.³¹

21. Response at 10.

22. *Ibid.*

23. Response at 12.

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

28. Response at 13.

29. Response at 13-14.

30. Response at 14.

31. *Ibid.*

IV. ANALYSIS

The revised submission focuses on the impacts of long-range deposition of air pollutants from coal-fired power plants, issues that have long challenged governments in North America, both domestically and, in regard to transboundary movement of those pollutants, in the international domain. For example, Canada's response mentions programs that have been in place, and the progress made, since 1985 in both Canada and the United States to address acid rain caused in part by emissions from coal-fired power plants.³² The revised submission suggests that emissions from OPG's coal-fired power plants are an obstacle to Canada meeting its commitments under an international agreement with the United States, and it presents substantial information on the potential effects of OPG's coal-fired power plant emissions on human health and the environment.

The revised submission approaches these issues through the lens of specific provisions of law that the Submitters claim Canada is failing to effectively enforce in regard to OPG's coal-fired power plants. In regard to the transboundary movement of power plant emissions and Canada's commitments under an international agreement with the United States, the Submitters assert that the federal government is not fulfilling its obligations under Sections 166 and 176 of CEPA 1999. In regard to potential effects in Eastern Canada of emissions from OPG's coal-fired power plants, the Submitters assert that Canada is failing to enforce section 36(3) of the *Fisheries Act* to address air emissions from OPG's facilities that eventually are deposited into fish-bearing waters downwind. As explained below, the Secretariat has determined that neither set of assertions warrants the development of a factual record.

A. Assertions regarding CEPA 1999

CEPA ss. 166 and 176 both provide that the Environment Minister shall take certain prescribed action if the Environment Minister and the Health Minister have reason to believe that a substance released from a Canadian source into the air or water creates, or may reasonably be anticipated to create, air or water pollution either (1) in a foreign country that provides substantially the same rights to Canada as Canada provides in ss. 166 and 176 or (2) that violates or is likely to violate an international agreement on prevention, control or correction of pollution.³³ In regard to alleged non-federal sources of pollution such as OPG, the

32. Response at 10-11.

33. See CEPA ss. 166 and 176.

ministerial action that ss. 166 and 176 contemplate is, first, consultation with the relevant non-federal government to determine whether that government can address the transboundary pollution and, second, if the non-federal government cannot or does not take action, either the publication of a notice requiring preparation and implementation of a pollution prevention plan under CEPA s. 56(1) or recommendation of regulations to the Governor in Council regarding the pollution. The Act does not establish time limits within which Environment Canada must initiate or conclude consultations with the relevant non-federal government or take action where the non-federal government cannot or does not take action.

Canada takes the position that s. 176 does not apply to airborne pollutants that blow over international borders and ultimately descend into water. In view of this position,³⁴ and because the revised submission focuses on OPG's air emissions, the Secretariat focuses its analysis solely on the Submitters' assertions regarding s. 166. Section 166 states in full:

Determination of international air pollution

(1) Subject to subsection (4), the Minister shall act under subsections (2) and (3) only if the Ministers [of Environment and of Health] have reason to believe that a substance released from a source in Canada into the air creates, or may reasonably be anticipated to contribute to

(a) air pollution in a country other than Canada; or

(b) air pollution that violates, or is likely to violate, an international agreement binding on Canada in relation to the prevention, control or correction of pollution.

Consultation with other governments

(2) If the source referred to in subsection (1) is not a federal source, the Minister shall

34. Section 176 applies where the Ministers of Environment and of Health have reason to believe that a substance released from a source in Canada into water creates, or may reasonably be anticipated to create, water pollution in another country or water pollution that violates, or is likely to violate, an international agreement binding on Canada in relation to the prevention, control or correction of pollution. CEPA 1999, s. 176(1). The Secretariat found no judicial opinions discussing the scope of s. 176. Because the revised submission deals only with air emissions and neither it nor the response presents an issue regarding interpretation of s. 166, the Secretariat sees no reason to discuss in detail legal interpretations that might differ from Canada's interpretation of s. 176.

(a) consult with the government responsible for the area in which the source is situated to determine whether that government can prevent, control or correct the air pollution under its laws; and

(b) if the government referred to in paragraph (a) can prevent, control or correct the air pollution, offer it an opportunity to do so.

Ministerial action

(3) If the source referred to in subsection (1) is a federal source or if the government referred to in paragraph (2)(a) cannot prevent, control or correct the air pollution under its laws or does not do so, the Minister shall take at least one of the following courses of action:

(a) on approval by the Governor in Council, publish a notice under subsection 56(1); or,

(b) recommend regulations to the Governor in Council for the purpose of preventing, controlling or correcting the air pollution.

Reciprocity with other country

(4) If the air pollution referred to in paragraph (1)(a) is in a country where Canada does not have substantially the same rights with respect to the prevention, control or correction of air pollution as that country has under this Division, the Minister shall decide whether to act under subsections (2) and (3) or to take no action at all.

Other factors

(5) When recommending regulations under paragraph (3)(b), the Minister shall take into account comments made under subsection 168(2), notices of objection filed under subsection 332(2) and any report of a board of review submitted under subsection 340(1).

The Submitters' assertions regarding s. 166 are similar to those found in the Great Lakes submission (SEM-98-003), for which the Secretariat concluded a factual record was not warranted for claims that the United States was failing to effectively enforce section 115 of the federal *Clean Air Act*.³⁵ Section 115 of the *Clean Air Act* provides Canada with substantially the same rights as s. 166 of CEPA affords the United States, in that it requires the U.S. Environmental Protection Agency to take action where it has reason to believe that air pollution from a United

35. SEM-98-003 (Great Lakes), Article 15(1) Determination (5 October 2001).

States source harms the environment or human health in a foreign country. In Great Lakes, the Secretariat reasoned as follows in deciding against recommending a factual record:

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 § 115.³⁶

Canada states that in regard to NO_x emissions, Environment Canada currently "is working under subparagraph 166(1)(b) of CEPA 1999 with the Government of Ontario to determine whether the province can prevent, control or correct NO_x emissions under its laws, in order to meet the 39-kilotonne cap set out in the *Ozone Annex*."³⁷ Canada notes its concern that the cap-and-trade approach of the previous Ontario government risked non-attainment of the 39-kilotonne cap, but states that it is "looking forward to seeing a revised NO_x plan from the province" that reflects Canada's commitment to the 39-kilotonne cap.³⁸ In these circumstances, Canada's response indicates that Ontario may be able to take steps that ensure the 2007 cap commitment will be met, making action under federal law unnecessary.³⁹ In light of Ontario's SO₂ emission reduction target of 50 % by 2015, with a 25 % reduction anticipated by 2007 through implementation of Ontario Regulation 397/01, Canada indicates that no federal action is warranted at this time in regard to SO₂ emissions. Regarding mercury emissions, Canada points to the

36. Cite to Great Lakes

37. Response at 9.

38. Response at 7, 9.

39. Response at 9.

development of a CWS by "2005 to reduce mercury emissions from the coal-fired electric power generation sector by 2010."⁴⁰

In addition to these targets, Canada points out that coal use at the Lakeview Generating Station will be phased out by 2005, resulting in elimination of all coal-related emissions from that source. The Secretariat also is aware of numerous press reports of OPG's recent announcement that, consistent with the announced policy of the Ontario government elected in October 2003, it will close five coal-fired power plants in Ontario within four years, including the three on which the submission focuses.⁴¹ These press accounts, issued after Canada filed its response, indicate that OPG wrote off \$473 million as a one-time accounting cost to reflect the loss of future revenues from those plants.

Like section 115 of the Clean Air Act, which was at issue in the Great Lakes submission, s. 166 of CEPA 1999 appears to provide a considerable degree of discretion to the Environment Minister. The Submitters essentially assert that Environment Canada is failing to exercise its discretion as required, in that it is not taking the actions that are contemplated under s. 166, namely (1) consulting with Ontario and, if the province can prevent, control or correct the air pollution, providing it an opportunity to do so; (2) publishing a notice (on approval of the Governor in Council) requiring OPG to prepare and implement a pollution prevention plan; or (3) recommending regulations to the Governor in Council. Yet, the Act prescribes neither the time nor the manner in which the Minister must take these actions. Notably, nothing in the Act indicates that Canada has a clear obligation to require a pollution prevention plan or recommend regulations notwithstanding Ontario's adoption of emissions reduction targets (for NO_x and SO₂), federal-provincial

40. Response at 12.

41. See R. Mackie, "Ontario's five coal-fired plants to shut down within four years," *The Globe and Mail*, 17 March 2004 (viewed on the internet at <http://www.theglobeandmail.com/servlet/ArticleNews/TPPrint/LAC/20040317/HYDRO17/TPNational> (17 April 2004); Reuters, "Ontario vows to shut coal plants, critics wary," *Forbes.com*, 17 March 2004, viewed on the internet at <http://www.forbes.com/business/energy/newswire/2004/03/17/rtr1302622.html> (15 April 2004); "Plant closure report alarms Nanticoke," *The Toronto Star*, 17 March 2004, viewed on the internet at http://www.thestar.com/NASApp/cs/ContentServer?pagename=thestar/Layout/Article_PrintFriendly&c=Article&cid=1079564621228&callpageid=968256289824 (15 April 2004); "Ontario Power Generation reports 2003 earnings," *CNW Telbec*, 16 March 2004, viewed on the internet at <http://www.cnw.ca/fr/releases/archive/March2004/16/c0843.html> (15 April 2004); "Ontario braces for big changes to energy market," *CTV.ca*, 18 March 2004, viewed on the internet at http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/print/CTVNews/1079543973373_74953173/?hub=TopStories&subhub=PrintStory&articleURL=http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/1079543973373_74953173/?hub=TopStories (15 April 2004).

efforts to establish a relevant CWS (for mercury), and the announced elimination of the pollution sources at issue, even if the actual elimination of those sources faces a degree of uncertainty. In fact, s. 166(2)(b) states that “if the government referred to in paragraph (a) [in this case, the Ontario government] can prevent, control or correct the air pollution”, the federal government “shall offer it an opportunity to do so.” The response indicates that Canada is currently providing Ontario this opportunity.

The information before the Secretariat regarding both emission reduction targets and concrete actions, together with reports of the planned closure of some or all of OPG’s coal-fired power plants, indicates a dynamic and improving situation in regard to the transboundary pollution of concern to the Submitters, similar to the situation presented in the Great Lakes submission. While the passage of time without any progress on the part of Ontario or the federal Environment Minister may, in the future, raise a question regarding the application of s. 166 in this context, the Secretariat cannot, at this time, identify a central question regarding the Environment Minister’s exercise of the discretion given him in s. 166 of CEPA that would warrant preparation of a factual record.

B. Assertions regarding s. 36(3) of the *Fisheries Act*

The Submitters’ assertions regarding s. 36(3) appear to suggest an untested application of the provision to air emissions that eventually are deposited into water frequented by fish. Nonetheless, by conducting an inspection of OPG’s mercury emissions under the *Fisheries Act*, Canada indicates that OPG’s emissions might be considered “a deposit of a deleterious substance . . . under [] conditions where the deleterious substance or any other deleterious substance that results from the deposit of the deleterious substance may enter [water frequented by fish]” within the meaning of s. 36(3). However, Canada also points out the complexity of tracking air emissions to establish the causal source-receptor link between OPG’s emissions and specific fish-bearing waters downwind, as well as the need to establish the elements of an offense under s. 36(3) beyond a reasonable doubt. Canada explains as follows:

The task of measuring mercury emissions in stack gases is difficult and the scientific techniques are quite complicated. Specialized equipment based on a unique determination of the circumstances is required. Due to these complications, and thus high costs, stack sampling programs are usually carried out once a year or once every few years. As a result data on long term monitoring of emission is very scarce.

The atmospheric modelling of emissions and the attempt to determine their ultimate fate is even more difficult. First, as described above, the data is scarce; and second, there is not full scientific understanding of atmospheric pathways and chemical interactions with mercury in the atmosphere. This science is in its infancy and is the subject of much study and debate in the scientific community. There are currently no comprehensive models available that can deal with the mercury emissions from these stacks.⁴²

In view of the apparently unprecedented nature of the application of s. 36(3) to air emissions that are eventually deposited into waters frequented by fish, Canada's inspection of OPG's mercury emissions with a view to considering whether action is warranted under s. 36(3) is a significant step. Because Canada is early in the process of addressing the complexities inherent in undertaking the sampling and studies involved, and noting as well the announced closing of some or all of OPG's coal-fired facilities, the Secretariat has concluded that a factual record at this early stage in Canada's possible pursuit of s. 36(3) charges would be of limited value.

IV. DETERMINATION

For the foregoing reasons, the Secretariat considers that the revised submission, SEM-03-001 (Ontario Power Generation), 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,

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

per: William V. Kennedy
Executive Director

cc: Norine Smith, Environment Canada
José Manuel Bulás, SEMARNAT
Judith E. Ayres, US-EPA
Submitters

42. Response at 14.

SEM-03-002
(Home Port Xcaret)

AUTEURS : ALFONSO CIPRES VILLARREAL ET COLL.

PARTIE : ÉTATS-UNIS DU MEXIQUE

DATE : 14 mai 2003

RÉSUMÉ : Les auteurs allèguent des « violations de la loi et des irrégularités dans le processus d’octroi de permis pour le Home Port Xcaret », ouvrage qui, affirmant-ils, « causera des préjudices irréparables à l’environnement et détruira les ressources naturelles et les écosystèmes coralliens, mettant ainsi en danger d’extinction une infinité d’espèces marines ».

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

PAR. 14(1) Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe
(31 juillet 2003) 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

Número de Petición:	SEM-03-002 (Home Port Xcaret)
Peticionarios:	Luis Hernández, Movimiento Ecologista del Sureste Arturo Rodríguez, Movimiento Ecologista de Playa del Carmen Nancy De Rosa, Movimiento Ecologista de Acumal José Manuel Castillo, Movimiento Ecologista de Cozumel Marciano Toledo, Movimiento Ecologista de la Riviera Maya José Antonio Duclaud González Enrique Montero Montero, Movimiento Ecologista Mexicano, A.C. Marcos Falfán Reyes, Movimiento Ecologista Mexicano, A.C. César Mora, Instituto Politécnico Nacional Luis Treviño, Instituto de Ingeniería de la UNAM
Representados por:	Arq. Alfonso Ciprés Villarreal
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de la petición:	14 de mayo de 2003
Fecha de la determinación:	31 de julio de 2003

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 14 de mayo de 2003, el Sr. Alfonso Ciprés Villarreal presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental ("el Secretariado") una petición en conformidad con los Artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* ("ACAAN" o "el Acuerdo") a nombre de las organizaciones sin vinculación gubernamental y personas arriba mencionadas ("los Peticionarios"). La petición asevera, entre otras cosas, que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la autorización en materia de impacto ambiental (AIA) de un proyecto de muelle en la Riviera Maya, en Quintana Roo ("el Proyecto"). Según el ACAAN, el Secretariado podrá examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1). El Secretariado ha determinado que esta petición no cumple con uno de los requisitos del artículo 14(1) para su examen en este proceso, y en este documento expone las razones de su determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios alegan "violaciones legales e irregularidades en el proceso de otorgamiento de permisos del 'Home Port Xcaret'," obra que, afirman, "afectará irreparablemente y destruirá los recursos naturales y los ecosistemas coralinos, poniendo en grave peligro de extinción una infinidad de especies marinas."¹ Aseveran que la AIA del Proyecto viola el artículo 34 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* ("la LGEEPA"), así como los artículos 37, 38 y 40 a 43 de su Reglamento en materia de Impacto Ambiental ("el Reglamento"), ya que, según sus afirmaciones, se omitió cumplir con la obligación de poner a disposición del público cierta información respecto del Proyecto y llevar a cabo una consulta o reunión pública de información.² Los Peticionarios aseveran además que el Proyecto afectara colonias de coral protegidas y que el promovente omitió tramitar la AIA ante la Secretaría de Desarrollo y Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo.³ La petición se acompaña de un video mostrando vida marina y un sistema arrecifal a proximidad de donde se ubicará el Proyecto, y de numerosos artículos de periódicos.

Además de las afirmaciones mencionadas arriba, la petición asevera que hubo irregularidades en el proceso para la solicitud y el

1. Página 1 de la petición.

2. Página 2 de la petición.

3. *Ibid.*

otorgamiento del título de concesión para el Proyecto por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Según los Peticionarios: (i) Grupo Xcaret y Carnival Corporation omitieron notificar su concentración a la Comisión Nacional de Competencia de acuerdo con los artículos 16, 18, 20 y 21 de la *Ley Federal de Competencia Económica*;⁴ (ii) el Proyecto fue calificado como “de uso particular” cuando se trata más bien de una terminal portuaria de altura para “cruceiros de uso público,” haciendo necesario, de acuerdo con el artículo 24 de la *Ley de Puertos*, convocar a concurso público o a licitación el otorgamiento del título de concesión;⁵ y (iii) el Proyecto se ubicará en una zona de monumentos arqueológicos, y el promovente ha omitido obtener un decreto autorizando el cambio de uso del suelo u otras autorizaciones de acuerdo con la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, cuyo artículo 27 dispone que monumentos arqueológicos son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles.⁶

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

4. Página 3 de la petición.

5. *Ibid.*

6. Páginas 5-6 de la petición.

- (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 al menos de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos.⁷ Por lo tanto, el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

La primera cuestión es si la petición “asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. El Secretariado determinó que algunas de las aseveraciones de la petición sí satisfacen este requisito umbral, mientras otras no, por las siguientes razones.

La primera serie de aseveraciones en la petición se relaciona a la AIA del Proyecto.⁸ El Secretariado determinó que estas aseveraciones satisfacen el requisito umbral del artículo 14(1) del ACAAN. Los Peticionarios afirman que “la autorización del proyecto viola lo dispuesto por el artículo 34 de la LGEEPA” porque se emitió sin que se hubiese cumplido, según los Peticionarios, con disposiciones del artículo 34 de la LGEEPA y del Reglamento que establecen reglas para la publicación de información y la posibilidad de reuniones y consultas públicas respecto de proyectos propuestos. La LGEEPA y el Reglamento son “legislación ambiental” para efectos del ACAAN, porque su propósito principal es la protección del ambiente.⁹

7. En este sentido, véanse (SEM-97-005/ Animal Alliance of Canada, et al) Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); y (SEM-98-003/Department of the Planet Earth, et al) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) respecto de la versión revisada de la petición (8 de septiembre de 1999).

8. Página 2 de la petición.

9. 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

Por lo que se relaciona a las aseveraciones de los Peticionarios en torno al otorgamiento del título de concesión para el Proyecto, el Secretariado determinó que estas aseveraciones no cumplen con el requisito umbral del artículo 14(1) del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitió el título de concesión para el Proyecto a pesar de presuntas violaciones del artículo 24 de la *Ley de Puertos*, de los artículos 16, 18, 20 y 21 de la *Ley Federal de Competencia Económica*, y del artículo 27 de la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*. No se trata de aseveraciones respecto de la falta en la aplicación efectiva de legislación ambiental, dado que ninguna de estas disposiciones tiene como propósito principal “la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana” conforme al artículo 45(2) del ACAAN. En consecuencia, el Secretariado está impedido para examinar estas aseveraciones en este proceso.¹⁰

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos establecidos en los incisos a), b), d), e) y f) del artículo 14(1), por las siguientes razones. En cuanto al inciso a), la petición se presentó por escrito en español, que es el idioma designado por México.¹¹ Respecto de los incisos b) y f), la petición identifica claramente a las personas u organizaciones que la presentan, y se trata de personas y organizaciones que residen o están establecidas en el territorio de la Parte mexicana.¹² En lo que se relaciona al inciso d), la petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria: los Peticionarios son representantes de movimientos ecologistas, académicos, y un miembro de la comunidad donde se ubicará el Proyecto, por lo que al parecer, no son competidores que podrían beneficiarse económicamente con la petición. Además, sus afirmaciones se centran en la autorización del Proyecto por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“la Semarnat”) y no en el

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.

10. Aun cuando el Secretariado no se rige por el principio de *stare decisis*, en ocasiones anteriores, al examinar otras determinaciones, ha señalado que las disposiciones citadas deben satisfacer la definición de legislación ambiental. Véanse 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).

11. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y la sección 3.2 de las Directrices.

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

cumplimiento de una compañía o negocio en particular. Los Peticionarios alegan que no se cumplió con disposiciones de la LGEEPA sobre la participación pública y el derecho a la información en el contexto del otorgamiento de la AIA para el Proyecto, por lo que la petición no parece intrascendente. En cuanto al inciso e), la petición señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades, ya que alude a un recurso de revisión interpuesto ante la Semarnat que fue rechazado por falta de interés jurídico, y menciona que “actualmente el asunto se ventila en el Tribunal Fiscal Federal del Poder Judicial.”

Sin embargo, el Secretariado juzga que la petición no satisface el requisito del inciso c) del artículo 14(1) del ACAAN porque no contiene información suficiente para analizarla. De acuerdo con este inciso y la sección 5.3 de las Directrices, una petición deberá contener una relación sucinta de los hechos en que se funden las aseveraciones de los Peticionarios, y deberá proporcionar información suficiente que permita al Secretariado examinarla, incluidas las pruebas documentales que puedan sustentar la petición. Las secciones 5.5 y 5.6 de las Directrices señalan al respecto, que el Peticionario deberá adjuntar con la petición copias de cualquier correspondencia pertinente con las autoridades pertinentes, y que la petición debería abordar los factores a ser considerados por el Secretariado conforme al artículo 14(2) del ACAAN.

La petición no contiene detalles respecto de la presunta falta en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA en relación con el Proyecto, por ejemplo, sobre si la Semarnat recibió alguna solicitud para llevar a cabo una consulta pública respecto del Proyecto. La petición tampoco aborda los siguientes factores que orientan al Secretariado para decidir si amerita solicitar una respuesta de la Parte de acuerdo con el artículo 14(2): la cuestión del daño [a los Peticionarios]; si el estudio ulterior de los asuntos planteados en la petición contribuiría a alcanzar las metas del ACAAN; y la medida en que la petición se base exclusivamente en noticias de los medios de comunicación. La petición se acompaña de un video mostrando vida marina y un sistema arrecifal próximo al sitio propuesto para el Proyecto, y de numerosos artículos de periódicos. Sin embargo, no se acompaña de copias de cualquier correspondencia pertinente con las autoridades o de otra información pertinente, como por ejemplo una copia de la AIA o del recurso de revisión mencionado en la petición.

Habiendo revisado la petición de conformidad con el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición no satisface todos los requisitos en él establecidos, por las razones arriba descritas.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado ha revisado la petición en conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN y considera que no cumple con todos los requisitos allí establecidos, porque no contiene suficiente información que permita al Secretariado revisar la petición.

En cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las Directrices, este Secretariado notifica al Peticionario que no procederá a examinar la petición. 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 los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Victor Shantora
Director Ejecutivo Interino

cc: Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. Alfonso Ciprés Villarreal

SEM-03-003
(Lac de Chapala II)

AUTEURS : DR. RAQUEL GUTIERREZ NAJERA ET COLL.

PARTIE : ÉTATS-UNIS DU MEXIQUE

DATE : 23 mai 2003

RÉSUMÉ : Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec le bassin Lerma-Chapala-Santiago-Pacifique. Selon les auteurs de la communication, cette omission est à l'origine de la grave dégradation de l'environnement et de l'important déséquilibre hydrique observés dans le bassin, ce qui risque de conduire à la disparition du lac de Chapala et de l'habitat de ses oiseaux migrateurs.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

PAR. 14(1)(2)
(19 décembre 2003) Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait 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

Núm. de petición:	SEM-03-003 (Lago de Chapala II)
Peticionaria(os):	Fundación Lerma-Chapala-Santiago Pacífico, A.C. Sociedad Amigos del Lago de Chapala, A.C. Instituto de Derecho Ambiental, A.C. Vecinos de la Comunidad de Juanacatlán, Jalisco Comité Pro-Defensa de Arcediano, A.C. Amigos de la Barranca, A.C. Ciudadanos por el Medio Ambiente, A.C. AMCRESP, A.C. Red Ciudadana, A.C.
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	23 de mayo de 2003
Fecha de la determinación:	19 de diciembre de 2003

I. ANTECEDENTES

El 23 de mayo de 2003, la Fundación Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico, A.C., Sociedad Amigos del Lago de Chapala, A.C., el Instituto de Derecho Ambiental, A.C., Vecinos de la Comunidad de Juanacatlán, Jal., Comité Pro-Defensa de Arcediano, A.C., Amigos de la Barranca, A.C., Ciudadanos por el Medio Ambiente, A.C., Amcresp, A.C. y Red Ciudadana, A.C. (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 "Acuerdo" o "ACAAN").

Según el ACAAN, el Secretariado podrá examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1). Si considera que una petición cumple con esos requisitos, el Secretariado debe determinar si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-03-003 (Lago de Chapala II) cumple con todos los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y que amerita solicitar una respuesta de la Parte con acuerdo al artículo 14(2), por las razones que se exponen en la sección III de la presente determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México está omitiendo aplicar de manera efectiva su legislación ambiental¹ en relación con la gestión de los recursos hídricos en la Cuenca Hidrológica Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico (Región Hidrológica XII) ("la Cuenca").² Afirman que eso tiene como consecuencia el grave deterioro ambiental y desequilibrio hídrico de la Cuenca, así como el riesgo de que el Lago de Chapala y el hábitat de aves migratorias que llegan al mismo desaparezcan.³ Citan como ejemplos el estado de contaminación del río Santiago,⁴ al que le atribuyen graves repercusiones en la salud de los habitantes de Juana-catlán,⁵ así como el bajo nivel del Lago de Chapala,⁶ que según los Peticionarios está poniendo en peligro el hábitat del pelícano blanco.⁷

Según afirman los Peticionarios, la Parte no está garantizando la participación ciudadana de una manera efectiva en la política ambiental

1. Véase la página 7 de la petición: LGEEPA: artículos 1, 2, 5 (fracciones III, IV, XVI, XI, XIX), 18, 78, 79 (fracciones I, III), 80 (fracciones I, VII), 83, 88 (fracciones I, II, III), 89, 133, 157, y 161-170; Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental: artículo 3 (fracciones III-IX); LAN: artículos 1, 2, 3 (fracciones IV, V), 4, 7 (fracciones II, IV, VIII), 9 (fracciones I, XIII); Reglamento de la LAN: artículo 2 (fracciones IV, V, VIII, XII, XIV, XVI-XXV), y Reglamento Interior de la Semarnat: artículo 44.

2. Página 1 de la petición.

3. *Ibid.*

4. Páginas 7 y 12 de la petición, y anexo XXV.

5. Página 7 de la petición.

6. Página 3 de la petición.

7. Páginas 6 y 7 de la petición, y anexo XXIV.

respecto de la Cuenca porque, según sostienen, todas las iniciativas en las que participó la sociedad civil, y que son descritas en la Petición, para solucionar la problemática de la calidad y cantidad de agua en la Cuenca

[...] no pasaron de eso, de buenas intenciones, y cuyo sinnúmero de borradores se encuentran en los archivos tanto del Secretario del Ambiente como del Director General y Regional de la Comisión Nacional del Agua.⁸

Los Peticionarios aseveran que, en el caso del río Santiago, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (“Semarnat”) está omitiendo la aplicación efectiva del artículo 133 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (“LGEEPA”) al no realizar un monitoreo sistemático y permanente de la calidad del agua del río con el fin de detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan.⁹ Alegan que la Semarnat está omitiendo aplicar los criterios de aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos del artículo 88 de la LGEEPA al permitir la construcción de una presa en la barranca de Huentitán (Presa Arcediano), en el río Santiago, para abastecer de agua a la zona metropolitana de Guadalajara, a pesar tanto de una declaratoria de protección del gobierno municipal de Guadalajara de 1997 que interdice la construcción de tal obra, como del grado de contaminación del río.¹⁰ Afirman:

Luego entonces, la autoridad está omitiendo estos criterios de manejo de recursos hídricos, cuando la Autoridad de la Comisión Nacional del Agua y del estado de Jalisco (CEAS) están pretendiendo construir una Presa Arcediano en el Río Santiago, sin antes restaurar el funcionamiento del equilibrio ecológico del mismo, al margen de la política ambiental que hoy en día está explicitada en los diversos instrumentos jurídicos alusivos a la Cuenca en comento.¹¹

Los Peticionarios sostienen que la Comisión Nacional del Agua (“CNA”) está delegando en el Consejo de Cuenca las decisiones sobre el uso y la distribución del agua en la zona y, por tanto, no está aplicando de manera efectiva las disposiciones de la *Ley de Aguas Nacionales* (“LAN”) que le confieren la autoridad y la responsabilidad de tomar decisiones en la materia.¹² Según los Peticionarios, la Parte está impidiendo la corresponsabilidad de la ciudadanía en la protección del ambiente al delegar en el Consejo de Cuenca las decisiones sobre el

8. Página 8 de la petición.

9. Página 12 de la petición.

10. Página 9 de la petición.

11. *Ibid.*

12. Página 10 de la petición.

manejo y distribución del agua en la Cuenca, y sin embargo considerar que las decisiones que de dicho Consejo emanen no son sujetas a ser impugnadas por la ciudadanía mediante los recursos de revisión previstos por la LAN.¹³ Afirman:

Planteadas así nuestra premisa, la CNA, debería asumir su Autoridad en materia de distribución y aprovechamiento del recurso hídrico en México, lo que a la fecha ha omitido en virtud de que se ha escudado reiterativamente en el Consejo de Cuenca para evadir la responsabilidad en el marco de la ley de Aguas Nacionales la aplicación de la Ley en el aprovechamiento y distribución del agua, tal es el caso de las respuestas dadas a dos diferentes peticiones realizadas por la Fundación a efecto de conocer el acto de autoridad que estaba decidiendo sobre la distribución del agua y de la que le correspondería al Lago de Chapala como se desprende de los diversos oficios de fechas 26 de Noviembre del 2001, 11 de febrero y 14 de noviembre del 2002 y 10 de Enero del 2003, escritos a los cuales la CNA contesta en forma evasiva lavándose las manos y cuando le conviene a efecto de evadir su responsabilidad, dice que el Consejo de Cuenca no es autoridad y cuando se le pide el acto de autoridad, dice que se resolvió en el consejo de cuencas, incumpliendo de manera impune y reiterativa el contenido del artículo 4, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la Ley de Aguas Nacionales [...]¹⁴

Los Peticionarios aseveran que los acuerdos concluidos por el Consejo están viciados de nulidad: primero, al no respetar la prioridad que la LAN otorga al uso doméstico del agua y, segundo, al no cumplir con los requisitos de forma para actos de autoridad señalados en los artículos 3, 4 y 5 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.¹⁵

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14 DEL ACUERDO

a) El 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;

13. Páginas 4, 5 y 13 de la petición.

14. Página 10 de la petición.

15. Páginas 10 a 12 de la petición.

- (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.

Para que el Secretariado pueda examinar si la petición cumple con los criterios establecidos en los incisos a)-f) del artículo 14(1) del Acuerdo, la petición debe satisfacer el requisito umbral del artículo 14(1). Esto lo hace, en el sentido de que la presentan varias organizaciones sin vinculación gubernamental y asevera que una Parte, México, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Sin embargo, no todas las disposiciones legislativas identificadas por los Peticionarios¹⁶ son disposiciones cuya aplicación se puede revisar dentro del procedimiento de peticiones ciudadanas establecido por los artículos 14 y 15 del ACAAN. A continuación se hace un análisis de las disposiciones de referencia para identificar las que guardan congruencia con los términos del encabezado del artículo 14 del ACAAN.

El Secretariado ya determinó, al analizar peticiones anteriores, que aseveraciones en cuanto a omisiones en la aplicación de disposiciones que establecen derechos procesales de la sociedad civil respecto a asuntos ambientales se ajustan a los requisitos del preámbulo del artículo 14(1) del ACAAN, debido a que las disposiciones mismas se encuadran en la definición de “legislación ambiental” contenida en el ACAAN.¹⁷

16. Véase la página 7 de la petición: LGEEPA: artículos 1, 2, 5 (fracciones III, IV, XVI, XI, XIX), 18, 78, 79 (fracciones I, III), 80 (fracciones I, VII), 83, 88 (fracciones I, II, III), 89, 133, 157, y 161-170; Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental: artículo 3 (fracciones III-IX); LAN: artículos 1, 2, 3 (fracciones IV, V), 4, 7 (fracciones II, IV, VIII), 9 (fracciones I, XIII); Reglamento de la LAN: artículo 2 (fracciones IV, V, VIII, XII, XIV, XVI-XXV), y Reglamento Interior de la Semarnat: artículo 44.

17. El artículo 45(2) del Acuerdo 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,

Al analizar la petición SEM-00-006 (Tarahumara), la cual asevera omisiones en la aplicación de las disposiciones de la LGEEPA en torno al procedimiento de denuncia popular y el recurso de revisión, el Secretariado determinó que

[e]s 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.¹⁸

En casos anteriores, para determinar si una petición se refería a una omisión en la aplicación efectiva de la ley, el Secretariado examinaba si los peticionarios aseveraban una omisión en el cumplimiento de una obligación legal específica.¹⁹ El Anexo 1 de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legislativas identificadas por los Peticionarios. De estas disposiciones, algunas contienen definiciones,²⁰ otras contienen listas de atribuciones del gobierno federal de acuerdo con la LGEEPA,²¹ y de la CNA y los consejos de cuenca de acuerdo con la LAN.²² Se incluyen las disposiciones que definen los objetivos y campos de aplicación de la LGEEPA²³ y de la LAN,²⁴ además de disposiciones que listan asuntos que se consideran de utilidad pública.²⁵ La petición

(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.

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.

18. Véase SEM-00-006 (Tarahumara), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001) en la página 8.

19. Véase SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999) en la página 7.

20. El artículo 3 del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental: el artículo 3 de la LAN: el artículo 2 del Reglamento de la LAN.

21. El artículo 5 de la LGEEPA.

22. Artículos 4, 9 y 13 de la LAN y artículo 44 del Reglamento Interior de la Semarnat.

23. Artículo 1 de la LGEEPA.

24. Artículos 1 y 2 de la LAN.

25. Artículo 2 de la LGEEPA y artículo 7 de la LAN.

también enumera disposiciones que listan principios o criterios que el Ejecutivo Federal observará, por ejemplo, para la conducción de la política ambiental,²⁶ y considerará para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre y para el aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos.²⁷ Se listan las disposiciones de la LGEEPA que enumeran las facultades de vigilancia y inspección de la Semarnat, además de la disposición que faculta a la Semarnat para ordenar medidas de seguridad en materia ambiental.²⁸

La petición se basa también en una disposición que prevé que el Ejecutivo Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas ambientales, y otra que dispone que el Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.²⁹ La petición identifica una disposición que establece que la Semarnat deberá formular y ejecutar programas de restauración ecológica en aquellas áreas que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos.³⁰ Se identifica también una disposición que prevé que la Semarnat realizará un sistemático y permanente monitoreo de la calidad de las aguas, para detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan.³¹

El Secretariado concluyó que de las disposiciones de referencia, las que contienen definiciones,³² las que describen el objetivo y campo de aplicación de la LGEEPA³³ y de la LAN,³⁴ y las listas de lo que se considera de utilidad pública,³⁵ mientras sirven para interpretar el sentido de las demás disposiciones de estas leyes, no son disposiciones cuya aplicación se puede revisar de acuerdo con el artículo 14 del ACAAN, porque no confieren a la autoridad alguna facultad, o bien, le imponen alguna obligación. Respecto de las demás disposiciones, el Secretariado determinó que en cuanto su propósito principal es la protección del medio ambiente y confieren a la autoridad alguna atribución o facultad, o le imponen alguna obligación, los alegatos de los Peticionarios respecto de

26. Artículo 15 de la LGEEPA.

27. Artículos 79, 80, 88 y 89 de la LGEEPA.

28. Artículos 161-170 de la LGEEPA.

29. Artículos 18 y 157 de la LGEEPA.

30. Artículo 78 de la LGEEPA.

31. Artículo 133 de la LGEEPA.

32. El artículo 3 del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental: el artículo 3 de la LAN: el artículo 2 del Reglamento de la LAN.

33. Artículo 1 de la LGEEPA.

34. Artículos 1 y 2 de la LAN.

35. Artículo 2 de la LGEEPA y artículo 7 de la LAN.

presumidas omisiones en su aplicación efectiva se pueden revisar de acuerdo con los criterios establecidos en los incisos a)-f) del artículo 14(1) del Acuerdo.

El Secretariado determinó que la petición cumple con los requisitos a), b) y f) del artículo 14(1) del Acuerdo, toda vez que fue presentada por escrito en español, el idioma designado por México para tales efectos;³⁶ los Peticionarios se identifican claramente en la petición,³⁷ y, a partir de la información proporcionada por los Peticionarios, es posible constatar que tienen su domicilio en México.

En cuanto a los requisitos establecidos en los incisos c) y e), el Secretariado determinó que la información y documentos proporcionados por los Peticionarios son suficientes para permitir al Secretariado analizar algunos alegatos de la petición. En la parte V de la petición, que lleva el encabezado "Omisiones en la aplicación de la normatividad ambiental: acuerdo paralelo y legislación mexicana," los Peticionarios aseveran que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación de ciertas disposiciones de la LGEEPA y la LAN³⁸ al no: 1) aplicar de manera efectiva las políticas elaboradas con la participación de la sociedad civil en lo que se refiere a la Cuenca (ejemplo de la Presa Arcediano);³⁹ 2) dar seguimiento a quejas de ciudadanos que vigilan el cumplimiento de la Ley (ejemplo de las quejas de los habitantes de Juanacatlán respecto de la contaminación del Río Santiago);⁴⁰ 3) ejercer las atribuciones que confiere la LAN a la CNA en cuanto a firmar y ejecutar acuerdos sobre el uso y distribución del agua en la Cuenca.⁴¹ La petición cuenta con 27 anexos que contienen información que se relaciona a las afirmaciones contenidas en la petición respecto de los asuntos mencionados arriba. Entre los anexos se encuentran copias de correspondencia con las autoridades, informes técnicos, copias de acuerdos de coordinación entre entidades federales y estatales para la gestión del agua en la Cuenca, decretos, fotografías, artículos periodísticos y documentos de otro tipo. La petición también señala que el asunto se comunicó por escrito a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("Profepa"), la CNA, la Semarnat y otras autoridades.⁴²

36. Véase también el apartado 3.2 de las *Directrices para la Presentación de Peticiones* ("las Directrices").

37. Página 2 de la petición.

38. Página 7 de la petición. Véase el Anexo 1 de esta determinación.

39. Página 8 y 9 de la petición.

40. Página 12 de la petición.

41. Páginas 9 y 10 de la petición.

42. Véase recurso de revocación, páginas 4 y 5 de la petición y anexos XVI y XVII; documento de reflexión, página 5 de la petición y anexo XX; escrito al Presidente de

El 15 de agosto y el 2 de septiembre de 2003, el Secretariado solicitó a los Peticionarios una copia de un acuerdo de la Profepa, mencionado en un anexo a la petición, notificado al C. Manuel Villagómez Rodríguez, presidente de la Fundación Cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico, A.C., el 28 de marzo de 2003 y que se relaciona con una denuncia popular interpuesta por esta persona.⁴³ Los Peticionarios entregaron al Secretariado una copia de tal acuerdo el 18 de septiembre de 2003,⁴⁴ seguido el 2 de octubre por un oficio de la CNA al que se refiere el multicitado acuerdo de la Profepa. También el 2 de octubre, los Peticionarios proporcionaron al Secretariado copias de artículos periodísticos relacionados a un desvío del trasvase de la presa Solís en el estado de Guanajuato por parte de un grupo de campesinos, y copias de peticiones respecto del estado del Lago de Chapala.⁴⁵

Respecto al inciso d) del artículo 14(1) del Acuerdo, el Secretariado concluyó que la petición no parece estar encaminada a hostigar a una industria, sino a promover la aplicación de la legislación ambiental en México. Esto en virtud de que la petición está esencialmente referida a omisiones de la autoridad en México y no al cumplimiento de una empresa en particular. La petición tampoco plantea una cuestión intrascendente.⁴⁶

la República, página 6 de la petición y anexo XXII; escrito a la CNA, página 6 de la petición y anexo XXIII; denuncia popular, página 7 de la petición y anexo II; denuncias de los habitantes de Juanacatlán, página 7 de la petición y anexo XXV.

43. Véase el anexo II de la petición, carta de Manuel Villagómez Rodríguez fechada el 10 de abril de 2003 y dirigida al delegado de la Profepa en el estado de Jalisco. Véase también el apartado 5.5 de las Directrices: "La petición deberá indicar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte en cuestión e indicar la respuesta de la Parte, si la hubiera. El Peticionario adjuntará con la petición, copias de cualquier correspondencia pertinente con las autoridades pertinentes [...] y el apartado 3.10 de las Directrices: "El Secretariado podrá notificar en cualquier momento al Peticionario la existencia de errores menores de forma en la petición para que éste los rectifique".
44. El oficio recibido por el Secretariado tiene el número P.F.-E27-D.D.Q.-1100-(02) 5698 y lleva la fecha 26 de noviembre del 2002.
45. Carta del Gerente Regional Lerma Santiago Pacífico de la CNA, Raúl Antonio Iglesias Benítez, al delegado de la Profepa para el estado de Jalisco, Oficio No. BOO.00.R12.07.3/86, Asunto: Relativo al oficio No. P.F.-E27.-D.D.A.Q.P.S.-0835-(02) 4270, recibida por la Profepa el 25 de octubre del 2002.
46. Véase también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que el Secretariado, al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, tomará en cuenta: (i) "si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición"; y (ii) "si la petición parece intrascendente".

b) El artículo 14(2) del ACAAN

El artículo 14(2) del ACAAN dispone que cuando el Secretariado considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 1 del artículo 14, determinará si la petición amerita solicitar 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 del ACAAN;
- (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.

Con la orientación de las consideraciones expuestas arriba, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte. De acuerdo con el inciso a) del artículo 14(2), la petición alega daño a las personas y organizaciones que la presentaron: dos de los Peticionarios son habitantes de Juanacatlán, donde, según se asevera, el estado de contaminación del río Santiago está teniendo efectos nocivos en la salud de las personas.⁴⁷ Además, todos los Peticionarios aseveran que la presumida falta por parte de la autoridad ambiental de ejercer las atribuciones que le confieren la LAN y la LGEEPA para la protección de los ecosistemas acuáticos “se ha traducido en [...] la imposibilidad material por parte de los denunciantes de ejercer las garantías procesales para acceder a justicia en cuanto a la legalidad de los actos de la autoridad en materia de aguas en México [...].⁴⁸”

Respecto del inciso b) del artículo 14(2), la petición también plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, sobre todo las dispuestas en los incisos (a), (g) y (j) del artículo 1 del ACAAN. En cuanto al inciso c), uno de los Peticionarios ha interpuesto una denuncia popular ante la Profepa, que aborda temas similares a los que se plantean en la petición, por lo que se comprueba haber acudido a los recursos al alcance de los particulares.⁴⁹

47. Página 12 de la petición.

48. *Ibid.*

49. Anexo II de la petición.

Finalmente, con respecto al inciso d), la petición no se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, sino también en actas de autoridades ambientales y otros escritos.

Tras haber analizado las aseveraciones contenidas en la parte V de la petición a la luz de la información proporcionada y las disposiciones legislativas citadas por los Peticionarios bajo el rubro “Legislación ambiental mexicana cuya aplicación fue omitida,” el Secretariado considera que se amerita solicitar una respuesta a la Parte respecto de la aplicación de las siguientes disposiciones legislativas en cuanto a los siguientes asuntos identificados por los Peticionarios: artículos 88 fracciones II y III, 89 y 157 de la LGEEPA respecto del Proyecto de la Presa Arcediano; artículo 88 fracción I y 133 de la LGEEPA respecto de las quejas ciudadanas de habitantes de Juanacatlán en cuanto al estado de contaminación del Río Santiago; artículos 4, 7 fracción IV y 9 fracción XIII de la LAN en cuanto a la conclusión y ejecución de acuerdos sobre el uso y distribución de agua en la Cuenca.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado examinó la petición SEM-03-003 (Lago de Chapala II) de acuerdo con el artículo 14(1) del ACAAN y determina que algunas aseveraciones de la misma cumplen, según las razones expuestas en esta determinación, con todos los requisitos allí establecidos. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, a las aseveraciones de los Peticionarios respecto de la aplicación de las siguientes disposiciones legislativas en cuanto a los siguientes asuntos: artículos 88 fracciones II y III, 89 y 157 de la LGEEPA respecto del Proyecto de la Presa Arcediano; artículos 88 fracción I y 133 de la LGEEPA respecto de las quejas ciudadanas de habitantes de Juanacatlán en cuanto al estado de contaminación del Río Santiago, y artículos 4, 7 fracción IV y 9 fracción XIII de la LAN en cuanto a la conclusión y ejecución de acuerdos sobre el uso y distribución de agua en la Cuenca, y así lo hace.

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 siguientes a la recepción de esta notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma. Dado que a la Parte interesada ya se le enviaron copias de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta determinación.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Katia Opalka
Oficial jurídica
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

cc: Lic. José Manuel Bulás, Semarnat
Sra. Norine Smith, Ministerio de Medio Ambiente de Canadá
Sra. Judith E. Ayres, EPA de EU
Dra. Raquel Gutiérrez Nájera, Instituto de Derecho
Ambiental, A.C.
Sr. William Kennedy, Director Ejecutivo de la CCA

Anexo 1

LGEEPA

Artículo 1

La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

- I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
- VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX – G de la Constitución;

- IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y
- X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

Artículo 2

Se consideran de utilidad pública:

- I.- El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;
- II.- El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;
- III.- La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; y
- IV.- El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

Artículo 5

Son facultades de la Federación:

- III.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

- IV.- La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado; [...]
- XI.- La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia; [...]
- XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley; [...]
- XIX.- La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven; [...]

Artículo 18

El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables.

Artículo 78

En aquellas áreas que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos, la Secretaría deberá formular y ejecutar programas de restauración ecológica, con el propósito de que se lleven a cabo las acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que en ella se desarrollaban.

En la formulación, ejecución y seguimiento de dichos programas, la Secretaría deberá promover la participación de los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales, y demás personas interesadas.

Artículo 79

Para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, se considerarán los siguientes criterios:

- I.- La preservación de la biodiversidad y del hábitat natural de las especies de flora y fauna que se encuentran en el territorio

nacional y en las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción; [...]

- III.- La preservación de las especies endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial; [...]

Artículo 80

Los criterios para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, a que se refiere el artículo 79 de esta Ley, serán considerados en:

- I.- El otorgamiento de concesiones, permisos y, en general, de toda clase de autorizaciones para el aprovechamiento, posesión, administración, conservación, repoblación, propagación y desarrollo de la flora y fauna silvestres; [...]
- VII.- La creación de áreas de refugio para proteger las especies acuáticas que así lo requieran; [...]

Artículo 83

El aprovechamiento de los recursos naturales en áreas que sean el hábitat de especies de flora o fauna silvestres, especialmente de las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, deberá hacerse de manera que no se alteren las condiciones necesarias para la subsistencia, desarrollo y evolución de dichas especies.

La Secretaría deberá promover y apoyar el manejo de la flora y fauna silvestre, con base en el conocimiento biológico tradicional, información técnica, científica y económica, con el propósito de hacer un aprovechamiento sustentable de las especies.

Artículo 88

Para el aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos se considerarán los siguientes criterios:

- I.- Corresponde al Estado y a la Sociedad la protección de los ecosistemas acuáticos y del equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico;
- II.- El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que comprenden los ecosistemas acuáticos deben realizarse de manera que no se afecte su equilibrio ecológico;

- III.- Para mantener la integridad y el equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico, se deberá considerar la protección de suelos y áreas boscosas y selváticas y el mantenimiento de caudales básicos de las corrientes de agua, y la capacidad de recarga de los acuíferos, [...]

Artículo 89

Los criterios para el aprovechamiento racional del agua y de los ecosistemas acuáticos, serán considerados en:

- I.- La formulación e integración del Programa Nacional Hidráulico;
- II.- El otorgamiento de concesiones, permisos, y en general toda clase de autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales o la realización de actividades que afecten o puedan afectar el ciclo hidrológico;
- III.- El otorgamiento de autorizaciones para la desviación, extracción o derivación de aguas de propiedad nacional;
- IV.- El establecimiento de zonas reglamentadas, de veda o de reserva;
- V.- Las suspensiones o revocaciones de permisos, autorizaciones, concesiones o asignaciones otorgados conforme a las disposiciones previstas en la Ley de Aguas Nacionales, en aquellos casos de obras o actividades que dañen los recursos hidráulicos nacionales o que afecten el equilibrio ecológico;
- VI.- La operación y administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado que sirven a los centros de población e industrias;
- VII.- Las previsiones contenidas en el programa director para el desarrollo urbano del Distrito Federal respecto de la política de reuso de aguas;
- VIII.- Las políticas y programas para la protección de especies acuáticas endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial;
- IX.- Las concesiones para la realización de actividades de acuacultura, en términos de lo previsto en la Ley de Pesca, y

- X.- La creación y administración de áreas o zonas de protección pesquera.

Artículo 133

La Secretaría, con la participación que en su caso corresponda a la Secretaría de Salud conforme a otros ordenamientos legales, realizará un sistemático y permanente monitoreo de la calidad de las aguas, para detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan. En los casos de aguas de jurisdicción local se coordinará con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Artículo 157

El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

Artículo 161

La Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.

En las zonas marinas mexicanas la Secretaría, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de esta Ley.

Artículo 162

Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia.

Artículo 163

El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibiéndole, para tal efecto credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente que lo acredite para realizar visitas de inspección en la materia, y le mostrará la orden respectiva, entregándole copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos.

En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección.

En los casos en que no fuera posible encontrar en el lugar de la visita persona que pudiera ser designada como testigo, el personal actuante deberá asentar esta circunstancia en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que ello afecte la validez de la misma.

Artículo 164

En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.

A continuación se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado.

Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negaren a firmar el acta, o el interesado se negare a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.

Artículo 165

La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita a que se hace referencia en el artículo 162 de esta Ley, así como a proporcionar toda clase de información que conduzca a la Véaseificación del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la Ley. La información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en caso de requerimiento judicial.

Artículo 166

La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar.

Artículo 167

Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, cuando proceda, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda para su cumplimiento, fundando y motivando el requerimiento. Asimismo, deberá señalarse al interesado que cuenta con un término de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes en relación con la actuación de la Secretaría.

Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos.

Artículo 168

Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Secretaría procederá, dentro de los veinte días siguientes, a dictar por escrito la resolución respectiva, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Durante el procedimiento y antes de que se dicte resolución, el interesado y la Secretaría, a petición del primero, podrán convenir la realización de las acciones de restauración o compensación de daños necesarias para la corrección de las presuntas irregularidades observadas. La instrumentación y evaluación de dicho convenio, se llevará a cabo en los términos del artículo 169 de esta Ley.

Artículo 169

En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o, en su caso, adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

Dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

Cuando se trate de segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer además de la sanción o sanciones que procedan conforme al artículo 171 de esta Ley, una multa adicional que no exceda de los límites máximos señalados en dicho precepto.

En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados por la Secretaría, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, y no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.

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.

En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados que pudieran configurar uno o más delitos.

Artículo 170

Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

- I.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;
- II.- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o
- III.- La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.

Asimismo, la Secretaría podrá promoverse ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.

REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL**Artículo 3**

Para los efectos del presente reglamento se considerarán las definiciones contenidas en la ley y las siguientes:

[...]

- III.- Daño ambiental: Es el que ocurre sobre algún elemento ambiental a consecuencia de un impacto ambiental adverso;

-
- IV.- Daño a los ecosistemas: Es el resultado de uno o más impactos ambientales sobre uno o varios elementos ambientales o procesos del ecosistema que desencadenan un desequilibrio ecológico;
- V.- Daño grave al ecosistema: Es aquel que propicia la pérdida de uno o varios elementos ambientales, que afecta la estructura o función, o que modifica las tendencias evolutivas o sucesionales del ecosistema;
- VI. Desequilibrio ecológico grave: Alteración significativa de las condiciones ambientales en las que se prevén impactos acumulativos, sinérgicos y residuales que ocasionarían la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas;
- VII. Impacto ambiental acumulativo: El efecto en el ambiente que resulta del incremento de los impactos de acciones particulares ocasionado por la interacción con otros que se efectuaron en el pasado o que están ocurriendo en el presente;
- VIII. Impacto ambiental sinérgico: Aquel que se produce cuando el efecto conjunto de la presencia simultánea de varias acciones supone una incidencia ambiental mayor que la suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente;
- IX. Impacto ambiental significativo o relevante: Aquel que resulta de la acción del hombre o de la naturaleza, que provoca alteraciones en los ecosistemas y sus recursos naturales o en la salud, obstaculizando la existencia y desarrollo del hombre y de los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales; [...]

LAN

Artículo 1

La presente ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Artículo 2

Las disposiciones de esta ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente ley señala.

Artículo 3

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

[...]

- IV.- Cuenca hidrológica: el territorio donde las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces que conVéasegen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aún sin que desemboquen en el mar. La cuenca, conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión del recurso hidráulico;
- V.- La Comisión: la Comisión Nacional del Agua, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; [...]

Artículo 4

La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de La Comisión.

Artículo 7

Se declara de utilidad pública:

[...]

- II.- La protección, mejoramiento y conservación de cuencas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de propiedad nacional, así como la infiltración de aguas para reabastecer mantos acuíferos y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras; [...]
- IV.- Reestablecer el equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico; [...]

- VIII.- La instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas nacionales.

Artículo 9

Son atribuciones de La Comisión:

- I.- Ejercer las atribuciones que conforme a la presente ley corresponden a la autoridad en materia hidráulica, dentro del ámbito de la competencia federal, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal; [...]
- XIII.- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la presente ley, interpretarla para efectos administrativos, y aplicar las sanciones y ejercer los actos de autoridad en la materia que no estén reservados al Ejecutivo Federal; [...]

REGLAMENTO DE LA LAN

Artículo 2

Para los efectos de este “Reglamento”, se entiende por:

[...]

- IV. Condiciones particulares de descarga: el conjunto de parámetros físicos, químicos y biológicos y de sus niveles máximos permitidos en las descargas de agua residual, determinados por “La Comisión” para un usuario, para un determinado uso o grupo de usuarios o para un cuerpo receptor específico, con el fin de preservar y controlar la calidad de las aguas conforme a la “Ley” y este “Reglamento”;
- V. Corriente permanente: la que tiene un escurrimiento superficial que no se interrumpe en ninguna época del año, desde donde principia hasta su desembocadura; [...]
- VIII. Cuota natural de renovación de las aguas: el volumen de agua renovable anualmente en una cuenca o acuífero; [...]
- XII. Humedales: las zonas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres que constituyen áreas de inundación temporal o permanente, sujetas o no a la influencia de mareas, como pantanos, ciénagas y marismas, cuyos límites los constituyen el tipo

de vegetación hidrófila de presencia permanente o estacional; las áreas en donde el suelo es predominantemente hídrico; y las áreas lacustres o de suelos permanentemente húmedos, originadas por la descarga natural de acuíferos; [...]

- XIV. Lago o Laguna: el vaso de propiedad federal de formación natural que es alimentado por corriente superficial o aguas subterráneas o pluviales, independientemente que dé o no origen a otra corriente, así como el vaso de formación artificial que se origina por la construcción de una presa; [...]
- XVI. Uso agrícola: la utilización de agua nacional destinada a la actividad de siembra, cultivo y cosecha de productos agrícolas, y su preparación para la primera enajenación, siempre que los productos no hayan sido objeto de transformación industrial;
- XVII. Uso agroindustrial: la utilización de agua nacional para la actividad de transformación industrial de los productos agrícolas y pecuarios;
- XVIII. Uso doméstico: para efectos del artículo 3o., fracción XI de la "Ley", la utilización de agua nacional destinada al uso particular de las personas y del hogar, riego de sus jardines y de sus árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de sus animales domésticos que no constituya una actividad lucrativa;
- XIX. Uso en acuicultura: la utilización de agua nacional destinada al cultivo, reproducción y desarrollo de cualquier especie de la fauna y flora acuáticas;
- XX. Uso en servicios: la utilización de agua nacional para servicios distintos de los señalados en las fracciones XVI a XXV, de este artículo;
- XXI. Uso industrial: la utilización de agua nacional en fábricas o empresas que realicen la extracción, conservación o transformación de materias primas o minerales, el acabado de productos o la elaboración de satisfactores, así como la que se utiliza en parques industriales, en calderas, en dispositivos para enfriamiento, lavado, baños y otros servicios dentro de la empresa, las salmueras que se utilizan para la extracción de cualquier tipo de sustancias y el agua aún en estado de vapor, que sea usada para la generación de energía eléctrica o para cualquier otro uso o aprovechamiento de transformación;

-
- XXII. Uso para conservación ecológica: el caudal mínimo en una corriente o el volumen mínimo en cuerpos receptores o embalses, que deben conservarse para proteger las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico del sistema;
- XXIII. Uso pecuario: la utilización de agua nacional para la actividad consistente en la cría y engorda de ganado, aves de corral y animales, y su preparación para la primera enajenación, siempre que no comprendan la transformación industrial;
- XXIV. Uso público urbano: la utilización de agua nacional para centros de población o asentamientos humanos, a través de la red municipal, y
- XXV. Usos múltiples: la utilización de agua nacional aprovechada en más de uno de los usos definidos en la "Ley" y el presente "Reglamento", salvo el uso para conservación ecológica, el cual está implícito en todos los aprovechamientos.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEMARNAT

Artículo 44

La Comisión Nacional del Agua tendrá las atribuciones que se establecen en la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables, las cuales serán ejercidas por las unidades administrativas que la integran, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte del Director General de dicha Comisión.

Asimismo, deberá aplicar las políticas y disposiciones emitidas en materia de transparencia y acceso a la información.

SEM-03-004
(ALCA-Iztapalapa II)

AUTEURS : ÁNGEL LARA GARCÍA

PARTIE : ÉTATS-UNIS DU MEXIQUE

DATE : 17 juin 2003

RÉSUMÉ : L'auteur affirme que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec une plainte de citoyens déposée par l'auteur auprès de la *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau fédéral de la protection de l'environnement) en 1995. L'auteur allègue que des irrégularités à caractère écologique sont commises par la société ALCA, S.A. de C.V. (ALCA) dans l'exploitation d'une fabrique d'articles de cordonnerie, dans la *colonia* Santa Isabel Industrial, district d'Iztapalapa, Mexico, D.F., où vit l'auteur. Il affirme que la pollution produite par l'usine met en péril sa santé et celle des membres de sa famille.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

PAR. 14(1)(2)
(9 septembre 2003) Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].

PAR. 15(1)
(23 août 2004) Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.

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

Petición número:	SEM-03-004 (ALCA-Iztapalapa II)
Peticionario:	Ángel Lara García
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de la petición:	17 de junio de 2003
Fecha de la determinación:	9 de septiembre de 2003

I. ANTECEDENTES

El 25 de noviembre de 2002, Ángel Lara García (“el Peticionario”) presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“el Secretariado”) una petición (SEM-02-005/ALCA-Iztapalapa) en conformidad con los artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (“ACAAN” o “el Acuerdo”). El 17 de diciembre de 2002, el Secretariado determinó que dicha petición no cumplía con los requisitos de los incisos (c) y (d) del artículo 14(1) del ACAAN. Con base en el apartado 6.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones* (“las Directrices”), el Secretariado advirtió al Peticionario, en el momento de notificarle su determinación, que contaba con 30 días para presentar una petición que cumpliera con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN.

El 17 de junio de 2003, el Peticionario, luego de señalar que por falta de recursos le fue imposible enmendar su escrito original en el tiempo señalado, presentó al Secretariado una nueva petición (SEM-03-004/ALCA-Iztapalapa II) en conformidad con los artículos 14 y 15 del

Acuerdo.¹ El 3 de julio de 2003, el Peticionario confirmó por escrito su intención de que el Secretariado, al revisar la nueva petición, tome en cuenta la información contenida en la petición original.

Según el ACAAN, el Secretariado podrá examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1). Si considera que una petición cumple con esos requisitos, el Secretariado debe determinar si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2).

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-03-004/ALCA-Iztapalapa II cumple con todos los requisitos establecidos en el artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta de la Parte con acuerdo al artículo 14(2), por las razones que a continuación se exponen.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

El Peticionario sostiene que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la operación de una fábrica de material para calzado, propiedad de la empresa ALCA, SA de CV ("ALCA"), ubicada en un predio colindante al domicilio del Peticionario en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, DF.² El Peticionario afirma que las emisiones atmosféricas de la fábrica y el manejo de sustancias y residuos peligrosos por los empleados de ALCA violan el artículo 150 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* ("la LGEEPA") y los artículos 414 párrafo primero y 415 fracción I del *Código Penal Federal* ("el CPF").³ En particular, se desprende que el Peticionario asevera que la empresa ilícitamente, sin aplicar las medidas de prevención y seguridad, realiza actividades de almacenamiento, desecho y descarga de sustancias consideradas peligrosas que causan daño al ambiente.⁴ El Peticionario también sostiene que ALCA, sin aplicar las medidas de prevención o seguridad, emita, despidan o descargan en la atmósfera gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños al ambiente.⁵ Se destaca por fin que el Peticionario alega que la empresa está omitiendo manejar materiales y residuos peligrosos con arreglo a la LGEEPA y las normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente y

1. Páginas 1 y 5 de la petición.

2. Páginas 1, 3 y 4 de la petición.

3. Páginas 3 y 4 de la petición.

4. Página 3 de la petición, en letra negrita.

5. *Ibid.*

Recursos Naturales.⁶ El Peticionario asevera que estas presuntas violaciones están causando contaminación que daña su salud y la de su familia.⁷ Asevera además que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“la Profepa”), a pesar de haber comprobado la existencia de violaciones al inspeccionar la fábrica, dio por concluido el trámite de una denuncia popular interpuesta por el Peticionario sin, por lo tanto, tomar las acciones necesarias para poner fin a las presuntas violaciones.⁸

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.

6. Página 4 de la petición, en letra negrita.

7. Página 2 de la petición.

8. Páginas 1 y 2 de la petición ulterior, SEM-02-005/ALCA-Iztapalapa, página 2 de la petición y anexo: Acta administrativa de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, Dirección General de Atención Ciudadana, Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana, Subdirección de Atención Directa y Gestión Inmediata de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con fecha 23 de octubre de 2002.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios, en esta etapa se requiere al menos de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos.⁹ Por lo tanto, el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

La primera cuestión es si la petición "asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental". En la petición, el Peticionario afirma: "...asevero que el Estado mexicano está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental".¹⁰ La petición hace referencia a los artículos 3 fracción I y 150 de la LGEEPA y a los artículos 414 párrafo primero y 415 fracción I del CPF. De acuerdo con la definición contenida en el artículo 45(2) del ACAAN, estas disposiciones califican como "legislación ambiental" porque su 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 la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales. Las primeras dos disposiciones se refieren respectivamente a la definición legal del término "ambiente", así como al deber de manejar los materiales y residuos peligrosos con arreglo a la legislación ambiental.¹¹ Por su parte, los artículos 414 párrafo primero y 415 fracción I del CPF sancionan penalmente a aquellos que ilícitamente o sin aplicar las medidas de prevención y seguridad necesarias realicen, ordenen o autoricen actividades con sustancias consideradas peligrosas o emisiones de gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionen daños al ambiente.¹²

9. En este sentido, véanse 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.

10. Página 1 de la petición.

11. Artículo 3 de la LGEEPA:

"Para los efectos de esta Ley se entiende por:

"I.- Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados..."

Artículo 150 de la LGEEPA:

"Los materiales y residuos peligrosos deberán ser manejados con arreglo a la presente Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, de Comunicaciones y Transportes, de Marina y de Gobernación. La regulación del manejo de esos materiales y residuos incluirá según corresponda, su uso, recolección, almacenamiento, transporte, reúso, reciclaje, tratamiento y disposición final."

12. Artículo 414 del CPF:

"Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa al que ilícitamente, o sin aplicar las medidas de prevención o seguridad,

El Secretariado determina que la petición también satisface los requisitos establecidos en los seis incisos del artículo 14(1), por las siguientes razones. De acuerdo con el inciso a), la petición se presentó por escrito en español, idioma designado por México.¹³ El Peticionario se identificó como Ángel Lara García, con residencia en México, satisfaciendo así los requisitos de los incisos b) y f).¹⁴ De igual forma, la petición cumple con el requisito del inciso e), al señalar que en numerosas ocasiones el asunto se comunicó por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte, y proporciona información sobre la respuesta de la Parte, anejando a la petición copias de correspondencias con las autoridades pertinentes.¹⁵

En su determinación del 17 de diciembre de 2002, el Secretariado concluyó que la petición anterior, SEM-02-005/ALCA-Iztapalapa, no cumplía con los requisitos de los incisos c) y d) del artículo 14(1) porque carecía de información suficiente para permitir al Secretariado analizarla, de acuerdo con el inciso c), y satisfacerse, de acuerdo con el inciso d), que la petición no parecía estar encaminada a hostigar una industria. La nueva petición, SEM-03-004/ALCA-Iztapalapa II, sí contiene información suficiente para permitir al Secretariado analizarla y satisfacerse por cuanto a que la petición no parece estar encaminada a hostigar una industria.

La nueva petición identifica claramente las disposiciones legislativas materia de la petición¹⁶ y se refiere a varias actuaciones del Peticionario ante diversas autoridades para que se sancionen las presuntas violaciones a las disposiciones citadas. En particular, la nueva petición hace referencia a un procedimiento de denuncia popular entablado por el Peticionario que la Profepa dio por concluido el 8 de octubre del 2002

realice actividades de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga, o realice cualquier otra actividad con sustancias consideradas peligrosas por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radiactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente.”

Artículo 415 del CPF:

“Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a quien sin aplicar las medidas de prevención o seguridad:

“I. Emita, despida, descargue en la atmósfera, lo autorice u ordene, gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionen daños a los recursos naturales, a la fauna, a la flora, a los ecosistemas o al ambiente, siempre que dichas emisiones provengan de fuentes fijas de competencia federal, conforme a lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.”

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

14. Página 1 de la petición.

15. Páginas 1 y 2 de la petición.

16. Páginas 3 y 4 de la petición.

con base en el artículo 199 inciso VII de la LGEEPA, el cual dispone: “Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas: [...] Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección.”

El Peticionario anexó a la nueva petición copia de un oficio de la Profepa en el cual ésta señala haber detectado diversas contravenciones y posibles infracciones a la normatividad ambiental en visitas de inspección practicadas a la fábrica entre 1994 y 2001 en atención a varias denuncias del Peticionario.¹⁷ A la nueva petición también se anexó copia de un oficio de la Profepa que menciona que la Delegación de la Profepa en la Zona Metropolitana del Valle de México hubiera informado a la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Profepa

del resultado de las diligencias realizadas en la atención de la denuncia de mérito (promovida por Omar A. Velasco y Ángel Lara García el 19 de noviembre de 1998 y 14 de septiembre del 2000 en contra de la emisión de gases tóxicos por parte de ALCA), en los siguientes términos: que con fecha 7 de septiembre del 2001 se dictó resolución administrativa, No. 1460/01-D, en contra de la empresa denunciada y que todos los procedimientos administrativos abiertos a la empresa ALCA, S.A. de C.V., se encuentran debidamente concluidos.¹⁸

En un acta administrativa anexa a la nueva petición, el Peticionario declara: “[...] nunca se me hizo del conocimiento tal resolución, es decir, de la supuesta inspección nunca se informó nada al respecto [...]”.¹⁹ Afirma que siguen las emisiones que están afectando su salud y la de su familia.²⁰

De acuerdo con el inciso (d) del artículo 14(1), la nueva petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. Si bien la petición se refiere al presumido incumplimiento de una empresa en particular con las normas ambientales, las aseveraciones contenidas en la petición se enfocan en las actuaciones de las

17. Carta de Edgar del Villar Alvelais, Director General, Dirección General de Denuncias Ambientales de la Profepa, dirigida a la diputada Lorena Ríos Martínez, presidenta del Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Oficio Num.: DG/094/DI/167/2002; FOLIO: 0274/98/2 con fecha 14 de febrero de 2002.

18. Folio No. 0274/98/2; Asunto: Acuerdo resolutivo, con fecha 8 de octubre de 2002.

19. Acta administrativa de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, Dirección General de Atención Ciudadana, Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana, Subdirección de Atención Directa y Gestión Inmediata de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con fecha 23 de octubre de 2002.

20. *Ibid.*

autoridades ambientales respecto de ALCA.²¹ Además, el Peticionario no es un competidor de ALCA, y la petición no parece intrascendente.

Por las razones expuestas arriba, el Secretariado determinó que la petición satisface todos los requisitos del artículo 14(1).

IV. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(2) DEL ACAAN

El artículo 14(2) del ACAAN dispone que cuando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 1 del artículo 14, el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar 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 del ACAAN;
- (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.

Orientándose por las consideraciones expuestas arriba, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte. De acuerdo con el inciso (a) del artículo 14(2), la petición alega daño a la salud del Peticionario y la de los miembros de su familia.²² En particular, el Peticionario alega que

derivado de los desechos tóxicos que expulsa (ALCA) hasta la actualidad en forma de vapores y pestilencias altamente desagradables, es que empecé a tener síntomas como astenia, adinamia, mareos, vértigo, cefalea en región occipital y dolor abdominal, acompañado de náusea y vómito, así como temblor fino en extremidades superiores, dolor de cabeza, irritación de los ojos.²³

21. Páginas 1 y 2 de la petición.

22. Página 2 de la petición.

23. Acta Administrativa de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, Dirección General de Atención Ciudadana, Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con fecha 18 de enero de 2001.

Además, entre los anexos de la petición se encuentran numerosas cartas en las cuales personas que han acudido al domicilio del Peticionario afirman haber sufrido molestia por las emisiones atmosféricas de la fábrica de ALCA.²⁴ La petición también plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, sobre todo las dispuestas en los incisos (a), (g) y (j) del artículo 1 del ACAAN. El Peticionario ha interpuesto denuncias populares ante la Profepa para obtener que se investigue y se ponga fin a las presuntas violaciones en las que está incurriendo ALCA, por lo que ha comprobado haber acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte.²⁵ Finalmente, la petición no se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, sino en actas de autoridades ambientales y otros escritos.

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado examinó la petición SEM-03-004/ALCA-Iztapalapa II de acuerdo con el artículo 14(1) del ACAAN y determina que la misma cumple con todos los requisitos allí establecidos según las razones expuestas en esta Determinación. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, y así lo hace.

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 siguientes a la recepción de esta notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma. Dado que a la Parte interesada ya se le enviaron copias de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta Determinación.

24. Véanse, por ejemplo, carta de la representante de la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica, Cristina Alcayata, dirigida a Antonio Azuela de la Cueva, Procurador Federal del Medio Ambiente, del 17 de enero de 1997; carta del subdirector de Unidades Gerontológicas del Instituto Nacional de la Senectud (ahora Instituto Nacional de Adultos en Plenitud) Alejandro Marín Guerra, dirigida "A Quien Corresponda", del 5 de diciembre de 2001; carta de Miguel Ángel Barragán Reynaga, Audio Mundo de México, S.A. de C.V., dirigida "A Quien Corresponda", del 23 de octubre de 2002.

25. Página 1 de la petición.

Sometido respetuosamente a su consideración el 9 de septiembre de 2003.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Katia Opalka
Oficial Jurídica
Unidad de Peticiones Ciudadanas

ccp: Dra. Olga Ojeda Cárdenas, Semarnat
Ms. Norine Smith, Environment Canada
Ms. Judith E. Ayres, US EPA
Sr. Ángel Lara García
Sr. William Kennedy, Director Ejecutivo de la CCA

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) précisant
que la constitution d'un dossier factuel est justifiée

N° de la communication : SEM-03-004 (ALCA-Iztapalapa II)

Auteur : Ángel Lara García

Partie visée : États-Unis du Mexique

Date de réception : 17 juin 2003

Date de la notification : 23 août 2004

I. RÉSUMÉ

En vertu des articles 14 et 15 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 (CCE) de l'Amérique du Nord (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 définis au paragraphe 14(1) de l'Accord, il détermine si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie, conformément au paragraphe 14(2) dudit Accord. À la lumière de la réponse de la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, conformément à l'article 15 de l'Accord. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat, par un vote des deux tiers de ses membres, de constituer un dossier factuel. Ensuite, à nouveau par un vote des deux tiers des membres du Conseil, le dossier factuel peut être rendu public.

La présente notification contient l'analyse effectuée par le Secrétariat, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, de la communication indiquée en référence, présentée le 17 juin 2003, en vue de déterminer si la constitution d'un dossier factuel est justifiée.

L'auteur de la communication affirme que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation d'une fabrique d'articles de cordonnerie appartenant à la société ALCA, S.A. de C.V. (« ALCA ») et située sur un terrain adjacent au domicile de l'auteur dans la *colonia* Santa Isabel Industrial, district d'Iztapalapa, Mexico, D.F.¹.

Le 9 septembre 2003, le Secrétariat a jugé que la communication satisfaisait à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et qu'elle justifiait la demande d'une réponse à la Partie, conformément au paragraphe 14(2). Le 4 décembre 2003, le Mexique a remis sa réponse au Secrétariat au sujet de la communication.

Bien que la communication et la réponse du Mexique fournissent des informations au sujet de certaines procédures engagées en ce qui a trait aux allégations faites dans la communication, des questions importantes demeurent sans réponse à cet égard. Les procédures dont il est question dans la communication et dans la réponse du Mexique étaient toutes classées bien avant le dépôt, en novembre 2002 et en juin 2003, des communications dans lesquelles l'auteur allègue qu'ALCA contrevient toujours à la loi, et ce, malgré les mesures prises par le Mexique. Par ailleurs, le Secrétariat ne dispose d'aucune information précisant que des mesures ont été prises relativement à ces allégations depuis le dépôt des communications. Par conséquent, tel que précisé dans la présente notification et conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat informe le Conseil que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, comme il est expliqué dans la section IV ci-dessous.

II. LA COMMUNICATION

A. Historique

Le 25 novembre 2002, M. Ángel Lara García (l'« auteur ») a présenté une communication (SEM-02-005/ALCA-Iztapalapa) au Secrétariat en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE. Le 17 décembre 2002, le Secrétariat a jugé que ladite communication ne satisfaisait pas aux

1. Communication, aux pages 1, 3 et 4.

critères énoncés aux alinéas *c*) et *d*) du paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Conformément au paragraphe 6.2 des *Lignes directrices relatives aux communications* (les « Lignes directrices »), le Secrétariat a avisé l'auteur de sa décision, en précisant que celui-ci disposait d'un délai de 30 jours pour présenter au Secrétariat une communication conforme aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE.

Le 17 juin 2003, l'auteur, après avoir expliqué que le manque de ressources l'avait empêché de soumettre sa communication originale dans les délais prescrits, a présenté une nouvelle communication (SEM-03-004/ALCA-Iztapalapa II)². Le 3 juillet 2003, l'auteur a confirmé par écrit qu'il souhaitait que le Secrétariat tienne compte de l'information contenue dans la communication originale lorsque celui-ci examinera la nouvelle communication.

Selon l'ANACDE, le Secrétariat peut examiner les communications qui satisfont aux critères énoncés au paragraphe 14(1). S'il considère qu'une communication satisfait à ces critères, le Secrétariat doit déterminer si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie, en se basant sur les critères énoncés au paragraphe 14(2). Le 9 septembre, le Secrétariat a jugé que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1), et conformément au paragraphe 14(2), a demandé une réponse du Mexique.

B. Résumé de la communication

L'auteur affirme que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation d'une fabrique d'articles de cordonnerie appartenant à la société ALCA, S.A. de C.V. (« ALCA ») et située sur un terrain adjacent au domicile de l'auteur dans la *colonia* Santa Isabel Industrial, district Iztapalapa, Mexico, D.F.³. L'auteur allègue que les rejets de polluants dans l'atmosphère par la fabrique et la gestion des matières et déchets dangereux par les employés d'ALCA contreviennent à l'article 150 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) et aux articles 414, premier paragraphe, et 415, point I, du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral)⁴. En particulier, l'auteur fait valoir que l'entreprise mène illégalement, sans mettre en œuvre les mesures de prévention et de sécurité appropriées, des activités faisant intervenir

2. Communication, aux pages 1 et 5.

3. Communication, aux pages 1, 3 et 4.

4. Communication, aux pages 3 et 4.

l'entreposage, l'élimination et le rejet de matières jugées dangereuses qui occasionnent des dommages à l'environnement⁵. L'auteur soutient également qu'ALCA n'applique aucune mesure de prévention ou de sécurité pour empêcher les émissions ou les rejets dans l'atmosphère de gaz, de fumées, de poussières ou de polluants néfastes pour l'environnement⁶. Il allègue que l'entreprise omet de se conformer à la LGEEPA et aux *Normas Oficiales Mexicanas* (NOM, normes officielles mexicaines) publiées par le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, Secrétariat à l'Environnement et aux Ressources naturelles) en ce qui a trait à la gestion des matières et déchets dangereux⁷. Il affirme que ces présumées infractions causent une pollution qui met en péril sa santé et celle de sa famille⁸. Enfin, l'auteur affirme également que le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau fédéral de protection de l'environnement), bien qu'il ait constaté des infractions lors d'une inspection de la fabrique, a classé une plainte déposée par l'auteur, sans prendre les mesures nécessaires pour mettre fin aux présumées infractions⁹.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DE LA PARTIE

Dans sa réponse, le Mexique centre ses arguments sur ce qui constitue, à son avis, les trois points principaux de la communication : a) l'infraction à l'article 150 de la LGEEPA de la part de la société ALCA, S.A. de C.V., invoquée dans une plainte de citoyens; b) l'infraction à l'article 415, point I, du CPF invoquée dans une plainte pénale, et c) l'absence de décision dans une procédure engagée devant l'organe responsable du contrôle interne du Semarnat, pour dénoncer une « collusion entre les inspecteurs et la société ALCA dans le but de dissimuler les responsabilités et d'éviter ainsi la comparution devant l'autorité judiciaire »¹⁰.

En ce qui a trait à l'omission présumée d'assurer l'application de l'article 150 de la LGEEPA, le Mexique fait état de la plainte déposée par

5. Communication, à la page 3, en caractères gras.

6. *Ibid.*

7. Communication, à la page 4, en caractères gras.

8. Communication, à la page 2.

9. Communication, aux pages 1 et 2 et en annexe: Acte administratif du *Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad* (Sous-secrétariat aux Questions citoyennes et à la Réglementation), *Dirección General de Atención Ciudadana* (Direction générale des questions citoyennes), *Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana* (Direction générale adjointe des questions citoyennes), *Subdirección de Atención Directa y Gestión Inmediata* (Division des services directs et de la gestion immédiate) du *Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo* (Secrétariat au Contrôle et aux Procédures administratifs), en date du 23 octobre 2002.

10. Réponse de la Partie, à la page 1.

l'auteur le 10 novembre 1995 mais n'apporte aucune information supplémentaire au sujet de ladite plainte car, explique-t-elle, le dossier a été perdu lors d'une inondation survenue aux archives. Néanmoins, le Mexique affirme que l'affaire a été réglée conformément à la loi et que cette plainte n'a donné lieu à aucune enquête criminelle¹¹. Par ailleurs, le Mexique mentionne que d'autres procédures ont été engagées contre ALCA, procédures qui ont été réunies en une seule affaire et qui sont les suivantes : 1) une lettre, datée du 10 novembre 1998, transmise aux autorités politiques du district Iztapalapa par M. Omar A. Velasco, coordonnateur de la *Casa de Atención Ciudadana* (Centre d'aide aux citoyens), dans laquelle il a pris note des préoccupations des habitants vivant à proximité de la fabrique de la société ALCA, S.A. de C.V., qui rejette des gaz toxiques tels que, entre autres, l'hexane, l'heptane, le styrène, le toluène et le xidénol; 2) une plainte en date du 19 novembre 1998, déposée également par M. Omar A. Velasco contre la société ALCA, S.A. de C.V., relativement à l'émission de gaz toxiques; 3) une seconde plainte déposée par M. Ángel Lara García, en date du 14 septembre 2000¹². Le Mexique fait savoir que les procédures résultant de la jonction des trois instances ont donné lieu à une inspection d'ALCA, le 27 juillet 2001, laquelle a mis en évidence des faits et omissions constituant des infractions aux dispositions de la LGEEPA et de ses règlements relatives à la prévention et au contrôle de la pollution atmosphérique, aux déchets dangereux et aux impacts environnementaux. À la suite de l'inspection, le 7 septembre 2001, ALCA a été condamnée à payer une amende de 2 421 \$MXN, soit l'équivalent de 60 jours de travail au salaire journalier minimum général en vigueur dans le District fédéral¹³. Le Mexique affirme que le 8 octobre 2002, soit après l'imposition de la sanction, toutes les plaintes de citoyens étaient considérées comme terminées¹⁴.

En ce qui a trait à l'infraction à l'article 415, point I, du CPF, le Mexique fait état d'une enquête préalable, en date du 14 mars 1999, mentionnée par l'auteur qui fait référence au dossier 4099/FEDEC/97. Le Mexique explique que la plainte avait été déposée contre M. Roberto Guillermo Álvarez Cabañas, M. Guillermo Antonio Álvarez Zarraga, M^{me} Alejandra Verónica Álvarez Zarraga et M. Eduardo Álvarez Cabañas, et contre la société ALCA, S.A. de C.V. Le Mexique fait valoir que, à la suite d'un avis technique, il a été décidé, le 22 août 2000, de ne pas engager de poursuite pénale puisque les enquêtes menées n'ont pas permis de « prouver hors de tout doute le délit prévu et sanctionné par l'article 415, point I, du CPF, ni la présumée responsabilité des inculpés,

11. Réponse de la Partie, à la page 2.

12. Réponse de la Partie, aux pages 2 et 3.

13. Réponse de la Partie, à la page 3.

14. *Ibid.*

étant donné que, au vu des actes en cause, il a été conclu que, même si les faits reprochés peuvent constituer un délit, on ne peut prouver leur existence en raison d'une impossibilité matérielle incontournable, les éléments de preuve apportés n'étant pas suffisants »¹⁵.

En ce qui concerne l'absence de décision rendue dans une instance devant l'organe de contrôle interne du Semarnat, le Mexique explique que les procédures engagées par l'auteur contre des fonctionnaires du Profepa n'ont donné lieu à aucune sanction parce qu'il n'y avait pas assez de preuves pour établir la responsabilité des fonctionnaires visés. Le Mexique précise qu'il ne peut fournir aucun commentaire ni renseignement additionnel puisque cette information a été désignée par l'organe de contrôle interne du Semarnat comme étant confidentielle, en vertu de l'article 13, point V, de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG, Loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique gouvernementale)¹⁶ et de l'article 26 du règlement d'application de la LFTAIPG¹⁷.

IV. ANALYSE

A. Introduction

La présente notification correspond aux étapes du processus d'examen prévues aux paragraphes 14(3) et 15(1) de l'ANACDE. Le 9 septembre 2003, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait à tous les critères énoncés aux alinéas *a)-f)* du paragraphe 14(1) de l'ANACDE¹⁸. Par la suite, le Secrétariat a procédé à l'évaluation de la communication en regard des critères énoncés au paragraphe 14(2) de l'ANACDE, et conclu que la communication justifiait la demande d'une réponse à la Partie. Comme il a été indiqué précédemment, la réponse a

15. Réponse de la Partie, aux pages 3, 4, 5 et 6.

16. Article 13. Peut être désignée comme information à diffusion restreinte toute information susceptible de [...] :

V. Causer un grave préjudice aux activités de vérification de l'observation des lois, de prévention des délits ou de poursuite contre les auteurs de délits, à l'exercice de la justice, au recouvrement des impôts, aux opérations de contrôle migratoire ou aux stratégies procédurales dans les procès judiciaires ou administratifs tant que des décisions ne mettent pas un terme aux procédures.

17. Article 26. Les responsables des unités administratives des bureaux et entités classifient l'information lorsque :

l'information est produite, obtenue, reçue ou traitée;
est reçue une demande d'accès à l'information si les documents n'ont pas encore été classifiés.

La classification peut viser un dossier ou un document.

18. SEM-03-004 (ALCA-Iztapalapa II), Détermination du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (9 septembre 2003).

été reçue le 21 novembre 2003. Conformément au paragraphe 15(1), les motifs pour lesquels le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel sont exposés ci-dessous.

B. Analyse des raisons pour lesquelles la communication justifie la constitution d'un dossier factuel

Dans sa réponse, bien que le Mexique explique certaines mesures prises à l'égard de la société ALCA, il ne fournit pas un ensemble complet d'informations au sujet des allégations contenues dans la communication, selon lesquelles les émissions atmosphériques d'ALCA et la gestion par l'entreprise des matières et déchets dangereux contreviennent à l'article 150 de la LGEEPA¹⁹ et aux articles 414, premier paragraphe, et 415, point I, du CPF²⁰. En particulier, la Partie n'apporte pas

19. LGEEPA, article 150. Les matières et déchets dangereux doivent être gérés conformément aux dispositions de la présente Loi, de son Règlement et des normes officielles mexicaines publiées par le Secrétariat, selon l'avis fourni au préalable par les Secrétariats au Commerce et au Développement industriel, à la Santé, à l'Énergie, aux Communications et aux Transports, à la Marine et à l'Intérieur. La réglementation de la gestion de ces matières et déchets dangereux visera, selon le cas, leur utilisation, leur collecte, leur entreposage, leur transport, leur réutilisation, leur recyclage, leur traitement et leur élimination finale.

Le Règlement et les normes officielles mexicaines mentionnées dans le paragraphe précédent énonceront les critères et les listes classifiant les matières et les déchets dangereux en fonction de leur dangerosité, au regard de leurs caractéristiques et de leurs volumes; une distinction sera établie entre les déchets très dangereux et les déchets de faible dangerosité. Le [Semarnat] est responsable de la réglementation et du contrôle des matières et déchets dangereux.

Par ailleurs, le [Semarnat], en coordination avec les entités susmentionnées, publiera les normes officielles mexicaines dans lesquelles seront établies les exigences relatives à l'étiquetage et à l'emballage des matières et déchets dangereux, ainsi qu'à l'évaluation des risques et à l'information sur les mesures d'urgence et les accidents auxquels ces matières et déchets dangereux pourraient donner lieu, en particulier lorsqu'il s'agit de produits chimiques.

20. CPF, article 414. Une peine d'un an à neuf ans d'emprisonnement et une amende pouvant représenter de trois cents à trois mille jours de salaire journalier minimum seront imposées à quiconque réalise illégalement, ou sans mettre en œuvre les mesures de prévention ou de sécurité nécessaires, des activités faisant intervenir la production, l'entreposage, le trafic, l'importation ou l'exportation, le transport, l'abandon, l'élimination, le rejet, ou toute autre manipulation de matières jugées dangereuses en raison de leurs propriétés corrosives, réactives, explosives, toxiques, inflammables, radioactives ou autres, ou ordonne ou autorise de telles activités, et qui, ce faisant, cause des dommages aux ressources naturelles, à la flore, à la faune, aux écosystèmes, à la qualité de l'eau, au sol, au sous-sol ou à l'environnement.

Une sanction identique sera imposée à quiconque se livre illégalement aux activités susmentionnées avec les matières possédant les propriétés énumérées dans le paragraphe précédent, ou avec des substances appauvrissant la couche d'ozone, et qui peut ainsi occasionner des dommages aux ressources naturelles, à la flore, à la faune, aux écosystèmes, à la qualité de l'eau ou à l'environnement.

d'information sur la question de savoir si ALCA, sans mettre en œuvre les mesures de prévention et de sécurité appropriées, i) réalise des activités faisant intervenir l'entreposage, l'élimination ou le rejet de matières jugées dangereuses qui occasionnent des dommages à l'environnement; ii) élimine ou rejette dans l'atmosphère des gaz, des fumées, des poussières ou des polluants néfastes pour l'environnement; iii) omet de gérer les matières et déchets dangereux conformément aux dispositions de la LGEEPA et des NOM pertinentes publiées par le Semarnat.

Dans sa réponse, le Mexique fait référence à la plainte déposée par l'auteur le 10 novembre 1995 (dossier n° 512/1166/09). Le Mexique explique que le dossier sur cette plainte a été perdu dans une inondation survenue aux archives, puis fait référence aux deux autres procédures engagées par M. Omar Velasco, le 19 novembre 1998, qui ont été jointes

Lorsque les activités mentionnées dans les paragraphes précédents sont menées dans une aire naturelle protégée, la peine de prison est prolongée d'une période pouvant aller jusqu'à trois ans et l'amende est augmentée d'une somme pouvant représenter jusqu'à mille jours de salaire journalier minimum, à l'exception des activités faisant intervenir des substances appauvrissant la couche d'ozone.

Lorsque les activités mentionnées dans les premier et deuxième paragraphes du présent article sont menées dans des zones urbaines et font intervenir des huiles usées ou des substances appauvrissant la couche d'ozone dans des quantités inférieures à 200 litres, ou des déchets considérés dangereux en raison de leurs propriétés bioinfectieuses, la sanction appliquée correspond à la moitié de la sanction prévue dans le présent article. La sanction réduite ne s'applique pas dans le cas d'activités répétées avec des quantités inférieures à la quantité indiquée lorsque le volume total dépasse ladite quantité.

Article 415. Une peine d'un an à neuf ans d'emprisonnement et une amende pouvant représenter de trois cents à trois mille jours de salaire journalier minimum sera imposée à quiconque, sans mettre en œuvre les mesures de prévention ou de sécurité nécessaires:

I. Émet, libère ou rejette dans l'atmosphère des gaz, des fumées, des poussières ou des polluants qui occasionnent des dommages aux ressources naturelles, à la faune, à la flore, aux écosystèmes ou à l'environnement, ou ordonne ou autorise de telles actions, lorsque lesdites émissions proviennent de sources fixes relevant du gouvernement fédéral, conformément aux dispositions de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*;

II. Émet du bruit, des vibrations, de l'énergie thermique ou de l'énergie lumineuse, à partir de sources relevant du gouvernement fédéral, conformément aux dispositions de la loi mentionnée dans le paragraphe précédent, de telle sorte que ces émissions occasionnent des dommages aux ressources naturelles, à la flore, à la faune, aux écosystèmes ou à l'environnement.

Une peine identique s'applique à quiconque mène illégalement les activités décrites dans les paragraphes précédents, de telle sorte que ces activités sont susceptibles d'occasionner des dommages aux ressources naturelles, à la flore, à la faune, aux écosystèmes ou à l'environnement.

Lorsque les activités mentionnées dans le présent article sont menées dans une aire naturelle protégée, la peine d'emprisonnement est prolongée d'une période pouvant aller jusqu'à trois ans et l'amende est augmentée d'une somme pouvant représenter jusqu'à mille jours de salaire journalier minimum.

à une autre procédure relative à une deuxième plainte déposée par M. Ángel Lara García le 14 septembre 2000. Ces trois procédures ont donné lieu à l'imposition d'une amende de 2 421 \$MXN à la société ALCA, le 7 septembre 2001. Enfin, la Partie fait état de l'enquête préalable, dossier n° 4099/FEDEC/97, présentée par l'auteur le 14 mars 1997, qui n'a donné lieu à aucune poursuite pénale, selon la décision n° 1039/2000 datée du 22 août 2000.

Même si la réponse du Mexique et les annexes fournissent de l'information sur certaines procédures entreprises relativement aux allégations faites dans la communication, selon lesquelles des infractions à l'article 150 de la LGEEPA, aux articles 414, premier paragraphe, et 415, point I du CPF sont commises, d'importantes questions demeurent sans réponse. D'abord, les procédures dont il est question dans la réponse du Mexique étaient toutes classées lorsque les communications ont été déposées, en novembre 2002 et en juin 2003. L'auteur de ces communications affirme qu'ALCA continue de commettre les infractions alléguées, et ce, malgré les mesures prises par le Mexique. Le Mexique ne fournit aucune information au sujet des mesures qu'il a prises relativement aux infractions qui pourraient avoir été commises aux lois environnementales depuis le dépôt des communications.

De plus, le Secrétariat constate que, parmi les documents accompagnant la communication, l'auteur a inclus une lettre émise le 14 février 2002 par la *Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social* (Direction générale des plaintes en matière d'environnement, des réclamations et de la participation sociale) du Profepa²¹, dans laquelle ladite Direction générale énumère les mesures qu'elle a prises en rapport avec la société ALCA :

- Il est fait état d'une plainte déposée le 5 octobre 1994 par M. Ángel Soto Medina, à la suite de laquelle une inspection a été effectuée le 7 décembre 1994. Les inspecteurs ont relevé plusieurs infractions à la réglementation fédérale en matière d'environnement, ce qui a conduit à la fermeture partielle temporaire des sources de pollution, à titre de mesure de sécurité. L'ordre de fermeture a été levé le 14 août 1996.
- À la suite de la plainte déposée par M. Ángel Lara García le 13 janvier 1997, une visite d'inspection a été effectuée le 10 mars 1997. Le 5 sep-

21. Lettre officielle n° DG/094/DI/167/2002, FOLIO 027/4/98/2, datée du 14 février 2002, envoyée par la Direction générale des plaintes en matière d'environnement, des réclamations et de la participation sociale, signée par le directeur général, M. Edgar del Villar Alvelais.

tembre 1997, l'entreprise ne s'étant pas acquittée de ses obligations, une décision administrative a été rendue, en vertu de laquelle ALCA était tenue de payer une amende de 21 160 \$MXN et de mettre en œuvre diverses mesures correctives.

- Le 17 février 2000, une visite d'inspection a été effectuée, au cours de laquelle les inspecteurs ont relevé des irrégularités en ce qui concerne la production de déchets dangereux.
- Lors de la visite d'inspection effectuée le 27 juillet 2001, les inspecteurs ont relevé des infractions possibles aux dispositions réglementaires concernant les déchets dangereux, les risques et l'air.

Dans sa réponse, l'information fournie par le Mexique ne concerne que la dernière procédure indiquée dans le document du Profepa.

L'information fournie dans la communication et dans la réponse du Mexique permet de dresser une chronologie des sanctions imposées à ALCA, des plaintes déposées à l'égard de l'entreprise et des visites d'inspection effectuées dans ses installations depuis 1994. Les sanctions imposées à ALCA vont de l'imposition de mesures de sécurité, comme la fermeture partielle temporaire des sources de pollution, à l'imposition d'amendes.

Par ailleurs, alors que l'information fournie par l'auteur laisse entrevoir que les activités d'ALCA occasionnent une pollution et posent des risques pour la santé et l'environnement, l'information fournie par le Mexique à cet égard est incomplète. À titre d'exemple, il convient de citer l'annexe 11 de la réponse de la Partie, intitulée « Avis technique en réponse à la question concernant l'absence de poursuite pénale, présenté par les agents du Ministère public assignés à la *Dirección General de Control de Procedimientos Penales* (Direction générale du contrôle des procédures pénales) ». Ce document, qui a pour objet d'invalider la thèse des délits environnementaux de nature pénale commis par ALCA, n'apparaît pas dans sa version intégrale.

L'article 161 de la LGEEPA stipule que « Le Secrétariat effectuera les inspections nécessaires afin de surveiller l'observation des dispositions de la présente Loi et des règlements et normes qui en découleront »²². La communication et la réponse démontrent que le Mexique a fait des inspections et mené des activités de surveillance, mais le fait que l'auteur allègue que les présumées infractions aux lois environne-

22. LGEEPA, Article 161.

mentales se poursuivent malgré ces activités, ajoutées aux plaintes déposées dans le passé, aux inspections dont ALCA a fait l'objet, ainsi qu'aux peines qui ont été infligées depuis 1994, amènent le Secrétariat à déterminer que la constitution d'un dossier factuel est justifiée. L'élaboration d'un tel dossier permettrait d'exposer des faits détaillés et à jour concernant les infractions qu'auraient commises ALCA à la législation environnementale, les plaintes déposées et les procédures entreprises par des citoyens à la suite de ces infractions alléguées, les inspections et enquêtes effectuées, ainsi que l'inefficacité alléguée de ces procédures pour ce qui est d'éviter toute récurrence d'ALCA. Un dossier factuel permettrait plus précisément de déterminer si les rejets de polluants atmosphériques et la gestion des matières et déchets dangereux par ALCA vont à l'encontre des dispositions législatives mentionnées dans la communication et de déterminer si les mesures de suivi visant à prévenir toute récurrence ont été mises en œuvre et, le cas échéant, comment on a procédé.

Un dossier factuel sur cette communication permettrait d'évaluer l'efficacité des mesures prises par le Mexique pour entreprendre des procédures d'inspection importantes, effectuer un suivi de chaque procédure et déterminer les mesures à prendre pour éviter que les fautes ne se reproduisent. Une telle démarche contribuerait à la réalisation des objectifs de l'ANACDE car elle favoriserait potentiellement le renforcement des procédures et pratiques environnementales, une plus grande observation et une meilleure application des lois et réglementations environnementales, l'adoption de mesures environnementales efficaces et la mise en place de politiques et de pratiques pour prévenir la pollution²³.

V. RECOMMANDATION

Pour les raisons exposées dans la présente notification, le Secrétariat informe le Conseil que, à la lumière de la réponse du Mexique au sujet des activités de la société ALCA dans le district Iztapalapa de Mexico, il considère que les allégations formulées dans la communi-

23. ANACDE, Article 1 : Objectifs

Les objectifs du présent accord sont les suivants : [...]

- f) renforcer la coopération en vue de l'élaboration et de l'amélioration des lois, réglementations, procédures, politiques et pratiques environnementales;
- g) favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales [...]
- i) favoriser l'adoption de mesures environnementales qui soient à la fois économiques et efficaces;
- j) promouvoir la mise en place de politiques et de pratiques pour la prévention de la pollution.

cation SEM-03-004 — en rapport avec l'article 150 de la LGEEPA et les articles 414 et 415 du CPF — justifie la constitution d'un dossier factuel. La communication soulève des questions, que la réponse n'a pas résolues, au sujet de l'application efficace de la législation de l'environnement en rapport avec la société ALCA, en ce qui a trait à la mise en œuvre de mesures de prévention et de sécurité dans la réalisation d'activités faisant intervenir l'entreposage, l'élimination et le rejet de matières jugées dangereuses qui occasionnent des dommages à l'environnement; à l'élimination ou au rejet dans l'atmosphère de gaz, de fumées, de poussières ou de polluants néfastes pour l'environnement, et à la question de savoir si ALCA omet de gérer les matières et déchets dangereux conformément aux dispositions de la LGEEPA et des NOM pertinentes publiées par le Semarnat. Le dossier factuel permettra de clarifier les questions non encore résolues et de réunir de plus amples renseignements sur l'application efficace de ces dispositions par la société ALCA. Il illustrera également si et comment les procédures d'inspection et de surveillance ont réussi à prévenir de nouvelles infractions à la législation de l'environnement au Mexique par des industries polluantes, et contribuera ainsi à l'application efficace de cette législation et à la réalisation des objectifs de l'ANACDE.

Respectueusement soumis le 23 août 2004.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

William V. Kennedy
Directeur exécutif

SEM-03-005
(Technoparc de Montréal)

AUTEURS : WATERKEEPER ALLIANCE ET COLL.

PARTIE : CANADA

DATE : 14 août 2003

RÉSUMÉ : Les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* par la Ville de Montréal en rapport avec le rejet dans le fleuve Saint-Laurent de polluants toxiques à partir du site du Technoparc. Les auteurs allèguent que des biphényles polychlorés (BPC), des hydrocarbures aromatiques polycycliques et d'autres polluants sont rejetés dans le fleuve Saint-Laurent à partir du Technoparc, établi sur un terrain où se trouvait autrefois un site d'enfouissement d'ordures ménagères et de déchets industriels. La Ville de Montréal est l'actuel propriétaire du site.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

PAR. 14(1)(2)
(15 septembre 2003) Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].

PAR. 15(1)
(19 avril 2004) Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

Determination in accordance with Articles 14(1) and (2) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

Submission Number: SEM-03-005 (Montreal Technoparc)

Submitters: Waterkeeper Alliance
Lake Ontario Waterkeeper
Société pour Vaincre la Pollution
Environmental Bureau of Investigation
Upper St. Lawrence Riverkeeper/
Save the River!

Concerned Party: Canada

Date of Receipt: 14 August 2003

**Date of this
Determination:** 15 September 2003

I. INTRODUCTION

On 14 August 2003, 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 section 36(3) of the federal *Fisheries Act* in connection with various toxic pollutants that the Submitters allege are being discharged into the St. Lawrence River from the Technoparc site in Montreal, Quebec. 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 are three Canadian and two United States non-governmental organizations. They assert that Canada is failing to effectively enforce section 36(3) of the *Fisheries Act* in connection with the alleged discharge of polychlorinated biphenyls (PCBs), polycyclic hydrocarbons (PAHs) and other pollutants into the St. Lawrence River from the Montreal Technoparc, the site of an historic municipal and industrial waste landfill now owned by the city of Montreal. Under s. 36(3), it is an offense to deposit or permit the deposit of a deleterious substance in water frequented by fish or in any place under conditions where a deleterious substance may enter any such water.

The Submitters assert that the Montreal Technoparc site functioned as a landfill for municipal and industrial wastes until it was redeveloped as parking lots for Expo '67 and then, in 1988, as an industrial park.¹ They assert that the city of Montreal has been aware of PCB contamination of the site since at least 1995 and is responsible for discharges of deleterious substances from the site.² According to the Submitters, the city's efforts to use booms to contain the contamination are not effective. They cite sampling results from October 2000 to January 2002 showing levels of PCBs up to 941,000 times the Canadian Water Quality Guideline for the Protection of Freshwater Aquatic Life for Total PCBs inside the boom, 820 times the PCB Guideline outside the boom and 8.5M times the PCB Guideline at the discharge point.³ The Submitters attach an April 2002 biologist's report concluding that PCBs, PAHs and other pollutants are being discharged to the St. Lawrence River from the Montreal Technoparc in concentrations well in excess of provincial, federal and international guidelines.⁴ The submission includes a detailed description of the alleged threats to human health and aquatic life of PCBs.⁵

1. Submission at 3.

2. *Ibid.*

3. Submission at 4-5.

4. Submission at 5-6.

5. Submission at 6-10.

The Submitters assert that PCBs are “highly toxic, persistent and bioaccumulative” and that Environment Canada identifies PCBs as persistent toxic substances that are “too dangerous to the ecosystem and to humans to permit their release in any quantity.”⁶

The submission states that, following its receipt of a brief describing the alleged discharges, Environment Canada initiated a *Fisheries Act* investigation of the Montreal Technoparc in April 2002. According to the Submitters, Environment Canada explained in an April 2003 letter that “the investigation was stopped because the source of the contamination could not be determined.”⁷ The Submitters assert that their ability to bring a private prosecution in connection with the Montreal Technoparc is in question.⁸ They contend that the booms and absorbent pads that have been used to try to contain the alleged discharges are still ineffective and that the discharges are ongoing.⁹

The Submitters assert that the alleged failure to effectively enforce the *Fisheries Act* has resulted in harm to the Submitters and that further study of the matters raised in the submission would advance the goals of the NAAEC.¹⁰ They request the CEC to prepare a factual record.

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,¹¹ 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.

6. Submission at 6.

7. Submission at 11.

8. *Ibid.*

9. Submission at 12, 13.

10. Submission at 13-14.

11. 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. 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. 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(3) of the *Fisheries Act*. Third, the pollution prevention provisions of the *Fisheries Act* are environmental law within the meaning of NAAEC Article 45(2)¹² and the submission alleges an ongoing failure to effectively enforce s. 36(3). Last, 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.¹³

The submission meets these criteria. First, the submission is in English, a language designated by Canada.¹⁴ Second, it clearly identifies the organizations making the submission.¹⁵ Third, the submission provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submis-

12. See SEM-98-004 (BC Mining), Article 15(1) Notification at 11 (11 May 2001).

13. Article 14(1)(a)-(f).

14. Article 14(1)(a), Guideline 3.2; submission at 12.

15. Article 14(1)(b); submission at i-ii.

sion.¹⁶ The Submitters provide extensive data regarding the alleged discharges and the manner in which they allegedly create an offense under the *Fisheries Act*, as well as information regarding the extent to which Canada has taken enforcement action in response to those alleged violations. Fourth, 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 standing to benefit economically from the submission, and the submission does not appear frivolous.¹⁷ Fifth, the Submitters indicate that the matter has been communicated in writing to the relevant Canadian authorities and the Canadian government's response, the letter of 24 April 2003, is attached to the submission.¹⁸ Finally, the Submitters are established in the United States or Canada.¹⁹

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 in the context of the particular assertions in the 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.²⁰

16. Article 14(1)(c), Guideline 5.2, 5.3.

17. See Guideline 5.4.

18. Article 14(1)(e); Guideline 5.5; Submission at 10-11, Attachments.

19. Submission at i-ii; Article 14(1)(f).

20. NAAEC Article 14(2).

The Secretariat, guided by the factors listed in Article 14(2), has determined that the submission merits requesting a response from the Party.

First, in addition to describing adverse effects of PCBs on human health and aquatic ecosystems, the submission explicitly alleges harm to the Submitters.²¹

Second, the submission raises matters whose further study in the Article 14 process would advance the goals of the Agreement. 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); ensure that activities in Canada do not cause damage to the environment shared with the United States, consistent with responsibilities reaffirmed in the NAAEC preamble; 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 some or all of these goals.

Third, the Submitters describe their successful efforts to request that Environment Canada investigate the alleged discharges from the Montreal Technoparc site and assert that “[n]ow that the Ministry has ended their investigation without denying or confirming that an offense is indeed being committed the Submitters’ ability to bring forward a private prosecution is in question.²²” It appears that in April 2002, rather than initiate a private prosecution on their own, the Environmental Bureau of Investigation and the Société pour Vaincre la Pollution (two of the Submitters) opted to provide Environment Canada “with a full brief, which includes samples, results, notes, pictures, and a biologist’s report,²³” such that the federal government could follow through with

21. Submission at 13-14.

22. Submission at 11.

23. Letter from M. Mattson and D. Green to M. Berard (11 April 2002), attached to the Submission.

its own investigation and address the matters they raised. The Submitters now express concern about the potential impact on a private prosecution of Environment Canada's decision to terminate its recent investigation without taking enforcement action.²⁴ The Secretariat concludes that the approach taken toward pursuing a remedy to the alleged discharges was reasonable in light of the circumstances.²⁵

Finally, the submission is not based exclusively on mass media reports. Water quality data that some of the Submitters obtained at their own initiative are a key element of the information supporting the submission.

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 s. 36(3) of the *Fisheries Act* in regard to the Montreal Technoparc merits a response from Canada.

IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-03-005 (Montreal Technoparc) 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

Geoffrey Garver
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

cc: Norine Smith, Environment Canada
Judith E. Ayres, US-EPA
Olga Ojeda, SEMARNAT
William V. Kennedy, CEC Executive Director
Submitters

24. See Submission at 11.

25. See Guideline 7.5.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Notification au Conseil en vertu du 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-03-005 (Technoparc de Montréal)

Auteurs : Waterkeeper Alliance
Lake Ontario Waterkeeper
Société pour vaincre la pollution
Environmental Bureau of Investigation
Upper St. Lawrence Riverkeeper/
Save the River!

Partie visée : Canada

Date de réception : 14 août 2003

Date de la notification : 19 avril 2004

I. RÉSUMÉ

En vertu de l'article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE), les citoyens peuvent présenter au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) de l'Amérique du Nord (ci-après le « Secrétariat ») 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 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 [paragraphe 15(1)]. Le Conseil, par un vote des deux tiers, peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel [paragraphe 15(2)]

Le 14 août 2003, les auteurs susmentionnés ont déposé une communication auprès du Secrétariat, accompagnée de documents justificatifs, dans laquelle ils allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* à l'encontre de la Ville de Montréal en rapport avec le rejet dans le fleuve Saint-Laurent d'eaux souterraines contaminées provenant du site du Technoparc de la ville. Le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* interdit le rejet de toute substance nocive dans des eaux où vivent des poissons, sauf si un règlement autorise un tel rejet.

Le 10 septembre 2003, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et a demandé à la Partie de lui fournir une réponse conformément au paragraphe 14(2)¹. Le Canada a fourni sa réponse le 14 novembre 2003. La Partie y explique les responsabilités d'Environnement Canada en ce qui a trait à l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, fournit un historique du secteur du Technoparc de Montréal et un résumé des conditions environnementales, décrit les mesures prises par Environnement Canada pour appliquer la loi et en promouvoir le respect en rapport avec le rejet de substances nocives dans le fleuve Saint-Laurent à partir du site du Technoparc.

Le Secrétariat a conclu que le Canada ne répond pas aux principales questions soulevées dans la communication au sujet de l'application du paragraphe 36(3) en rapport avec le rejet, à partir du site du Technoparc, de substances nocives dans des eaux où vivent des poissons. Par conséquent, 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. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Les auteurs de la communication (trois organisations non gouvernementales du Canada et deux des États-Unis) allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* en rapport avec le rejet présumé de biphényles polychlorés (BPC), d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) et d'autres

1. SEM-03-005 (Technoparc de Montréal), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (15 septembre 2003).

polluants dans le fleuve Saint-Laurent à partir du site du Technoparc de Montréal, qui servait autrefois à l'enfouissement d'ordures ménagères et de déchets industriels et qui appartient aujourd'hui à la Ville de Montréal. En vertu du paragraphe 36(3), 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 s'il existe des risques que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion pénètre dans ces eaux, sauf si l'immersion ou le rejet est autorisé par un règlement.

Les auteurs de la communication affirment que le site du Technoparc de Montréal était un site d'enfouissement de déchets domestiques et industriels jusqu'à ce qu'on le convertisse en parc de stationnement pour l'Exposition universelle de 1967 (ci-après « Expo '67 ») puis en parc industriel, en 1988². Les auteurs allèguent que la Ville de Montréal sait depuis 1995, au moins, que le site est contaminé par des BPC et ils soutiennent que la Ville est responsable des rejets de substances nocives provenant du site³. Les auteurs affirment que les mesures prises par la Ville, c'est-à-dire l'installation de barrages flottants (que le Canada appelle des « estacades » dans sa réponse) pour confiner la contamination, sont inefficaces. Ils fournissent des résultats d'échantillonnages effectués entre les mois d'octobre 2000 et janvier 2002, qui indiquent des concentrations de BPC jusqu'à 8,5 millions de fois supérieures à la *Recommandation canadienne pour la qualité des eaux : protection de la vie aquatique*, au point de rejet. À l'intérieur du barrage flottant, les concentrations de BPC sont 941 000 fois supérieures à la valeur recommandée, tandis qu'à l'extérieur du barrage, elles sont 820 fois plus élevées⁴. Les auteurs ont annexé le rapport préparé par un biologiste en avril 2002, qui conclut que des BPC, des HAP et d'autres polluants sont rejetés dans le fleuve Saint-Laurent à partir du Technoparc de Montréal à des concentrations nettement supérieures à celles établies dans les recommandations provinciales, fédérales et internationales⁵. La communication renferme une description détaillée des menaces que représenteraient les BPC pour la santé humaine et la vie aquatique⁶. Les auteurs affirment que les BPC sont « des substances très toxiques, biocumulatives et persistantes » et qu'Environnement Canada a établi qu'ils sont des substances toxiques persistantes et qu'ils sont « trop dangereux pour les écosystèmes et les humains pour permettre d'en rejeter quelque quantité que ce soit »⁷.

2. Communication à la p. 4.

3. *Ibid.* à la p. 5.

4. *Ibid.* à la p. 7. Selon les auteurs, la valeur a été établie à 0,001 µg/L en 1987.

5. Communication aux p. 6-7.

6. *Ibid.* aux p. 7-11.

7. *Ibid.* aux p. 7-8.

Les auteurs affirment que, après avoir reçu un mémoire décrivant les rejets allégués, Environnement Canada a ouvert une enquête en avril 2002 sur le Technoparc de Montréal en vertu de la *Loi sur les pêches*⁸. Selon les auteurs, Environnement Canada a envoyé une lettre en avril 2003 dans laquelle le Ministère explique « qu'il a mis fin à l'enquête parce qu'il n'a pas pu déterminer la source de la contamination »⁹. Les auteurs soutiennent que leur capacité d'intenter une poursuite privée relativement au Technoparc de Montréal est mise en question¹⁰. Ils affirment que les barrages flottants et les tampons absorbants qui ont été utilisés pour tenter de confiner les rejets présumés demeurent inefficaces et que des substances nocives continuent d'être rejetées dans le fleuve¹¹.

Les auteurs affirment que l'omission alléguée d'assurer l'application de la *Loi sur les pêches* a causé des préjudices aux auteurs et qu'une étude approfondie des questions soulevées dans la communication favoriserait la réalisation des objectifs de l'ANACDE¹². Ils demandent donc à la CCE de constituer un dossier factuel.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

Le 15 septembre 2003, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait aux critères établis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et justifiait la demande d'une réponse au Canada, à la lumière des facteurs énumérés au paragraphe 14(2)¹³. Le Canada a répondu à la communication le 14 novembre 2003¹⁴. Cette réponse comporte trois parties : 1) Application de la *Loi sur les pêches*; 2) Description du secteur comprenant le site du Technoparc; 3) Procédure suivie par Environnement Canada¹⁵. Dans son introduction, le Canada explique ce qui suit :

[L]es informations données dans [les chapitres 1 et 2] permettent de situer dans [leur] contexte les interventions du Ministère énoncées dans le troisième chapitre. Ces interventions relevant de la procédure administrative permettent au ministère de s'assurer que, dans les plus brefs délais possible, le poisson et son habitat sont protégés.¹⁶

8. *Ibid.* à la p. 12.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.* aux p. 12-13.

11. *Ibid.* à la p. 13.

12. *Ibid.* aux p. 14-15.

13. *Supra*, note 1.

14. « Rejets de substances nocives dans le fleuve Saint-Laurent face au site du Technoparc / Commission de coopération environnementale / Réponse à la communication SEM-03-005 », préparé par Environnement Canada pour le gouvernement du Canada (novembre 2003).

15. Réponse à la p. i.

16. *Ibid.* à la p. 1.

1) Application de la *Loi sur les pêches*

Dans la section « Application de la *Loi sur les pêches* », le Canada décrit les responsabilités d'Environnement Canada relativement à l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, décrit les peines qui peuvent être imposées en cas d'infraction à cette disposition, ainsi que les programmes d'application de la loi et de promotion de la conformité mis en œuvre par le Canada en vue d'atteindre l'objectif principal du Ministère, à savoir la prévention de la pollution des eaux poissonneuses par la conformité à la *Loi sur les pêches*¹⁷.

Le Canada explique que le ministre de l'Environnement est responsable de l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à la prévention de la pollution, ce qui inclut le paragraphe 36(3)¹⁸. Le Canada affirme qu'une infraction au paragraphe 36(3) est punissable, sur déclaration de culpabilité, d'une amende et/ou d'une peine d'emprisonnement, et que des infractions distinctes sont comptées pour chacun des jours au cours desquels l'infraction se poursuit. Le Canada précise que les poursuites prévues au paragraphe 36(3) peuvent être intentées par un ministère public ou une partie privée¹⁹.

Le Canada affirme que le programme de promotion de la conformité exécuté par Environnement Canada prévoit de nombreuses activités visant à favoriser le respect des dispositions du paragraphe 36(3), y compris la sensibilisation et l'information, la consultation sur les projets de règlement, l'élaboration de lignes directrices et l'examen de nouveaux projets en vue de fournir des conseils techniques sur la façon d'atteindre la conformité²⁰. Le programme d'application de la loi comporte deux activités principales, soit les inspections et les enquêtes, dont l'objectif est d'exiger la conformité à la loi au moyen de mesures administratives et judiciaires d'application de la loi²¹. Dans sa réponse, le Canada fait état des mesures d'application que prévoit la *Loi sur les pêches* en cas d'infraction — directives de l'inspecteur, ordonnances du ministre, injonctions, recouvrement des frais à la suite d'une poursuite civile, peines imposées par un tribunal sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire — et précise que la *Loi sur les pêches* prévoit les situations particulières dans lesquelles chacune de ces mesures peut être prise²².

17. *Ibid.* aux p. 2-4.

18. *Ibid.* à la p. 2.

19. *Ibid.*

20. *Ibid.* à la p. 3.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.* à la p. 4.

Dans sa réponse, le Canada affirme ceci : « Afin de respecter les principes fondamentaux de justice, de prévisibilité et de cohérence, le ministère a encadré administrativement ses deux approches [promotion de la conformité et application] dans une politique de conformité et d'application de la loi »²³. Le Canada fait remarquer que, en vertu de la *Politique de conformité et d'application de la loi*, « [l]e ministère s'est aussi donné administrativement la possibilité d'émettre un avertissement comme mesure d'application de la loi »²⁴. Le Canada explique que la *Politique de conformité et d'application de la loi* définit trois critères permettant de déterminer la mesure d'application de la loi à prendre relativement à une infraction : la nature de l'infraction; l'efficacité de la mesure qui sera prise à l'endroit du contrevenant pour l'obliger à se conformer ou à ne plus récidiver; la cohérence de l'application²⁵. Le Canada affirme que « [...] la mesure envisagée sera la mesure appropriée qui permettra d'obtenir la conformité dans les meilleurs délais ou, si l'infraction a déjà été corrigée, celle qui sera suffisante pour décourager les récidives ». Le Canada ajoute ce qui suit :

Le ministère a, en fonction de la mesure qu'il a envisagée, la responsabilité de prendre cette mesure, de la recommander au ministre ou de la recommander au ministère de la [J]ustice. Dans ce dernier cas, le ministère de la [J]ustice doit, lui aussi, évaluer certains critères [avant de] décider d'entamer une poursuite judiciaire.²⁶

2) Description du secteur comprenant le site du Technoparc

Le Canada fait ensuite une description de l'historique, des caractéristiques physiques et des titres de propriété du secteur comprenant le site du Technoparc. Le Canada précise d'abord que, entre 1864 et 1888, la Ville de Montréal a acquis des terrains afin d'y implanter un dépotoir à l'extrémité sud de la rue Ash à Pointe-Saint-Charles, dans un secteur situé sur les berges du fleuve Saint-Laurent, dans la partie sud de l'île de Montréal, entre les ponts Victoria et Champlain²⁷. Le Canada mentionne ceci :

En 1925, compte tenu de la progression [vers le] sud du dépotoir de Pointe-Saint-Charles, la Commission du Havre (Société du Port de Mont-

23. *Ibid.* à la p. 3, note 7 : Environnement Canada, *Politique de conformité et d'application de la loi – Dispositions pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution – Loi sur les pêches* (Novembre 2001) [ci-après la « *Politique de conformité et d'application de la loi* »].

24. Réponse à la p. 4.

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. *Ibid.* à la p. 5.

réal) autorise la Ville de Montréal à déposer des déchets sur ses terrains marécageux [jusqu'à] la limite des eaux.²⁸

La réponse renferme une photo aérienne du secteur prise en 1930, avec une projection des futurs terrains qui seront formés dans le lit du fleuve par les remblais de déchets²⁹. La réponse indique en outre que, en 1937, la Ville a cédé une partie de l'emplacement situé à l'extrémité sud de la rue Ash à la Compagnie des chemins de fer nationaux (CN) en vue de l'aménagement d'une cour de triage³⁰. Plus tard, des réservoirs hors sol de grande capacité y ont été installés³¹. Le Canada ajoute ceci :

[c]onstruit à même le lit du fleuve, le dépotoir [agrandi après 1937] continue d'être remblayé jusqu'en 1966, année de sa fermeture. De 4 à 12 mètres [*sic*] de déchets domestiques et industriels ainsi que des matériaux secs y auraient été déposés.³²

On peut également lire dans la réponse que, en 1966, les terrains qui constituent aujourd'hui le Technoparc ont été nivelés et recouverts d'une mince couche granulée pour servir de stationnement pour l'Expo '67). Le Canada poursuit en disant que, « [à] ce moment[-là], des problèmes reliés à la production de gaz, causés par la décomposition de matières organiques, ont été [observés] pour la première fois »³³. D'après la réponse, c'est à cette même période qu'on a construit l'autoroute Bonaventure le long de l'extrémité sud de l'actuel site du Technoparc, « [...] à partir de [...] quantités importantes de remblai provenant de l'extérieur et déposé directement sur le lit du fleuve, entre les ponts Victoria et Champlain »³⁴. Le Canada mentionne que, après l'Expo '67, les terrains sont demeurés inutilisés jusqu'en 1976, année où le ministère fédéral des Transports a aménagé une piste de décollage et d'atterrissage à court rayon, un terminal, un terrain de stationnement et des réservoirs pétroliers³⁵. Le site a été abandonné de nouveau en 1977, et on a achevé le démantèlement des infrastructures en 1991³⁶. Toujours selon la réponse, en 1984, Via Rail a construit un centre d'entretien dans la partie sud-ouest du site de l'actuel Technoparc³⁷. Le Canada ajoute qu'une partie de ce site était utilisée pour l'entreposage de matériaux granulaires et comme dépôt à neige pendant l'hiver 1985³⁸.

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*

30. *Ibid.* à la p. 6.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*

En ce qui concerne les caractéristiques physiques du site, la réponse indique que, compte tenu de l'hétérogénéité des matériaux qui forment le sous-sol, l'eau souterraine se déplace lentement et selon des débits variables dans le secteur³⁹. La réponse renvoie à des études de caractérisation environnementale du site qui ont été réalisées entre 1990 et 2002 par Environnement Canada et différents propriétaires des terrains du secteur⁴⁰. Un rapport préparé en 1990 pour le compte d'Environnement Canada et le ministère de l'Environnement du Québec semble « montre[r] que le sol et l'eau du secteur sont contaminés par plusieurs substances[,] dont certaines à un niveau important »⁴¹. D'après la réponse, le CN a réalisé ses propres études et, en 1996, a installé un système de récupération des hydrocarbures flottants présents dans l'eau souterraine à la limite sud de ses terrains⁴². Par ailleurs, une étude effectuée en 2002 par la firme SNC-Lavalin pour la ville de Montréal

[...] confirme la présence d'une concentration significative de HAP et de BPC dans l'eau de certains des puits d'observation situés près de la rive du fleuve Saint-Laurent. L'étude de SNC-Lavalin a également montré la présence de BPC dans un nombre élevé de puits sur l'ensemble du site [du] Technoparc.⁴³

Dans sa réponse, le Canada affirme que, pendant l'été de 2002, la ville de Montréal a réalisé une étude écotoxicologique en collaboration avec Environnement Canada. L'étude « conclut que les analyses d'échantillons d'eau souterraine ont montré que celle-ci est nocive et [a] un effet létal et subléthal sur le poisson »⁴⁴.

En ce qui concerne la propriété du site, la réponse indique que le site du Technoparc, qui couvre une superficie de 456 057 m², a été vendu à la Ville de Montréal en 1989 par Sa Majesté du chef du Québec (le gouvernement du Québec) et la Société du port de Montréal (mandataire de Sa Majesté du chef du Canada)⁴⁵. Le site est constitué de 30 lots distincts, dont 24 appartiennent à la Ville⁴⁶. Entre 1989 et 1999, la Ville a vendu les six autres lots à Téléglobe Canada inc. (1 lot); Bell mobilité cellulaire inc. (1 lot); la Cité du cinéma (MEL) inc. (3 lots); la Société immobilière Partech inc. (1 lot)⁴⁷. Selon la réponse, le terrain situé immédiatement au

39. *Ibid.*

40. *Ibid.* à la p. 7.

41. *Ibid.*

42. *Ibid.*

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

45. *Ibid.*

46. *Ibid.* aux p. 7-8.

47. *Ibid.* à la p. 8.

nord du Technoparc est utilisé comme cour de triage par le CN, et les terrains situés immédiatement au sud du site (vers le fleuve), sur lesquels se trouve l'autoroute Bonaventure, appartiennent en partie au ministère de l'Environnement du Québec. « La propriété de l'autre partie est inconnue »⁴⁸.

Sous « Rejets dans le fleuve Saint-Laurent », le Canada affirme que, à l'extrémité est du « secteur à l'étude », « les rejets [dans le] fleuve, caractérisés par une phase flottante d'hydrocarbures, sont contaminés par, entre autres, des BPC. Des estacades sont présentement en place pour récupérer dans la mesure du possible, le film d'huile contaminée »⁴⁹.

3) Procédure suivie par Environnement Canada

La réponse fournit une description des mesures prises par Environnement Canada sur le site du Technoparc depuis 1991. On peut y lire que :

Environnement Canada est préoccupé par les rejets [dans le] fleuve Saint-Laurent entre les ponts Victoria et Champlain, son principal objectif étant la protection de l'environnement. Le ministère a agi et continue d'agir pour régler cette problématique.⁵⁰

Le Canada affirme qu'Environnement Canada a utilisé des mesures d'application de la loi et de promotion de la conformité dans le but de régler le problème des rejets dans le fleuve. Le Canada fournit l'explication suivante :

[Une des approches utilisées] consiste à promouvoir la *Loi sur les pêches* en [donnant des conseils techniques] et [l'autre consiste à appliquer] la loi. Ces deux approches sont mutuellement inclusives pour atteindre l'objectif de protection de l'environnement dans la mesure où elles se complètent réciproquement.⁵¹

Sous « Programme de promotion de la conformité », le Canada soutient que :

Depuis 1998, Environnement Canada[,] par l'entremise de son personnel scientifique du programme de promotion de la conformité, est de plus en

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*

50. *Ibid.* à la p. 9.

51. *Ibid.*

plus préoccupé par les rejets de substances [dans le] fleuve Saint-Laurent en bordure de l'autoroute Bonaventure entre les ponts Victoria et Champlain.⁵²

Le Canada explique que, en ce qui a trait à la promotion de la conformité, depuis 1998, Environnement Canada discute avec la province de Québec et, depuis plus récemment, avec la Ville de Montréal et les propriétaires d'autres sites dans le secteur contaminé, dans le but de trouver une solution globale au problème⁵³. En 2002, la Ville a proposé de construire un système d'interception et de récupération des phases flottantes d'hydrocarbures sur le site⁵⁴. Le Canada affirme qu'Environnement Canada a exprimé son inquiétude à propos de la capacité d'un tel ouvrage d'intercepter les contaminants en phase dissoute dans l'eau souterraine⁵⁵. À l'été 2002, Environnement Canada « a participé à une étude écotoxicologique pour montrer la nocivité et l'effet létal et sublétal sur le poisson de la contamination en phase dissoute de l'eau souterraine »⁵⁶.

Pour ce qui est de l'application de la loi, le Canada affirme qu'au mois d'août 1991, Environnement Canada a reçu de l'information d'un représentant de la Société du port de Montréal concernant un film d'huile observé sur les eaux du fleuve Saint-Laurent sous le pont Victoria⁵⁷. Selon le Canada,

[...] Environnement Canada [a procédé] à une inspection et [prélevé] un échantillon de l'eau libre. Comme la provenance de la pollution était inconnue, Environnement Canada [a engagé] les frais reliés à la mise en place d'un système de retenue de l'huile dans le fleuve. Le CN a décidé peu après de prendre en charge les opérations. Le CN et la Ville de Montréal se sont ensuite entendus sur le partage des coûts du maintien des estacades aux endroits où les rejets ont été observés et de la récupération [des] hydrocarbures. En 1996, le CN [cesse de contribuer aux] opérations en raison des travaux de récupération des hydrocarbures flottant à la surface des eaux souterraines le long des limites de sa propriété.⁵⁸

Selon la réponse, en novembre 1998, Environnement Canada a envoyé un avertissement à la Ville de Montréal compte tenu « [du] piètre état des estacades et [de] l'arrêt du pompage des huiles »⁵⁹. Le Canada

52. *Ibid.*

53. *Ibid.* à la p. 9-10.

54. *Ibid.* à la p. 9.

55. *Ibid.*

56. *Ibid.*

57. *Ibid.* à la p. 10.

58. *Ibid.*

59. *Ibid.*

soutient que, entre octobre 1998 et août 2003, Environnement Canada a effectué vingt inspections visuelles des estacades et a demandé à trois reprises à la Ville de Montréal « de rectifier la situation »⁶⁰. Environnement Canada déclare qu'il effectue des inspections régulières pour « s'assure[r] que les dispositifs de retenue et de récupération des hydrocarbures mis en place [sont] fonctionnels »⁶¹. Le Canada reconnaît que les estacades et le pompage des hydrocarbures ne constituent pas une solution permanente et ne règlent pas l'ensemble du problème⁶².

Le Canada affirme que, conformément à une demande présentée en avril 2002 par quelques-uns des auteurs de la communication, Environnement Canada a mené une enquête relativement à une infraction aux dispositions du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*⁶³. Selon le Canada,

[l]'enquête qui a été réalisée est une recherche exhaustive des diverses études existantes au ministère sur la contamination des sols et de l'eau souterraine du secteur comprenant le site du Technoparc. Des informations ont aussi été recueillies sur les interventions du ministère relativement aux rejets dans le fleuve à cet endroit. Durant l'enquête, [on a consulté] les personnes-ressources du ministère [agissant à titre] de conseiller technique auprès des divers intervenants du secteur [auxquels] les rejets pouvaient être attribués. Enfin, une recherche des titres de propriété a également été faite dans le registre foncier de la circonscription de Montréal du Bureau de la publicité des droits et dans les documents du [m]inistère des Ressources naturelles du Québec afin d'établir l'historique de la transmission des titres de propriété et [...] d'identifier les titulaires des droits de propriété actuels du secteur comprenant le Technoparc.⁶⁴

Selon le Canada, l'information recueillie montre que les différents terrains constituant le secteur étudié sont contaminés par plusieurs polluants découlant d'activités diversifiées (site d'enfouissement de déchets domestiques et industriels, mise en place de réservoirs de produits pétroliers, aménagement de lagunes de résidus liquides [...], dépôt de neige usée, remblais d'origine inconnue)⁶⁵. Le Canada poursuit, dans sa réponse, en disant que « [b]ien que les titulaires du droit de propriété des différents lots formant le secteur qui était autrefois le dépotoir so[ie]nt maintenant connus, il n'existe pas de preuve suffisante pour [établir que] les contaminants rejetés [dans le] fleuve proviennent

60. *Ibid.*

61. *Ibid.*

62. *Ibid.* à la p. 13.

63. *Ibid.* à la p. 10.

64. *Ibid.* à la p. 11.

65. *Ibid.*

directement du site du Technoparc[,] d'un des sites des autres propriétaires ou de tous ces sites »⁶⁶.

Dans la section « Conclusion de l'enquête », la Partie précise que, comme le Ministère n'a pas pu faire une preuve suffisante de l'infraction visée au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, primordiale au succès d'une action en justice, il a décidé de clore l'enquête⁶⁷. La réponse indique que « [p]our ces raisons [et à la suite de l'évaluation des critères de la Politique d'application de la *Loi sur les pêches*⁶⁸], le ministère [...] a décidé de continuer ses démarches [auprès des] divers intervenants [qui pourraient être] responsables des rejets [dans le] fleuve pour trouver une solution durable à cette problématique environnementale »⁶⁹.

Un document de deux pages intitulé « Précision d'Environnement Canada à certaines allégations des auteurs de la communication SEM-03-005 »⁷⁰ est annexé à la réponse du Canada. Les précisions fournies portent sur le contenu de la *Politique de conformité et d'application de la loi*, l'absence d'information sur l'origine de la contamination des rejets dans le fleuve, les mesures prises par Environnement Canada à la suite d'un appel téléphonique fait par un citoyen en janvier 2002 pour signaler un déversement d'huile à partir du site du Technoparc, l'objet des enquêtes criminelles et les répercussions de la décision d'Environnement Canada de clore l'enquête sur la capacité des auteurs de la communication d'intenter une poursuite privée en vertu de la *Loi sur les pêches*⁷¹. En ce qui concerne l'affirmation faite par les auteurs de la communication selon laquelle « [l]e site du Technoparc de Montréal est l'un des plus importants sites d'enfouissement de déchets dangereux du Québec [...] »⁷², le Canada soutient ceci :

Le site du Technoparc fait partie d'un secteur qui a été autrefois un site d'enfouissement de déchets domestiques et industriels. Il a été l'hôte et le voisin de plusieurs types d'activités qui ont également contribué à contaminer les sols qui le composent ainsi que le terrains voisins. De par la nature de leur sous-sol, l'eau souterraine se déplace selon un schéma hydrogéologique complexe, qui fait en sorte que l'information concernant la provenance des substances se rejetant au fleuve n'existe pas [*sic*].⁷³

66. *Ibid.*

67. *Ibid.* à la p. 12.

68. *Ibid.* à la p. 13.

69. *Ibid.* à la p. 12.

70. *Ibid.* à la p. 14.

71. *Ibid.* aux p. 14-16.

72. *Ibid.* à la p. 14; communication à la p. 4.

73. Réponse à la p. 14.

Dans l'annexe à la réponse, Environnement Canada indique que les auteurs de la communication allèguent qu'« [...] une enquête criminelle a pour but d'établir l'identité de l'accusé lorsqu'il est prouvé qu'il y a infraction »⁷⁴. Environnement Canada mentionne ceci :

Une enquête [judiciaire] sur une infraction de responsabilité stricte, comme celle prévue au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, a comme objectif de recueillir la preuve suffisante sur chacun des éléments constitutifs de l'infraction et des informations entourant cette infraction lorsqu'il existe au départ des motifs raisonnable[s] de croire qu'il y a infraction. Si la mesure d'application de la loi envisagée par le ministère est une sanction pénale ordonnée par un tribunal, la suffisance de la preuve ainsi que l'intérêt public de poursuivre [sont] évalué[s] par le procureur général du Canada qui prendra la décision [d'entreprendre] la procédure pénale ou non.⁷⁵

IV. ANALYSE

Le Secrétariat estime que la communication, à la lumière de la réponse du Canada, justifie la constitution d'un dossier factuel, tel que recommandé dans la présente notification. Le Secrétariat expose ci-après les motifs de sa décision.

A. Pourquoi la constitution d'un dossier factuel est justifiée

La communication et la réponse du Canada ne permettent pas de vérifier si le Canada omet d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* en rapport avec le site du Technoparc de Montréal. Il faut donc réunir d'autres informations pour examiner adéquatement les allégations faites dans la communication. La constitution d'un dossier factuel permettrait de réunir ces informations. Ce dossier renfermerait des informations pertinentes qui aideraient à bien comprendre les mesures prises par le Canada pour appliquer le paragraphe 36(3) en rapport avec le site du Technoparc et à promouvoir la conformité aux dispositions de ce paragraphe, particulièrement en ce qui a trait à l'application des critères énoncés dans la *Politique de conformité et d'application de la loi* d'Environnement Canada, par exemple, la nature de l'infraction, l'objectif qui consiste à obtenir la conformité dans les plus brefs délais et la cohérence de l'application.

74. *Ibid.* à la p. 15; communication à la p. 12.

75. Réponse à la p. 15.

(i) *Infractions aux dispositions du paragraphe 36(3)*

Le paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* porte que :

[s]ous réserve du paragraphe (4), 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 le risque existe que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion ou rejet pénètre dans ces eaux.

Les auteurs de la communication font état d'infractions continues au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* en rapport avec des rejets de substances nocives — dont des BPC — provenant du secteur d'un ancien site d'enfouissement de déchets situé sur le lit et sur les berges du fleuve Saint-Laurent, près du centre-ville de Montréal⁷⁶. Selon les auteurs de la communication, Environnement Canada a établi que les BPC sont des substances toxiques persistantes et qu'ils sont « trop dangereux pour les écosystèmes et les humains pour permettre d'en rejeter quelque quantité que ce soit »⁷⁷. Dans sa réponse à la communication, le Canada reconnaît l'existence des rejets⁷⁸, la nocivité des substances rejetées⁷⁹, ainsi que les préoccupations croissantes exprimées depuis 1998 par les scientifiques d'Environnement Canada au sujet de ces rejets⁸⁰.

Les auteurs de la communication allèguent que « [d]epuis octobre 1995 et peut-être avant, la Ville [de Montréal] est au courant de la contamination du site [du Technoparc] par des BPC. Les gouvernements du Québec et du Canada, en tant qu'anciens propriétaires du site, étaient également au fait des risques de contamination associés au Technoparc »⁸¹. Dans sa réponse, le Canada déclare qu'en 1990, Environnement Canada et le ministère de l'Environnement du Québec ont commandé un rapport et que ce dernier montre « [...] que le sol et l'eau du secteur sont contaminés par plusieurs substances[,] dont certaines à un niveau important »⁸². Le Canada reconnaît qu'on a détecté du zinc, du nickel, de l'argent, du cadmium, de l'arsenic, des phénols, des HAP et des BPC

76. Communication aux p. 5-6.

77. *Ibid.* à la p. 8.

78. Réponse aux p. 8 et 15.

79. *Ibid.* à la p. 7 : « Une étude écotoxicologique a été réalisée au cours de l'été 2002 par la Ville de Montréal avec la participation d'Environnement Canada. L'étude conclut que les analyses des échantillons d'eau souterraine ont montré que celle-ci est nocive et [a] un effet léthal et subléthal sur le poisson. » Voir également la réponse à la page 15.

80. Réponse à la p. 9.

81. Communication à la p. 5.

82. Réponse à la p. 7.

dans les échantillons de sol prélevés dans le secteur. On a par ailleurs constaté la présence d'éthylbenzène, de benzène, de toluène, de styrène, de xylène, de HAP, de chlorophénols et de dichlorométhane dans les eaux de surface et les eaux souterraines⁸³. La nocivité d'un grand nombre de ces substances chimiques est un des facteurs qui justifient la constitution d'un dossier factuel.

(ii) Inspections visant à déterminer la conformité au paragraphe 36(3)

Dans la section « Programme d'application de la loi » de sa réponse, le Canada affirme qu'au mois d'août 1991, Environnement Canada a reçu une information d'un représentant de la Société du port de Montréal⁸⁴ concernant la présence d'un film d'huile sur les eaux du fleuve Saint-Laurent, sous le pont Victoria⁸⁵. La réponse précise qu'Environnement Canada a procédé à une inspection et prélevé un échantillon de l'eau libre⁸⁶ et que, « [c]omme la provenance de la pollution était inconnue, Environnement Canada [a engagé] les frais reliés à la mise en place d'un système de retenue de l'huile dans le fleuve »⁸⁷. Selon le Canada, le CN a pris en charge les opérations peu de temps après et, par la suite, le CN et la Ville de Montréal se sont entendus sur le partage des coûts⁸⁸. Ces coûts sont maintenant entièrement assumés par la Ville. La réponse n'explique pas pourquoi le CN et la Ville de Montréal avaient convenu d'assurer conjointement l'exploitation et l'entretien du système de pompage, pas plus qu'elle ne fournit d'information sur les coûts connexes ou sur l'efficacité relative du système pour ce qui est de mettre fin aux rejets de substances nocives dans des eaux où vivent des poissons. Il s'agit d'une information pertinente à l'étude de la question de savoir si le Canada omet d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* sur le site du Technoparc. Le Secrétariat réunirait cette information dans le cadre de la préparation d'un dossier factuel.

Dans sa réponse, le Canada mentionne qu'en novembre 1998, Environnement Canada a envoyé un avertissement à la Ville de Montréal pour une infraction au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, en raison du piètre état des estacades et de l'arrêt du pompage des huiles⁸⁹.

83. *Ibid.*

84. Administration portuaire de Montréal depuis le 1^{er} mars 1999.

85. Réponse à la p. 10.

86. *Ibid.*

87. *Ibid.*

88. *Ibid.*

89. *Ibid.* D'après le Canada, même si les avertissements ne sont pas mentionnés dans la *Loi sur les pêches*, Environnement Canada « [...] s'est aussi donné, administrativement, la possibilité d'émettre un avertissement comme mesure d'application de la loi ». Réponse à la p. 4.

En vertu de la *Politique de conformité et d'application de la loi* d'Environnement Canada, le personnel chargé d'appliquer la loi peut donner des avertissements lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que l'on a contrevenu à la *Loi sur les pêches*; lorsque le préjudice réel ou potentiel causé aux ressources halieutiques, à l'habitat nourricier du poisson ou à l'utilisation du poisson par les humains semble minime; lorsque le présumé contrevenant a fait des efforts raisonnables pour corriger ou atténuer l'incidence négative des infractions présumées. Le personnel chargé d'appliquer la loi doit non seulement déterminer si des efforts raisonnables ont été déployés, mais également vérifier les antécédents du présumé contrevenant en matière de respect des dispositions de la *Loi sur les pêches* et chercher à savoir si celui-ci a pris des mesures suffisantes pour éviter toute nouvelle infraction. Le Canada soutient que, depuis 1998, Environnement Canada effectue des inspections régulières pour s'assurer que la Ville de Montréal maintient en place le système de confinement de l'huile⁹⁰. Selon le Canada, « [u]ne inspection consiste à effectuer une vérification de la conformité à la loi [...] »⁹¹. Le Canada reconnaît que « [...] la solution des estacades et du pompage des hydrocarbures n'est pas permanente et ne règle pas l'ensemble de la problématique »⁹².

Dans sa réponse, le Canada affirme que, conformément à la *Politique de conformité et d'application de la loi*, parmi les mesures qui peuvent être prises pour obtenir la conformité aux dispositions du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, « [...] la mesure envisagée sera la mesure appropriée qui permettra d'obtenir la conformité dans les meilleurs délais [...] »⁹³. En ce qui a trait aux mesures d'application de la loi et de promotion de la conformité prises par Environnement Canada relativement aux rejets dans le fleuve Saint-Laurent en provenance du site du Technoparc, le Canada mentionne que « [c]es interventions relevant de la procédure administrative permettent au ministère de s'assurer que[,] dans les plus brefs délais possible, le poisson et son habitat sont protégés »⁹⁴.

Dans le cadre de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat réunirait des informations sur l'utilisation, par Environnement Canada, des inspections comme principal outil d'application de la loi relativement à des rejets connus et continus de substances nocives dans le fleuve

90. Réponse à la p. 10.

91. *Ibid.* à la p. 3.

92. *Ibid.* à la p. 13.

93. *Ibid.* à la p. 4.

94. *Ibid.* à la p. 1.

Saint-Laurent à partir du site du Technoparc, et ce, avant et après l'envoi d'un avertissement en 1998. Le Secrétariat réunirait également des informations supplémentaires au sujet des circonstances qui ont donné lieu à l'envoi d'un avertissement en 1998 et des mesures qui ont été prises à la suite de cet avertissement.

(iii) Enquête sur une infraction au paragraphe 36(3)

On peut lire ce qui suit à la section « Enquête » de la réponse du Canada :

À la suite de la demande de la SVP et du EBI [deux des auteurs de la communication] le 11 avril 2002, Environnement Canada a décidé de faire enquête pour une infraction au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* en raison de rejets de substances nocives [dans le] fleuve Saint-Laurent face au site du Technoparc.⁹⁵

Selon le Canada, Environnement Canada mène parfois des enquêtes lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'on a contrevenu à la loi⁹⁶. En ce qui a trait au site du Technoparc, le Canada affirme ceci :

Environnement Canada a mené une enquête qui devait permettre d'envisager des procédures pénales, de façon à ce que la protection de l'environnement[,] par la conformité à la *Loi sur les pêches*, soit réalisée dans les délais les plus brefs.⁹⁷

À la lumière de ce qui précède, il est justifié de constituer un dossier factuel relativement aux facteurs qui ont amené Environnement Canada à faire enquête, en 2002–2003, sur les rejets continus de substances nocives dans le fleuve Saint-Laurent dans le secteur du Technoparc de Montréal, à l'opportunité de cette enquête de même qu'aux autres circonstances connexes. Comme le Canada affirme que la décision de faire enquête a été prise à la suite d'une demande présentée par les auteurs de la communication⁹⁸, le Secrétariat réunirait également des informations sur l'importance d'une telle demande dans la décision d'enquêter prise par Environnement Canada en vertu du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*⁹⁹.

95. *Ibid.* à la p. 10.

96. *Ibid.* à la p. 3.

97. *Ibid.* à la p. 13.

98. *Ibid.*

99. *Ibid.* à la p. 4.

(iv) *Dépôt d'accusations et poursuites en vertu du paragraphe 36(3)*

Le Canada fournit l'explication suivante dans sa réponse :

Une enquête est menée, soit pour recueillir des informations supplémentaires qui permettront de choisir la mesure d'application de la loi appropriée, soit pour rechercher des éléments de preuve de l'infraction et des informations supplémentaires entourant cette infraction afin de soutenir un recours judiciaire, lorsque la mesure envisagée est une peine imposée par un tribunal.

Dans le cas du site du Technoparc, le Canada précise ceci :

L'enquête a été menée dans le but de rechercher les éléments de preuve sur chacun des éléments constitutifs de l'infraction et les informations entourant l'infraction[,] ceux-ci étant essentiels pour soutenir un recours judiciaire éventuel.¹⁰⁰

Bien que les auteurs de la communication désignent la Ville de Montréal comme responsable des rejets de substances nocives dans le fleuve Saint-Laurent à partir du site du Technoparc¹⁰¹, le Canada soutient que, après une enquête exhaustive, il a été établi qu'« [...] il n'existe pas de preuve suffisante pour [établir] que les contaminants rejetés [dans le] fleuve proviennent directement du site du Technoparc[,] d'un des sites des autres propriétaires ou de tous ces sites »¹⁰².

Ensemble, la communication et la réponse ne fournissent pas d'informations suffisantes pour permettre une évaluation exhaustive et objective de la décision prise par le Canada relativement au dépôt d'accusations en vertu du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* en rapport avec les rejets de substances nocives à partir du site du Technoparc. Dans le contexte de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat réunirait des informations sur les renseignements qu'il faut détenir au sujet de la source d'un rejet pour justifier le dépôt d'accusations en vertu du paragraphe 36(3) dans le cas d'un site contaminé comme celui du Technoparc. Cela comprendrait des informations sur ce qui constitue « quelque autre lieu si le risque existe que la substance ou toute autre substance nocive provenant de son immersion ou rejet pénètre dans ces eaux » en vue du dépôt d'accusations en vertu du paragraphe 36(3) dans le cas de sites contaminés qui appartiennent à plus d'un propriétaire. Un

100. *Ibid.* à la p. 11.

101. Communication à la p. 2.

102. Réponse aux p. 11-12.

dossier factuel fournirait en outre des informations détaillées sur ce qu'on sait à propos du secteur du Technoparc, sur les renseignements qu'il faudrait obtenir avant de déposer des accusations en vertu du paragraphe 36(3) en rapport avec les rejets provenant du site du Technoparc, ainsi que sur tout autre obstacle à une poursuite.

Dans sa réponse à la communication, le Canada ne fournit aucun document à l'appui de ses arguments. Les renseignements à l'appui pertinents dont il est question dans la réponse du Canada et qui seraient réunis dans le cadre de la constitution d'un dossier factuel comprennent les documents examinés par Environnement Canada lors de l'enquête qu'il a menée en 2002, à savoir des rapports sur les conditions environnementales; des renseignements sur les mesures prises par le ministère relativement aux rejets dans le fleuve; les résultats des consultations des employés du ministère qui agissent à titre de conseillers techniques auprès de diverses parties concernées dans le secteur et à qui on pourrait imputer la responsabilité des rejets; les résultats d'une recherche des titres de propriété¹⁰³. Le Secrétariat ferait ensuite un examen détaillé des données disponibles sur l'état de l'environnement dans le secteur qui comprend le site du Technoparc de Montréal, dans le but de fournir des informations pertinentes à l'allégation du Canada selon laquelle les informations accessibles ne permettent pas de déterminer la source des rejets. Le Secrétariat réunirait ou élaborerait des informations sur les méthodes qui permettent de déterminer la source de rejets et de recueillir d'autres renseignements pertinents à l'appui de l'exécution de mesures d'application de la loi relativement au site du Technoparc, y compris des informations sur les obstacles à l'utilisation de ces méthodes.

Dans sa réponse, le Canada affirme qu'Environnement Canada utilise deux approches en vue de régler le problème des rejets dans le fleuve, certains membres de son personnel agissant comme conseillers techniques auprès des propriétaires du secteur et d'autres se chargeant de l'application de la loi¹⁰⁴. Selon le Canada, « [c]es deux approches sont mutuellement inclusives pour atteindre l'objectif de protection de l'environnement dans la mesure où elles se complètent réciproquement »¹⁰⁵. Pour examiner cette allégation dans le contexte du site du Technoparc, le Secrétariat examinerait, dans le cadre de la constitution d'un dossier factuel, des informations concernant les mesures prises par le ministère en rapport avec les rejets dans le fleuve, ainsi que les avis exprimés par le personnel chargé de l'application de la loi et les conseillers scientifiques d'Environnement Canada et l'importance de ces mesures et avis

103. *Ibid.*

104. *Ibid.* à la p. 9.

105. *Ibid.*

lorsqu'il s'agit de déterminer si le ministère doit prendre d'autres mesures d'application de la loi.

Dans sa réponse, le Canada affirme ceci :

Comme il n'est pas possible de faire le lien entre les activités qui ont induit la contamination responsable des rejets au fleuve[,] il faut alors trouver celui ou ceux qui ont autorité sur les contaminants qui s'échappent du terrain ou des terrains contaminés [*sic*]. Cette démonstration est complexe en raison du régime hydrogéologique du secteur.¹⁰⁶

Dans le cadre de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat examinerait des informations relatives à chaque propriété du secteur, y compris son emplacement par rapport au site du Technoparc, sa proximité de la rive du fleuve, les données disponibles sur les conditions environnementales, les anciens propriétaires et les utilisations antérieures, de même que les types de conditions environnementales rattachées au transfert du titre de propriété à l'actuel propriétaire ou aux anciens propriétaires. Cet examen viserait à déterminer si le fait qu'il y a de nombreux propriétaires constitue un obstacle à l'application du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*.

Dans sa réponse, le Canada mentionne ceci : « Si la mesure d'application de la loi envisagée par le ministère est une sanction pénale ordonnée par un tribunal, la suffisance de la preuve ainsi que l'intérêt public de poursuivre [sont évalués] par le procureur général du Canada qui prendra la décision de débiter la procédure pénale ou non¹⁰⁷. » Même si on peut lire, dans la réponse, que l'enquête de 2002 « [...] n'a pas permis de recueillir une preuve suffisante pour attribuer la responsabilité pénale à un ou à des contrevenants »¹⁰⁸, le Canada ne fournit pas d'informations au sujet de l'évaluation de la preuve et de la prise en compte de l'intérêt public par le procureur général du Canada. Le Secrétariat réunirait ces informations dans le cadre de la constitution d'un dossier factuel.

(v) Promotion du respect des dispositions du paragraphe 36(3)

Dans sa réponse à la communication, le Canada décrit les activités de promotion de la conformité menées par Environnement Canada relativement aux rejets de substances nocives à partir du site du Technoparc¹⁰⁹. Il précise que le ministère a entrepris des discussions avec des

106. *Ibid.* à la p. 15.

107. *Ibid.*

108. *Ibid.* à la p. 13.

109. *Ibid.* à la p. 9.

représentants du ministère de l'Environnement du Québec, de la Ville de Montréal, ainsi qu'avec les propriétaires d'autres terrains dans le secteur contaminé, pour trouver une solution globale au problème¹¹⁰; a examiné une proposition de la Ville de Montréal concernant l'installation d'un système de confinement et de récupération des phases flottantes d'hydrocarbures au site du Technoparc, et exprimé des préoccupations à l'égard de cette proposition¹¹¹; a participé à une étude écotoxicologique des substances présentes en phase dissoute dans l'eau souterraine pour en déterminer la nocivité et l'effet létal et sublétal sur le poisson¹¹².

Pendant la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat réunirait des informations pertinentes sur les discussions antérieures et actuelles entre Environnement Canada et d'autres parties au sujet « [...] de cette problématique et de plans d'action éventuels pour la régler »¹¹³. Plus précisément, le Secrétariat chercherait à déterminer la mesure dans laquelle ces discussions ont favorisé la prise de mesures conformément à l'objectif de la *Politique de conformité et d'application de la loi*, à savoir obtenir la conformité dans les meilleurs délais¹¹⁴.

Le Secrétariat réunirait des informations au sujet de l'examen effectué par Environnement Canada du système de confinement proposé par la Ville de Montréal, et il réunirait ou élaborerait des informations comparatives au sujet d'autres solutions techniques au problème de pollution d'eaux où vivent des poissons attribuable à divers sites contaminés, comme celui du Technoparc.

Le Secrétariat réunirait également des informations sur la participation d'Environnement Canada à une étude écotoxicologique des effets des rejets sur le poisson. Bien que, en vertu de la *Politique de conformité et d'application de la loi*, l'urgence de prendre des mesures en cas d'infraction présumée dépende du degré de préjudice réel ou potentiel causé aux ressources halieutiques, à leur habitat nourricier ou à la santé humaine, il n'est pas nécessaire, pour établir qu'il y a eu infraction au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, de prouver que le rejet a effectivement entraîné des préjudices pour le poisson si la substance rejetée est reconnue comme étant nocive pour le poisson¹¹⁵.

110. *Ibid.* aux p. 9-10.

111. *Ibid.* à la p. 9.

112. *Ibid.*

113. *Ibid.*

114. *Ibid.* à la p. 4.

115. Pour déterminer si une substance rejetée ou immergée est nocive, il suffit de prouver qu'elle peut rendre l'eau nocive pour les poissons. Par exemple, dans *R. c. Mac-Millan Bloedel (Alberni) Limited* (1978), 42 C.C.C. (2d) 70 (B.C. Co. Ct.), p. 73-74; confirmé dans 47 C.C.C. (2d) 118 (B.C.S.C.); autorisation d'en appeler à la C.S.C.

Dans sa réponse, le Canada mentionne que les approches de promotion de la conformité et d'application de la loi utilisées par Environnement Canada relativement au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* sont mutuellement inclusives pour ce qui est de protéger l'environnement, « dans la mesure où elles se complètent réciproquement »¹¹⁶. À la section « Conclusion de l'enquête » de cette réponse, on peut lire ce qui suit :

[Comme le] ministère n'a pas pu faire une preuve suffisante de l'infraction visée au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches*, primordiale au succès d'un recours pénal, [il] a décidé de clore l'enquête.

Pour ces raisons, le ministère a transmis aux demandeurs une lettre datée du 24 avril 2003 les avertissant de la fermeture de l'enquête et a décidé de continuer ses démarches [auprès des] divers intervenants [qui pourraient être] responsables des rejets [dans le] fleuve pour trouver une solution durable à cette problématique environnementale.¹¹⁷

Dans le cadre de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat réunirait des informations sur l'exécution et l'efficacité des mesures de promotion de la conformité définies par Environnement Canada relativement au secteur qui comprend le site du Technoparc, depuis qu'Environnement Canada a mis fin à l'enquête faute de preuves.

V. RECOMMANDATION

Pour les motifs susmentionnés, le Secrétariat estime que la communication, à la lumière de la réponse du Canada, justifie la constitution d'un dossier factuel et en informe le Conseil par la présente notification. Certaines questions soulevées dans la communication et la réponse méritent un examen plus poussé; la réunion de données factuelles permettrait de vérifier si, comme le prétendent les auteurs de la communication, le Canada omet d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* relativement au site du Technoparc de Montréal.

refusée (1979), 47 C.C.C. (2d) 118n (C.S.C.), la cour a établi que, « aux termes de la Loi, si, lorsqu'elle a été déversée dans d'autres eaux, une telle substance a eu des effets néfastes sur les poissons, alors elle est considérée comme une substance nocive en vertu de la *Loi sur les pêches* ». Voir également *R. c. Abitibi Consolidated* (2000), 190 Nfld. et P.E.I.R. 326; 2000 Nfld. et P.E.I.R. LEXIS 238; 576 A.P.R. 326 (Cour provinciale de T.-N.), paragraphe 51 : « Lorsqu'on détermine si la Couronne a établi, hors de tout doute raisonnable, qu'il y a eu rejet d'une substance nocive, je conviens avec la Couronne qu'il n'est pas nécessaire d'établir que des préjudices ont été causés aux poissons ou à leur habitat. »

116. Réponse à la p. 9.

117. *Ibid.* à la p. 12.

Comme nous l'avons exposé en détail dans les pages qui précèdent, la constitution d'un dossier factuel est justifiée pour élaborer et présenter des informations sur les questions suivantes qui se rapportent à l'application efficace du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* relativement à des rejets de substances nocives dans le fleuve Saint-Laurent à partir du site du Technoparc de Montréal : a) l'exécution d'inspections et l'envoi d'un avertissement, par Environnement Canada, comme méthodes d'application de la loi en rapport avec les rejets continus; b) les circonstances qui ont amené Environnement Canada à décider de faire enquête en réponse à une demande de citoyens, et l'opportunité de cette enquête; c) les caractéristiques et le devenir des contaminants dans le secteur du Technoparc de Montréal; d) l'efficacité et le coût des systèmes de confinement et de pompage de l'huile, installés au début des années 1990; e) les autres solutions possibles au problème de pollution des eaux où vivent des poissons dans le secteur du Technoparc de Montréal, et le coût de ces solutions; f) la preuve nécessaire au dépôt d'accusations d'infraction au paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* dans le cas des sites contaminés appartenant à des propriétaires différents, comme le Technoparc de Montréal; g) les éléments pris en compte par le procureur général pour rendre une décision concernant le site du Technoparc de Montréal, s'il y a lieu; h) l'étude écotoxicologique effectuée en 2002, relativement à l'application du paragraphe 36(3); i) les incidences que peut avoir, sur les efforts d'application de la loi, le fait que les terrains du secteur du Technoparc appartiennent à des propriétaires différents; j) les effets, s'il en est, des interventions et des conseils techniques d'Environnement Canada sur l'efficacité des mesures d'application de la loi; k) les discussions entre Environnement Canada, le ministère de l'Environnement du Québec, la Ville de Montréal et les propriétaires des autres sites du secteur; l) les mesures prises pour promouvoir la conformité après qu'on a décidé de ne pas déposer d'accusations.

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 relativement à la communication favoriserait la réalisation des objectifs de l'ANACDE.

Respectueusement soumis ce 19^e jour de avril 2004.

par : William V. Kennedy
Directeur exécutif

SEM-03-006

(Cytrar III)

- AUTEURS :** L'ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS HUMANOS, A.C., ET DOMINGO GUTIÉRREZ MENDÍVIL
- PARTIE :** ÉTATS-UNIS DU MEXIQUE
- DATE :** 15 août 2003
- RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec un site d'enfouissement de déchets dangereux situé dans l'État de Sonora, au Mexique. Les auteurs ont déjà déposé deux communications sur l'exploitation du site de Cytrar, qui se trouve à proximité de la ville d'Hermosillo. Dans leur troisième communication, les auteurs allèguent à nouveau que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'établissement et l'exploitation du site d'enfouissement de Cytrar. Les auteurs affirment que Cytrar a enfreint les lois de l'environnement applicables pour les raisons suivantes : la société a exploité le site sans avoir obtenu au préalable une autorisation d'impact environnemental; elle n'a pas respecté les devis de conception du revêtement des cellules d'enfouissement; elle a autorisé l'enfouissement sur son site de déchets dangereux provenant des États-Unis. Les auteurs allèguent que ces infractions ont eu des effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**PAR. 14(1)(2)**
(29 août 2003)

Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait 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

Número de petición:	SEM-03-006 (Cytrar III)
Peticionarios:	Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	15 de agosto de 2003
Fecha de la determinación:	29 de agosto de 2003

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 15 de agosto de 2003, 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 tercera petición presentada respecto de este asunto. Las primeras dos peticiones pueden consultarse bajo los números de identificación SEM-98-005 y SEM-01-001.

El trámite de la petición SEM-01-001 concluyó con la Resolución de Consejo 02-13 del 10 de diciembre de 2002, la cual registró el voto unánime del Consejo contra la elaboración de un expediente de hechos. La Resolución destacó que México había informado al Secretariado que el asunto de la petición era objeto de un procedimiento pendiente de solución de controversias en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a la Inversión ("el CIADRI").

En su carta de presentación para la nueva petición, SEM-03-006, el Peticionario Domingo Gutiérrez Mendivil mencionó que "en atención a que ha dejado de existir la razón por la que no fue posible continuar con el trámite de la anterior petición que se identificó como Cytrar II, estoy planteando de nueva cuenta dicha solicitud en los mismos términos, al permanecer la situación esencialmente igual. En esa virtud, los documentos de prueba de esta petición vienen a ser los que ya se remitieron previamente, sin perjuicio de enviar mas adelante otras constancias adicionales sobre el particular." La petición SEM-03-006 es idéntica a la petición SEM-01-001. Por consiguiente – y tomando en cuenta que, al responder a la petición SEM-01-001, la Parte sólo proporcionó información respecto del procedimiento en el CIADRI, sin responder a lo aseverado en la petición – el texto de esta determinación es igual al que se encuentra en la Determinación del Secretariado en conformidad con los artículos 14(1) y (2) del ACAAN del 24 de abril de 2001.

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)¹, 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).²

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 aseveración 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 LPFA data de 1982, además de que sería exigible de manera retroactiva, al tratarse de una disposición de orden público e interés social.³

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

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 quedó con la nomenclatura NOM-057-ECOL-1993 en virtud del Acuerdo publicado el 22 de octubre de 1993, la cual fue cambia a NOM-057-SEMARNAT-1993 en virtud del Acuerdo publicado en el DOF el 23 de abril de 2003.
3. Véanse las páginas 3, 9 a 12 y los anexos 10 y 19 de la petición.

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.⁴

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 m³, y contaba con una nueva celda con capacidad para 110,000 m³ en 1997.⁵ 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.⁶ 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/cm²."⁷

4. Véanse las páginas 3 a 6, 12 y 13, y los anexos 15 y 37 a 39 de la petición.

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.

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.⁸

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 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.⁹ 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.

8. Véanse las páginas 6, 14 y 15 y los anexos 8 y 15 de la petición.

9. Véase el anexo 32 de la petición.

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.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga sobre los peticionarios, sí se requiere en esta etapa cierta revisión inicial.¹⁰ 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

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).

al propósito principal de tales disposiciones.¹¹ 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 o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello...".¹²

La expresión "está incurriendo" en el artículo 14(1) impone una consideración temporal respecto de las aseveraciones de una petición.¹³ Esta consideración se satisface si la Parte correspondiente puede tomar

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.
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).
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).

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.¹⁴ 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 2001,¹⁵ 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 ambiental¹⁶; en 1997 cuando supuestamente se iniciaron los envíos de Alco Pacífico a Cytrar¹⁷; y entre 1996 y 1997 cuando parece haberse construido la última celda.¹⁸ 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”.¹⁹ 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

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.

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.

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.²⁰ Los Peticionarios se identificaron como la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y Domingo Gutiérrez Mendívil. La primera es una organización sin vinculación gubernamental y el segundo un particular, vinculado a esa organización, ambos con residencia en Hermosillo, Sonora, México.²¹

La petición contiene información suficiente, que permitió al Secretariado revisarla. La petición incluye información sobre los 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.²²

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

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.

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.

que han solicitado que se verifique el cumplimiento de las especificaciones de construcción, y que la autoridad se ha negado a hacerlo.²³ 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.²⁴ 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 presuntas 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 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.²⁵

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

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.

25. Véase el artículo 14(1)(d) del ACAAN, el apartado 5.4 de las Directrices, y el anexo 44 de la petición.

documentos que muestran que las autoridades están al tanto de dicho asunto.²⁶

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
- (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

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.

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.²⁷

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 que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a ellos.²⁸ 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.²⁹

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.³⁰

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.

27. Véanse 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.

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.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado determina que la Petición SEM-03-006 (Cytrar III), 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 Acuerdo, sería tomada en consideración una vez concluido el proceso conforme al artículo 14 del mismo.

Sometida respetuosamente a su consideración, el 29 de agosto de 2003.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Katia Opalka
Oficial Jurídica
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

cc: Dra. Olga Ojeda , SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres , US-EPA
Sr. Victor Shantora, Director Ejecutivo Interino de la CCA
Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil, Academia Sonorense
de Derechos Humanos

SEM-04-001
(Déchets dangereux à Arteaga)

AUTEURS : FRANCISCO H. GARZA VARA ET COLL.

PARTIE : ÉTATS-UNIS DU MEXIQUE

DATE : 27 janvier 2004

RÉSUMÉ : Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ne donnant pas dûment suite à la plainte qu'ils ont déposée contre les entreprises Ecolimpio de México, S.A. de C.V., et Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A., et en ne sanctionnant pas lesdites entreprises. Les auteurs font valoir que les deux entreprises commettent des infractions à la loi au cours de leurs activités, causant ainsi de graves dommages à l'environnement et à leurs propriétés. Ils affirment en outre que ces entreprises mettent gravement en péril leur santé et leur bien-être physique en raison d'une gestion inadéquate des déchets dangereux.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

PAR. 14(1) Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas tous les critères énoncés au paragraphe
(20 février 2004) 14(1)

COMMUNICATION RÉVISÉE :

PAR. 14(1) Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas tous les critères énoncés au paragraphe
(20 avril 2004) 14(1)

COMMUNICATION RÉVISÉE :**PAR. 14(1)(2)**
(30 juin 2004)

Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait 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 el artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Número de petición:	SEM-04-001 (Residuos Peligrosos en Arteaga)
Peticionaria(os):	Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres
Representados por:	Francisco H. Garza Vara
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	27 de enero de 2004
Fecha de la determinación:	20 de febrero de 2004

I. ANTECEDENTES

Con fecha 23 de enero de 2004, Francisco H. Garza Vara en representación de los Peticionarios presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición en conformidad con los Artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* ("ACAAN" o "el Acuerdo"). La petición hace referencia al "incumplimiento y a la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento en materia de residuos peligrosos con fundamento en el artículo 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, así como la omisión e incumplimiento en nuestro país del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en lo

referente a sus art. 1, art. 6 y art. 7 del referido Acuerdo"¹. En específico, aseveran la falta de cumplimiento por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA") para dar trámite a la denuncia presentada por los Peticionarios en contra de las empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V., y Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A.; empresas que, según lo que los Peticionarios argumentan, operan en forma irregular causando graves daños al ambiente, a sus propiedades, su salud e integridad física por el inadecuado manejo de residuos peligrosos.

Según el ACAAN, el Secretariado puede examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en su artículo 14(1). El Secretariado ha determinado que esta petición no cumple con los requisitos de dicho artículo y en este documento expone las razones de esta determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran la falta de cumplimiento por parte de la PROFEPA para dar trámite a la denuncia presentada por los mismos en contra de las empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V. ("Ecolimpio") y Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A. ("TGJ").² En específico señala que estas empresas, "...operan en forma irregular, causando graves daños ambientales, danos en las propiedades de mis representados, y exponiendo en graves peligro su salud e integridad física, por el inadecuado manejo de residuos peligrosos por parte de Ecolimpio de México, S.A. y la transportación y disposición de residuos peligrosos en lugares no autorizados por la empresa Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A."³

Los Peticionarios aseveran también "... que la dependencia encargada de realizar la inspección no actuó en tiempo y forma y es fecha que no se nos ha mostrado la copia de la referida inspección a la empresa Ecolimpio de México, S.A. y no se realizó ninguna inspección en el terreno donde se vierten residuos peligrosos propiedad de la empresa Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A."⁴

Los Peticionarios fundan su Petición en "...la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento en materia de residuos

1. Página 1 de la Petición.

2. Página 2 de la Petición

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

peligrosos con fundamento en el artículo 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, así como la omisión e incumplimiento en nuestro país del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en lo referente a sus art. 1, art. 6 y art. 7 del referido Acuerdo”.⁵

Adjunto a la Petición, los Peticionarios acompañan 1) fotografías de paredes presuntamente de las casas de los vecinos a la empresa tratadora de residuos peligrosos; (2) fotografías de derrames aparentemente en el interior de la empresa tratadora; (3) copia de artículos de periódico que hacen alusión a que en la empresa Ecolimpio han ocurrido incendios y explosiones; (4) Copia del Permiso de Tratamiento de Residuos Peligrosos expedido por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (“SEMARNAT”) a favor de Ecolimpio; (5) fotografías aparentemente del interior de la empresa Ecolimpio; (6) fotografías en donde se aprecian lodos; y (7) Copia de una denuncia de hechos presentada por los Peticionarios de fecha 1 de diciembre de 2003.

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

5. Página 1 de la Petición

- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

En esta etapa se requiere entonces, de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos, si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios.⁶ El Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos establecidos en los incisos a), b), d), e) y f) del artículo 14(1), por las siguientes razones. La petición se presentó por escrito en español,⁷ que es el idioma designado por México. Los Peticionarios se identificaron como Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres, todos representados por el Sr. Francisco H. Garza Vara, con residencia en Saltillo, Coahuila, México, es decir personas que residen en el territorio de la Parte mexicana.⁸ La petición es presentada con respecto a la falta de cumplimiento por parte de la PROFEPA para dar trámite a la denuncia presentada por los Peticionarios, por lo mismo parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria en cumplimiento de lo que establece el inciso d) del artículo 14(1). Con respecto al inciso e) del mismo artículo, éste prevé que la petición señale que el asunto se haya comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte; el Secretariado considera que la Petición si cumple con este requisito al hacer referencia a dicha denuncia interpuesta por los Peticionarios de fecha 1 de diciembre de 2003 de la cual anexaron copia a la Petición y con respecto a la cual los Peticionarios manifiestan no haber tenido respuesta a la fecha de presentación de la Petición.

En distinto sentido, el Secretariado juzga que la petición tampoco satisface el requisito del inciso c) de dicho artículo 14(1) del Acuerdo. Lo anterior, primero, ya que no contiene información suficiente para analizarla; la petición es muy breve, constando de 3 páginas y 7 anexos, y no contiene suficiente información para que el Secretariado pueda revisarla en este proceso.⁹ En particular, la petición no expresa claramente la función de cada uno de sus anexos en la argumentación sobre la presunta

6. 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 al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

7. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y la sección 3.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones*.

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

9. Véase el artículo (14)(1)(c) del ACAAN.

omisión por parte de México de aplicar de manera efectiva su legislación ambiental en este asunto, lo cual es de especial importancia dado lo breve que es la petición misma. Si bien la petición incluye anexos que presuntamente contienen información sobre el problema planteado por el Peticionario respecto del sitio donde se encuentran localizados residuos peligrosos aparentemente en la empresa llamada Ecolimpio, en la petición misma no es clara la explicación de los anexos.

Además, la petición no contiene información suficiente para determinar si la petición “asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. Los Peticionarios “aseveran” que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva “de la legislación ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento en materia de residuos peligrosos”. 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 ACAAN¹⁰. Para ello, los Peticionarios pueden acudir a lo que establece la sección 5.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones* (las “Directrices”)¹¹ ya que de la

10. 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.
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.
Aun cuando el Secretariado no se rige por el principio de *stare decisis*, en ocasiones anteriores, al examinar otras determinaciones, ha señalado que las disposiciones citadas deben satisfacer la definición de legislación ambiental. Véanse 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).
11. La sección 5.2 de las *Directrices* establece que: “El peticionario deberá identificar la ley o el reglamento aplicable, o su disposición, tal como se define en el artículo 45(2)

lectura de la Petición se aprecia que no son señalados en específico ni el capítulo ni la disposición o disposiciones aplicables de la LGEEPA.

Además, de la misma forma el Peticionario omite explicar porque considera que las presuntas faltas de cumplimiento efectivo de la legislación ambiental por parte del gobierno mexicano son también un incumplimiento del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en lo referente a sus art. 1, art. 6 y art. 7 del referido Acuerdo, disposiciones las cuales cita el Peticionario.

Dada la redacción y el breve contenido de la Petición, los Peticionarios deben establecer si pretenden denunciar ya sea: la falta de cumplimiento por parte de la PROFEPA de dar el debido trámite al proceso de denuncia popular establecido aparentemente por los Peticionarios; la falta de cumplimiento por parte de la autoridad para detectar y sancionar en su caso a las empresas que se señalan en la Petición; o bien ambas premisas.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Habiendo revisado esta petición de conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN, con base en el análisis expuesto en el capítulo anterior, el Secretariado considera que ésta no cumple con todos los requisitos en él establecidos. Por esto, y en cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las Directrices, este Secretariado notifica a los Peticionarios la no procedencia de su petición y al mismo tiempo los apercibe de que, de conformidad con el apartado 6.2 de las Directrices, cuentan con 30 días para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: William V. Kennedy
Director Ejecutivo

ccp: Sr. José Manuel Bulás, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. Francisco H. Garza Vara

de Acuerdo. En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, el Peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la Ley.

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

Número de petición:	SEM-04-001 (Residuos peligrosos en Arteaga)
Peticionaria(os):	Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres
Representados por:	Francisco H. Garza Vara
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	16 de marzo de 2004
Fecha de la determinación:	20 de abril de 2004

I. ANTECEDENTES

Con fecha 23 de enero de 2004, Francisco H. Garza Vara en representación de los Peticionarios presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición en conformidad con los Artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* ("ACAAN" o "el Acuerdo"). El 20 de febrero de 2004 el Secretariado notificó a los peticionarios que la petición no cumplía con todos los criterios del artículo 14(1) y que tenían 30 días para presentar una petición revisada. Fue el 16 de marzo del año en curso que el Secretariado recibió la versión revisada de dicha Petición. La petición hace referencia al incumplimiento y a la falta de aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento en materia de residuos peligrosos. En específico, aseveran la falta

de cumplimiento por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA") para dar trámite a la denuncia presentada por los Peticionarios en contra de las empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V., y Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A.; empresas que, según lo que los Peticionarios argumentan, operan en forma irregular causando graves daños al ambiente, a sus propiedades, su salud e integridad física por el inadecuado manejo de residuos peligrosos.

Según el ACAAN, el Secretariado puede examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en su artículo 14(1). El Secretariado ha determinado que la versión revisada de la petición recae en no cumplir con los requisitos de dicho artículo y en este documento expone las razones de esta determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran la falta de cumplimiento por parte de la PROFEPA para dar trámite a la denuncia presentada el 4 de diciembre de 2003 por los mismos peticionarios en contra de las empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V. ("Ecolimpio") y Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A. ("TGJ"). En específico señala que estas empresas, "...operan en forma irregular, causando graves daños ambientales, danos en las propiedades de mis representados, y exponiendo en graves peligro su salud e integridad física, por el inadecuado manejo de residuos peligrosos por parte de Ecolimpio de México, S.A. y la transportación y disposición de residuos peligrosos en lugares no autorizados por la empresa Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A."

Los Peticionarios fundan su Petición en "...la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en sus siguientes artículo: art. 1, fracc. I, III y VII, art. 121, art. 150, art. 151, 164, art. 170, fracc. I y II, art. 180, art. 181, art. 194, respecto al reglamento de residuos peligrosos, denunciamos la falta de aplicación efectiva de los siguientes artículos: art. 15, fracc. II, III, IV; art. 16, fracc. IV; art. 17, fracc. II; art. 18; art. 19, fracc. III; art. 58, fracc. II. Así mismo, denunciamos el incumplimiento en nuestro país del referido acuerdo de cooperación ambiental en sus art. 6, fracc. 1, 2, 3, fracc. A, B, C, D; art. 7 garantías procesales art. 1, fracciones a, b, c, d".¹

1. Página 2 de la Petición.

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.*

En esta etapa se requiere entonces, de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos, si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios.² El Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos establecidos en el inciso a), ya que la petición se presentó por escrito en español, idioma designado por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos;³ satisface los requisitos del inciso b), ya que los peticionarios se identificaron como Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres, todos

2. 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 al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

3. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y la sección 3.2 de las Directrices para la presentación de peticiones (las "Directrices").

representados por el Sr. Francisco H. Garza Vara; y también satisface los requisitos del inciso f), ya que acreditan tener residencia en Saltillo, Coahuila, México, es decir personas que residen en el territorio de la Parte mexicana.⁴

Con respecto al inciso c), el Peticionario ha anexado a la Petición la información que a continuación se detalla.

1. Fotografías de paredes presuntamente de las casas de los vecinos a la empresa tratadora de residuos peligrosos;
2. Copia de escritura pública de propiedad;
3. Fotografías de presuntos derrames de líquidos en el interior de la empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V.;
4. Fotografías de manchas por presunta contaminación de las paredes de casas habitación;
5. Copias de periódicos de la localidad donde narran este evento;
6. Copia de carta folio 1189160-25 de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República de México;
7. Copia de la Carta de Folio 1189160-25 girada por la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República de México al Secretario de Medio Ambiente, Sec. Victor Lichtinger;
8. Fotografías de presuntos residuos al descubierto;
9. Fotografías de pisos de tierra;
10. Fotografías de aparentes residuos que presuntamente no cumplen con legislación;
11. Fotografías de fosa y de autorización 5-4-PS-V-01-2001;
12. Fotografías de maquina retroexcavadora mezclando aparentes residuos con tierra;

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

13. Fotografías que presuntamente indican sitios donde se mezclan presuntos residuos peligrosos con tierra;
14. Copia de oficio No. SGPA/007/COAH/2004;
15. Fotografías donde se aprecian lodos y camiones de volteo;
16. Copia de oficio PFPA-B00-387 de PROFEPA de fecha 22 de enero de 2004;
17. Copia de escrito dirigido a la PROFEPA relacionado con la denuncia 03/12/145/104;
18. Copia de denuncia de hechos presentada ante la PROFEPA de fecha 4 de diciembre de 2003 y registrada bajo número 03/12/145/104;
19. Copia de Orden de Inspección y verificación expedida por PROFEPA bajo número PFPA-B00-1-0004855;
20. Copia de artículos relacionados de la Ley Federal de Metrología y Normatización;
21. Copia de antecedentes de Norma Oficial NOM-052-1993;
22. Copia de análisis de laboratorio elaborado por Laboratorio Microanálisis, S.A.;
23. Carta de Residuos Industriales Multiquim, S.A. de C.V. dirigida al delegado de PROFEPA en el Estado de Coahuila.

El Secretariado observa que los peticionarios efectivamente han acompañado a la Petición información relacionada a los argumentos que en ella plantea. No obstante, el Secretariado considera que los Peticionarios no han cumplido aún con el requisito del inciso c) del artículo 14.1 del Acuerdo. El Secretariado estima que la información proporcionada no es suficiente ya que si bien la Petición en esta ocasión si incluye información que permite al Secretariado revisar los planteamientos hechos por los peticionarios, por otro lado no deja claro si el motivo por el que la presenta es encaminado a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. Lo anterior ya que a través de información pública el Secretariado ha tomado conocimiento de que el Sr. Francisco Garza Vara, representante legal de los peticionarios, es señalado como

propietario de una compañía denominada Garlok Industrial la cual aparenta tener un giro industrial similar al de Ecolimpio.⁵ Lo anterior hace considerar al Secretariado que los Peticionarios pudieren encontrarse dentro del supuesto artículo 14.1, sección d) del Acuerdo. El supuesto (a) del punto 5.4 de las Directrices respecto del artículo 14.1, sección d) del Acuerdo señala que el Secretariado considerará si una petición se “centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; *especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición* [énfasis añadido]”. El Secretariado estima que éstas mismas premisas están presentes cuando el representante legal del peticionario pudiera obtener un beneficio económico indebido con la petición al ser un competidor de la entidad en contra de la cual se alega que la Parte no ejerce de forma efectiva su legislación.

La cita del artículo de periódico en el que se hace referencia al representante legal de los peticionarios, aún cuando no fuere concluyente, si indica que el Secretariado requeriría de argumentos adicionales dentro de la Petición que clarifiquen tal situación o bien de información adicional al respecto. Es ante esa falta de claridad y/o de información al respecto que el Secretariado estima que la Petición cumple parcialmente con el inciso c) del artículo 14.1 del Acuerdo.

Con respecto al inciso e) del artículo 14.1, éste prevé que la petición señale que el asunto se haya comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte. El Secretariado ha observado que el Peticionario ha hecho referencia a una denuncia popular que presentó el 4 de diciembre de 2003.

El Secretariado ha notado que en la primera versión de la Petición los peticionarios señalaron con respecto a esta denuncia popular que la

5. “Clausuran a Garlok depósito de residuos... Deberá, además, remediar 20 hectáreas que usó en ejido de Ramos”. Periódico PALABRA / México (25 de febrero de 2004).
“El confinamiento Garlok Industrial fue clausurado total y definitivamente por el Instituto Coahuilense de Ecología ante distintas irregularidades en que incurrió, como fueron incendios, desorganización y no tener la posesión del predio... Sergio Avilés de la Garza, director de la dependencia... agregó que se aplicó una multa de 20 mil pesos. El funcionario dijo que antes de abandonar el sitio, el propietario Francisco Garza Vara deberá remediar las 20 hectáreas de que se componía dicho confinamiento. El plazo es de 90 días contados a partir del 11 de febrero, de acuerdo con la Ley General de Protección al Ambiente. Con base en los datos proporcionados por el Instituto, se supo que si Garza Vara no cumple con la obligación de remediar el suelo, se le demandaría por la vía penal ante el Ministerio Público por probables delitos ambientales... La última historia... El Confinamiento de residuos industriales de Garlok Industrial atravesó en las últimas fechas una serie de conflictos 2002...”

autoridad ambiental en México: "...es fecha que no se nos ha mostrado la copia de la referida inspección a la empresa Ecolimpio de México, S.A..."⁶ Luego, en la versión revisada de la Petición se afirmó que "... al día 10 de marzo de 2004 y a más de 90 días de presentada la denuncia ante la Procuraduría del Medio Ambiente.... no se han desahogado las pruebas tanto de inspección en el interior de la empresa como en la casa del Sr. Genaro Meléndez..."⁷

El Secretariado ha notado también que de la lectura del resto de la versión revisada de la Petición los peticionarios hacen referencia a un oficio número PFPA-B00 00387 expedido por PROFEPA el 22 de enero de 2004 del que manifiestan que: "... en el referido oficio se hace constar en el punto tercero "toda vez que al desahogar la inspección ocular, tanto en las instalaciones de Ecolimpio de México, S.A. de C.V., como en la casa habitación que ocupan los denunciados, pueda ser necesario llevar a cabo la toma de muestras o bien se haga necesaria la aplicación de conocimientos especiales..."⁸ Luego, en la página 11 de la petición revisada también se hace referencia al oficio PFPA-0004855 expedido por PROFEPA en fecha 8 de diciembre de 2003 que se da como resultado de la presentación de la denuncia popular hecha por los Peticionarios. Estos datos parecen indicar que los peticionarios tenían conocimiento de éstas actuaciones al momento de presentación de esta Petición. El Secretariado hace notar estas posibles contradicciones en la Petición y si bien el Secretariado considera se satisface el requisito establecido por el artículo 14.1, sección e), la Petición indica que el asunto materia de la Petición puede encontrarse todavía en un proceso de inspección y vigilancia en desarrollo.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Habiendo revisado esta petición de conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN, con base en el análisis expuesto en el capítulo anterior, el Secretariado considera que la Petición nuevamente no cumple con todos los requisitos en él establecidos.

Siendo que las razones por las que en esta ocasión se considera la Petición improcedente son distintas de aquellas por las que se desestimó en la primera ocasión, el Secretariado considera procedente aplicar de nuevo lo dispuesto por el apartado 6.2 de las Directrices en el sentido de otorgar a los Peticionarios el plazo de 30 días para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN.

6. Página 2 de la Primera Versión de la Petición.

7. Página 8 de la Petición Revisada.

8. Página 9 de la Petición Revisada.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Rolando Ibarra R.
Oficial Jurídico de la Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Lic. José Manuel Bulás, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. William Kennedy, Director Ejecutivo, CCA
Lic. Francisco H. Garza Vara

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

Número de petición:	SEM-04-001 (Residuos peligrosos en Arteaga)
Peticionaria(os):	Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres
Representados por:	Francisco H. Garza Vara
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	25 de mayo de 2004
Fecha de la determinación:	30 de junio de 2004

I. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran la falta de cumplimiento por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA") para dar trámite a la denuncia presentada el 4 de diciembre de 2003 por los mismos peticionarios en contra de las empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V. ("Ecolimpio") y Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A. ("TGJ"). En específico señala que estas empresas, "...operan en forma irregular, causando graves daños ambientales, danos en las propiedades de mis representados, y exponiendo en graves peligro su salud e integridad física, por el inadecuado manejo de residuos peligrosos por parte de Ecolimpio de México, S.A. y la transportación y disposición de residuos

peligrosos en lugares no autorizados por la empresa Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A.”.¹

Los Peticionarios fundan su Petición en “...la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en sus siguientes artículo: art. 1, fracc. I, III y VII, art. 121, art. 150, art. 151, 164, art. 170, fracc. I y II, art. 180, art. 181, art. 194, respecto al reglamento de residuos peligrosos, denunciaremos la falta de aplicación efectiva de los siguientes artículos: art. 15, fracc. II, III, IV; art. 16, fracc. IV; art. 17, fracc. II; art. 18; art. 19, fracc. III; art. 58, fracc. II. Así mismo, denunciaremos el incumplimiento en nuestro país del referido acuerdo de cooperación ambiental en sus art. 6, fracc. 1, 2, 3, fracc. A, B, C, D; art. 7 garantías procesales art. 1, fracciones a, b, c, d”.²

II. ANTECEDENTES

A. La Petición

Con fecha 23 de enero de 2004, los Peticionarios presentaron al Secretariado (el “Secretariado”) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“CCA”) una petición en conformidad con los Artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (“ACAAN” o “el Acuerdo”). El 20 de febrero de 2004 el Secretariado notificó a los peticionarios que la petición no cumplía con todos los criterios del artículo 14(1) y que tenían 30 días para presentar una petición revisada.

En esta ocasión, el Secretariado baso su determinación en que la petición no cumplió con el requisito del inciso c) del artículo 14(1) del Acuerdo al no proporcionar información suficiente que permitiera al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla. Lo anterior en el sentido de que el contenido de la Petición era muy breve constando de 3 páginas y 7 anexos. Además, el Secretariado noto que la petición no contenía una descripción específica de cuales disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (“LGEEPA”) y su reglamento en materia de residuos peligrosos eran las cuales estaban siendo omitidas de ser aplicadas de forma efectiva.³ El Secretariado también hizo notar a los Peticionarios

1. Página 2 de la Petición.

2. Página 2 de la Versión Revisada de la Petición

3. Lo anterior dando referencia a los Peticionarios de considerar la sección 5.2 de las Directrices para la presentación de peticiones (las “Directrices”) que establece que: “El peticionario deberá identificar la ley o el reglamento aplicable, o su disposición, tal como se define en el artículo 45(2) de Acuerdo. En el caso de la Ley General del

la omisión de explicar porque consideraban que las presuntas faltas de cumplimiento efectivo de la legislación ambiental por parte del gobierno mexicano eran también un incumplimiento del ACAAN en lo referente a sus art. 1, art. 6 y art. 7 del referido Acuerdo, disposiciones las cuales se incluían también en la Petición.

B. La Versión Revisada de la Petición

El 16 de marzo del año en curso, el Secretariado recibió una versión revisada de dicha Petición. Esta Versión Revisada de la Petición se estimó cumplía con los incisos (a), (b), (e) y (f) del Artículo 14(1) del ACAAN. Sin embargo el Secretariado estimo que la Petición no cumplía con el inciso (c) del Artículo 14(1) del Acuerdo. En consecuencia, el 20 de abril del año en curso el Secretariado notificó a los Peticionarios que la petición no cumplía con todos los criterios del artículo 14(1) sin embargo, dado que las razones por las que en esa ocasión se consideró la Petición improcedente fueron distintos de aquellos por los que se desestimó en la primera ocasión, se les otorgó nuevamente el plazo de 30 días para presentar una petición que cumpliera con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN.

El Secretariado en esta ocasión estimó que la información proporcionada en la Petición no había sido suficiente ya que si bien en esta ocasión si incluyó información que permitía al Secretariado revisar los planteamientos hechos por los Peticionarios, por otro lado no había dejado claro si el motivo por el que fue presentada era encaminado a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. Lo anterior ya que a través de información pública el Secretariado tuvo conocimiento de que el Sr. Francisco Garza Vara, representante legal de los peticionarios, es señalado como propietario de una compañía denominada Garlok Industrial la cual aparenta tener un giro industrial similar al de Ecolimpio. Lo anterior hizo considerar al Secretariado que los Peticionarios pudieren encontrarse dentro del supuesto artículo 14.1, sección d) del Acuerdo. El supuesto (a) del punto 5.4 de las Directrices respecto del artículo 14.1, sección d) del Acuerdo señala que el Secretariado considerará si una petición se “centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición [énfasis añadido]”.⁴

Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, el Peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la Ley”

4. El Secretariado estimó que éstas mismas premisas están presentes cuando el representante legal del peticionario sea un competidor de la entidad legal en contra de la cual se alega que la Parte no ejerce de forma efectiva su legislación.

C. La Versión Aclaratoria de la Petición

En esta ocasión, el 25 de mayo del presente, el Secretariado ha recibido una versión aclaratoria de la Petición. En esta versión aclaratoria, el representante legal de los Peticionarios, en un apartado que solicitó sea guardado como confidencial, expuso las razones por las que considera no encontrarse dentro del supuesto artículo 14.1, sección d) del ACAAN, aclarando que el motivo por el que se presentó la Petición es el de promover la aplicación de la ley y no hostigar a una industria, aclarando también que no considera que pueda beneficiarse económicamente con la petición. En otro apartado, los Peticionarios aclararon las observaciones hechas por el Secretariado en cuanto al desarrollo del procedimiento de denuncia popular referido en la Petición. Es en este documento donde se analiza el contenido de esta versión aclaratoria y si con ella la Petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN para luego de cumplir con los requisitos del artículo 14(2) de dicho Acuerdo, se amerita la solicitud de una respuesta de la Parte objeto de la presente Petición.

En fecha 27 de mayo del presente, el Secretario emitió y envió una carta al representante legal de los Peticionarios respecto del contenido que solicitó fuera guardado como confidencial. El Secretariado solicitó que se le informara si parte de dicha información hubiera podido ser manejada de forma pública. Lo anterior con la intención de que el Secretariado esté en aptitud de poder hacer uso de ella y exponerla en el análisis que realice para determinar si la Petición cumple con los requisitos del Artículo 14 del ACAAN y en dicho caso continuar con el trámite de la petición. El Secretariado realizó la anterior solicitud en consideración del punto 17.3 de las Directrices para la Presentación de Peticiones Ciudadanas que a la letra señala:

“17.3. 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 la elaboración de un expediente de hecho, los suministradores de esa información deberían esforzarse proa proporcionar un resumen de esa información o explicación general de por qué esa información se considera como confidencial o privada.”

No obstante, el Secretariado no recibió respuesta alguna a su solicitud.

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN, SU VERSIÓN REVISADA Y SU ACLARACIÓN, 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.*

En esta etapa se requiere entonces, de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos, si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios.⁵ El Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó:

- A. Con respecto del inciso (a) del artículo 14(1), que la Petición cumple con el requisito de ser presentada por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado ya que la petición se presentó por escrito en español, idioma designado por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

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 al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

- B. Con respecto del inciso (b) del artículo 14 (1), que la Petición satisface el requisito de identificar claramente a la persona u organización que presenta la petición, ya que los peticionarios se identificaron como Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres, todos representados por el Sr. Francisco H. Garza Vara.
- C. Con respecto del inciso (c) del artículo 14 (1), que la Petición cumple el requisito de haber proporcionado información suficiente que permita al Secretariado revisarla y haber incluido las pruebas documentales para sustentarla. Para mayor referencia, véase la sección IV siguiente.
- D. Con respecto del inciso (d) del artículo 14 (1), que la Petición cumple el requisito de estar encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. Para mayor referencia, véase la sección IV siguiente.
- E. Con respecto del inciso (e) del artículo 14 (1), que la Petición cumple el requisito de señalar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte. Para mayor referencia, véase la sección IV siguiente.
- F. Con respecto del inciso (f) del artículo 14 (1), que la Petición cumple el requisito de ser presentada por una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte ya que acreditan tener residencia en Saltillo, Coahuila, México, es decir personas que residen en el territorio de la Parte mexicana.

IV. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN

A. Con respecto a los incisos (c) y (d) del artículo 14 (1) del ACAAN

El requisito que establece el inciso (c) del artículo 14(1) del Acuerdo consiste en proporcionar junto con la Petición, información suficiente que permita al Secretariado revisarla y haber incluido las pruebas documentales para sustentarla. El inciso (d) de dicho artículo establece que la Petición debe estar encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. El Secretariado ya había notado que la Versión Revisada de la Petición contenía información adicional que permitía al

Secretariado verificar los argumentos que se plantean en la Petición.⁶ También, a diferencia de la versión original de la Petición, en la Versión Revisada se hizo una descripción de las disposiciones que en cada cuerpo legislativo los Peticionarios consideraban no estaban siendo aplicadas de forma efectiva.

No obstante, el Secretariado hizo notar que la información proporcionada continuaba sin ser suficiente ya que no dejaba claro si el motivo por el que la presentaba era encaminado a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. Lo anterior ya que el representante legal de los peticionarios, podía estar vinculado con una compañía la cual aparentaba tener un giro industrial similar al de Ecolimpio y por lo mismo pudiere encontrarse dentro del supuesto artículo 14.1, sección d) del Acuerdo y del supuesto (a) del punto 5.4 de las Directrices. El Secretariado estimó que éstas mismas premisas estaban presentes cuando el representante legal del peticionario sea un competidor de la entidad en contra de la cual se alega que la Parte no ejerce de forma efectiva su legislación.

Al respecto y como se señaló antes, el representante legal de los Peticionarios expuso en un escrito que solicitó fuera guardado como confidencial los argumentos por los cuales consideraba no caer dentro de los supuestos descritos en el párrafo anterior. No obstante que el Secretariado no está en aptitud de exponer en el presente documento su análisis de la información proporcionada por el representante legal por el carácter confidencial de la misma, por no contar el Secretariado, al momento de valoración del presente documento, evidencia alguna en contrario, éste estima que el representante legal no se encuentra dentro del supuesto artículo 14.1, sección d) del Acuerdo y del supuesto (a) del punto 5.4 de las Directrices.

B. Con respecto del inciso (e) del artículo 14 (1) del ACAAN

Con relación al requisito de señalar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte. Los Peticionarios han hecho referencia a una denuncia popular presentada el 4 de diciembre de 2003. De la información proporcionada por los Peticionarios tal y como se hizo notar en la determinación del 20 de abril de 2004⁷ el Secretario hizo notar que aún y cuando se satisface el requisito establecido por el artículo 14.1 sección e) del ACAAN, los Peticionarios también han aportado, al menos hasta

6. Página 4 de la Determinación 14.1 de fecha 20 de abril de 2004.

7. Página 6 de la Determinación 14.1 de fecha 20 de abril de 2004.

cierto punto, documentos emitidos por PROFEPA dando seguimiento a su denuncia popular. Ya que dicha denuncia popular fue presentada relativamente de forma reciente y su trámite podría todavía ser existente, el Secretariado puede no contar con todos los oficios que la Parte haya emitido con respecto a dicho procedimiento..

V. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(2) DEL ACAAN

Una vez que el Secretariado ha determinado que las aserciones de una petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1), el Secretariado analiza la petición para determinar si ésta amerita solicitar 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.*

En cuanto a los cuatro requisitos listados en el artículo 14(2), el Secretariado determinó:

- A. Con respecto a si la Petición alega daño a la persona u organización que la presenta, el Secretariado observa que base de los argumentos que los Peticionarios exponen es precisamente que las operaciones de Ecolimpo están causando un daño en su salud y sus propiedades. Por lo anterior, el Secretariado estima dicho requisito como satisfecho.
- B. El Secretariado estima que la Petición efectivamente plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo ya que porqué se refiere a la aplicación efectiva, en el sector del manejo de residuos peligrosos, de la legislación en materia de manejo de residuos peligrosos, contribuyendo a mejorar la observancia y aplicación de las leyes y

reglamentos ambientales (artículo 1(g) del ACAAN); alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de la Parte para el bienestar de las generaciones presentes y futuras (artículo 1(a) del ACAAN); y promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación (artículo 1(j) del ACAAN).

- C. Como se ha expuesto antes, los Peticionarios indican que presentaron una denuncia popular sobre las presuntas violaciones a la legislación ambiental por parte de Ecolimpio. En particular, la petición afirma que se presentaron denuncias populares ante la Profeпа el 4 de diciembre de 2003, hecha la aclaración en el último párrafo de la sección IV anterior, el Secretariado estima que los Peticionarios han acudido a los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte (artículo 14(2)(c)).
- D. Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), la petición no parece basarse en noticias de los medios de comunicación, sino en el conocimiento directo de los hechos por ocurrir en terrenos propiedad de los Peticionarios.

VI. SOLICITUD DE LOS PETICIONARIOS RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 22, 23 Y 24 DEL ACAAN

Esta versión aclaratoria de la Petición incluye la solicitud por parte de los Peticionarios de que se tenga por denunciado “*la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental*”.⁸ Su solicitud específica consiste en que por conducto del Secretariado se notifique a los Estados Unidos de América de la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de los Estados Unidos Mexicanos, para que manifieste a lo que su derecho corresponda y de considerarlo conveniente, efectúe el procedimiento relacionado con los artículos 22, 23 y 24 del ACAAN.⁹

Al respecto el Secretariado informa a los Peticionarios que su solicitud no encuadra dentro de algún tipo en el procedimiento descrito en los artículos a los que los Peticionarios hacen referencia ni dentro de las funciones que tiene el Secretariado bajo el ACAAN.

8. Página 3 de la Versión Aclaratoria de la Petición.

9. Página 4 de la Versión Aclaratoria de la Petición.

VII. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Después de analizar la petición, su versión revisada, su versión aclaratoria y los anexos a estos tres documentos, el Secretariado determina que la petición cumple con los requisitos contenidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, tomando en consideración los criterios establecidos en el artículo 14(2), el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte.

Por lo anterior, el Secretariado solicita una respuesta del gobierno de México con respecto a la petición, dentro de un plazo de 30 días, conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del Acuerdo. 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.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Rolando Ibarra R.
Oficial Jurídico
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Ing. José Manuel Bulás, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. William Kennedy, Director Ejecutivo, CCA
Peticionarios

SEM-04-002

(Pollution environnementale à Hermosillo)

AUTEURS : L'ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS HUMANOS, A.C. ET DOMINGO GUTIÉRREZ MENDÍVIL

PARTIE : ÉTATS-UNIS DU MEXIQUE

DATE : 14 juillet 2004

RÉSUMÉ : Dans la communication, il est allégué que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de diverses dispositions de sa législation de l'environnement en matière de prévention, de suivi, de surveillance et de maîtrise de la pollution atmosphérique dans la ville d'Hermosillo, dans l'État de Sonora.

DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

PAR. 14(1)
(30 août 2004) Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas tous les critères énoncés au paragraphe 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

Número de petición:	SEM-04-002 (Contaminación Ambiental en Hermosillo)
Peticionaria(os):	Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (los “peticionarios”)
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	14 de julio de 2004
Fecha de la determinación:	30 de agosto de 2004

I. ANTECEDENTES

El 14 de julio de 2004, los Peticionarios antes señalados presentaron ante el Secretariado (el “Secretariado”) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (la “Comisión”) una petición ciudadana de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el “ACAAN” o el “Acuerdo”). Los peticionarios aseveran que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con el control de la contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo, Sonora;¹ que las autoridades señaladas como responsables han omitido aplicar de manera efectiva prácticamente todas las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación del aire en el Municipio de Hermosillo, Sonora.² Afirman que resulta evidente el perjuicio que causa a todos los habitantes de Hermosillo, Sonora, la circunstancia de que

1. Página 5 de la Petición.

2. Página 13 de la Petición.

prácticamente no se esté realizando acción alguna para la prevención y control de la contaminación de la atmósfera.³

Según el ACAAN, el Secretariado puede examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en su artículo 14(1). El Secretariado ha determinado que esta petición no cumple con los requisitos de dicho artículo y en este documento expone las razones de esta determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los peticionarios fundan su Petición en la omisión por México en la aplicación efectiva del artículo 4to. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; de los artículos 5, fracciones II, V, XVIII y XIX, 7, fracciones III, XII y XIII, 8, fracciones III, XI, XII y XV, 10, y 112 fracciones II y IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; de los artículos 3, fracción VII, 4, fracción III, 13, 16, y 41, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera; de los artículos 13, apartado A, fracción I, y apartado B, Fracción VI, Y 20 Fracción VII, de la Ley General de Salud; de los artículos 73, 75, 85, apartado B, fracción I, 138 y 139 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora; de los Artículos 15, Fracción VI, y 18, Fracción VI, de la Ley de Salud para el Estado de Sonora; del artículo 9, fracción II, de la Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora; y de las Normas Oficiales Mexicanas ("NOM") NOM-020-SSA1-1993, NOM-021-SSA1-1993, NOM-022-SSA1-1993, NOM-023-SSA1-1993, NOM-024-SSA1-1993, NOM-025-SSA1-1993, NOM-026-SSA1-1993, NOM-048-SSA1-1993, NOM-040-SEMARNAT-2002 (antes NOM-040-ECOL-2002; NOM-CCAT-002-ECOL/1993), NOM-043-SEMARNAT-1993 (antes NOM-043-ECOL-1993; NOM-CCAT-006-ECOL/1993), NOM 085-SEMARNAT-1994, NOM-121-SEMARNAT-1997 (antes NOM-121-ECOL-1997), NOM-041-SEMARNAT-1999 (antes NOM-041-ECOL-1999; NOM-CCAT-003-ECOL/1993), NOM-042-SEMARNAT-1999 (antes NOM-042-ECOL-1999; NOM-CCAT-004-ECOL/1993), NOM-044-SEMARNAT-1993 (antes NOM-044-ECOL-1993, NOM-CCAT-007-ECOL/1993), NOM-045-SEMARNAT-1996 (antes NOM-045-ECOL-1996; NOM-CCAT-008-ECOL/1993), NOM-048-SEMARNAT-1993 (antes NOM-048-ECOL-1993; NOM-CCAT-012-ECOL/1993) Y NOM-050-SEMARNAT-1993 (antes NOM-050-ECOL-1993; NOM-CCAT-014-ECOL/1993).⁴

3. *Ibid.*

4. Página 1 y 2 de la Petición.

Los peticionarios señalan a las siguientes como autoridades responsables por las omisiones aseveradas: La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa); la Secretaría de Salud del Gobierno Federal (Salud); el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Sonora y las Secretarías de Infraestructura Urbana y Ecología y de Salud; el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora (“Ayuntamiento”); Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora y Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.⁵

Los peticionarios enumeraron los argumentos por los que considera que la Parte Mexicana ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva su legislación ambiental.

- A. Consideran que PROFEPA y SALUD han omitido: vigilar el cumplimiento de las NOMs sobre control de la contaminación atmosférica en el Estado de Sonora y, en particular, en el municipio de Hermosillo. Además, la segunda de aquéllas aseveran ha omitido establecer y mantener actualizado un Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire que registre los datos relativos a la ciudad de Hermosillo, aparte de que tampoco ha vigilado el cumplimiento de la NOM-048-SSA1-1993, ya que presuntamente jamás ha realizado evaluación alguna sobre el impacto que está teniendo en la población de Hermosillo el confinamiento de residuos peligrosos Cytrar.⁶
- B. Exponen que el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Sonora y las Secretarías de Infraestructura Urbana y Ecología, y de Salud del propio Gobierno del Estado han omitido: a) llevar a cabo las acciones de prevención y el control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción estatal; b) definir en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes; c) vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia las NOMS sobre control de la contaminación atmosférica; d) expedir las normas técnicas ecológicas sobre la materia; e) establecer y operar o, en su caso, autorizar el establecimiento y operación de centros de verificación, para los vehículos automotores destinados al servicio público de transporte concesionado por el Estado, con arreglo a las normas técnicas ecológicas que no existen; f) expedir los reglamentos, las circulares y las

5. Página 4 y 5 de la Petición.

6. Página 6 de la Petición.

demás disposiciones de observancia general que resulten necesarias para proveer, en su esfera administrativa, a la exacta observancia de la Ley Ambiental del Estado, entre otros, el relativo a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, también ha dejado de actualizar el plan estatal de ecología; g) proponer los planes para la verificación, seguimiento y control de los valores establecidos en las NOMs NOM-020-SSA1-1993 a la NOM-026-SSA1-1993.⁷

- C. El *Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora* ha omitido: a) llevar a cabo las acciones de prevención y el control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción municipal; b) definir en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes; c) vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia las NOMs sobre control de la contaminación atmosférica; d) establecer programas de verificación vehicular obligatoria, así como establecer y operar o, en su caso, autorizar el establecimiento y operación de centros de verificación vehicular obligatoria, con arreglo a las normas técnicas ecológicas (que no existen); e) integrar la Comisión Municipal de Ecología prevista en el artículo 138 de la Ley local de la materia; f) expedir los reglamentos, las circulares y las demás disposiciones de observancia general que resulten necesarias para proveer, en su esfera administrativa, a la exacta observancia de la Ley Ambiental del Estado, entre otros, el reglamento sobre prevención y control de la contaminación de la atmósfera; el reglamento municipal de ecología, el programa municipal de protección al ambiente, programa de respuesta contingencias ambientales y un programa de administración de la calidad del aire; g) reducir o controlar las emisiones de contaminantes a la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico.⁸
- D. Los peticionarios argumentan que como consecuencia de que presuntamente no se está realizando el monitoreo de la calidad del aire de Hermosillo, la *Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Sonora* se ha abstenido de formular estudios epidemiológicos en los que se determine cuál es la gravedad del efecto negativo que está teniendo la contaminación atmosférica en la salud de los pobladores de la mencionada ciudad.⁹

7. Página 6 de la Petición.

8. Página 7 de la Petición.

9. Página 9 de la Petición.

-
- E. Los peticionarios aseveran que el monitoreo de la calidad del aire en Hermosillo es una actividad obligatoria para el *Ayuntamiento* de dicho municipio, según lo ordenado por el artículo 8o., fracciones III y XII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- F. En el mismo sentido, las NOM-CCAM-001-ECOL/1993 a la NOM-CCAM-005-ECOL/1993 (denominación original), así como las NOM-CCAT-001-ECOL/1993 a la NOM-CCAT-014-ECOL/1993 (denominación original), responsabilizan de su cumplimiento a la *PROFEPA*, al *Gobierno del Estado* y al *Ayuntamiento*, mismas instancias que los Peticionarios aseveran nada han hecho para acatar las referidas disposiciones.¹⁰
- G. Aseveran que la *Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora*, la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, el *Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora* y el *Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito* han omitido aplicar en forma correcta las disposiciones jurídicas ambientales en sus resoluciones. Los Peticionarios dan una descripción incluida en la petición de los procesos seguidos ante dichas instancias.¹¹
- H. Los peticionarios aseveran que no existe un Plan Estatal de Medio Ambiente actualizado, que el Ayuntamiento de Hermosillo no ha expedido un Reglamento de Ecología, ni se dispone de un Programa de Administración de la Calidad del Aire, ni de un Programa de Respuesta a Contingencias Ambientales.¹²
- I. Los peticionarios también incluyen en la petición que: “El artículo 13 del ACAAN faculta al Secretariado para preparar un informe de evaluación del caso CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN HERMOSILLO, como un asunto relacionado con las funciones de cooperación del Acuerdo.¹³”

10. *Ibid.*

11. Véanse páginas 10, 11 y 12 de la Petición.

12. Páginas 7 y 8 de la Petición.

13. Página 13 de la Petición.

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.*

En esta etapa se requiere entonces, de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos, si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios.¹⁴ El Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

Para que el Secretariado pueda examinar si la petición cumple con los criterios establecidos en los incisos a) al f) del artículo 14(1) del Acuerdo, la petición debe satisfacer el requisito umbral del artículo 14(1) consistente en ser presentada por cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental y que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Esto lo hace, en el sentido de que la presentan una organización sin vinculación gubernamental y una persona física las cuales aseveran que

14. 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 al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

una Parte, México, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.¹⁵

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó:

- A. Con respecto del inciso (a) del artículo 14(1), que la Petición cumple con el requisito de ser presentada por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado ya que la petición se presentó por escrito en español, idioma designado por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- B. Con respecto del inciso (b) del artículo 14 (1), que la Petición satisface el requisito de identificar claramente a la persona u organización que presenta la petición, ya que los peticionarios se identificaron como Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y el Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil.
- C. Con respecto del inciso (c) del artículo 14 (1), que la Petición no cumple el requisito de haber proporcionado información suficiente que permita revisarla ni de haber incluido las pruebas documentales que la sustenten. Para mayor referencia, véase la sección IV siguiente.
- D. Con respecto del inciso (d) del artículo 14 (1), el Secretariado considera que la petición no parece estar encaminada a hostigar a una industria, sino a promover la aplicación de la legislación ambiental

15. El Secretariado nota como en el texto de la Petición al momento de señalar a cada una de las autoridades que se señalan como responsables de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana los peticionarios utilizan el vocablo "han omitido". En casos anteriores se ha señalado como la expresión "está incurriendo" en el artículo 14(1) impone una consideración temporal respecto de las aseveraciones de una petición y el Secretariado ya ha considerado que 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. Por esto, si bien los peticionarios plantean sus aseveraciones en términos de que México "ha omitido" en cumplir con las disposiciones a las que hace referencia en la Petición, si esas supuestas acciones que la Parte ha omitido corresponden a posibles acciones de aplicación que la autoridad competente pudiera llevar a cabo, entonces se consideran omisiones en que la Parte supuestamente "está incurriendo". (Vease SEM-01-001 (Cytrar II) Determinación del Secretariado en conformidad con los artículos 14(1) y (2) (24 de abril de 2001) y también en este sentido, SEM-97-004 (Canadian Env. Defence Fund), Determinación conforme al artículo 14(1) (27 de agosto de 1997) y SEM-96-001 (Cozumel), Recomendación conforme al artículo 15(1) (7 de junio de 1997).

en México. Esto en virtud de que la petición está esencialmente referida a omisiones de diversas autoridades en México y no al cumplimiento de una empresa en particular. La petición tampoco plantea una cuestión intrascendente.¹⁶

- E. Con respecto del inciso (e) del artículo 14 (1), dada la falta de información suficientes que permitan revisar la Petición conforme al requisito del inciso (c) del artículo 14 (1), al Secretariado no le es posible en este momento determinar si la Petición cumple con el requisito de señalar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte. Para mayor referencia, véase la sección IV siguiente.
- F. Con respecto del inciso (f) del artículo 14 (1), que la Petición cumple el requisito de ser presentada por una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte ya que acreditan tener residencia en la ciudad de Hermosillo, Sonora, México, es decir personas que residen en el territorio de la Parte mexicana.

IV. ASPECTOS DE FONDO EN EL ANÁLISIS DE LA PETICIÓN

A. ASPECTOS DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y AUTORIDADES PERTINENTES.

El Secretariado estima necesario realizar las siguientes precisiones en cuanto al alcance de la Petición con respecto a (i) ciertas disposiciones ambientales que los peticionarios señalan como aplicables al caso objeto de la petición y (ii) las autoridades que los peticionarios señalaron como responsables de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

A.1. DISPOSICIONES DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL OBJETO DE LA PETICIÓN.

En casos anteriores, para determinar si una petición se refería a una omisión en la aplicación efectiva de la ley, el Secretariado examinaba si

16. Véase también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que el Secretariado, al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, tomará en cuenta: (i) "si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición"; y (ii) "si la petición parece intrascendente".

los peticionarios aseveraban una omisión en el cumplimiento de una obligación legal específica.¹⁷ La sección II de esta determinación ha hecho referencia a las disposiciones legislativas identificadas por los Peticionarios y el Anexo I a esta determinación ha hecho un listado de dichas disposiciones legislativas de una forma más detallada.

El Secretariado nota sin embargo que la petición no contiene una relación sucinta de los hechos o bien brinda información suficiente que explique la aseveración por la que los peticionarios consideran que las autoridades no han aplicado de forma efectiva cada una de las NOMs y de las demás disposiciones que se listan.¹⁸

A.2. AUTORIDADES PERTINENTES PARA LA APLICACIÓN DE LEYES AMBIENTALES.

Las autoridades que los peticionarios han señalado como responsables de la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental son: Semarnat; Profepa; Salud; el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Sonora y las Secretarías de Infraestructura Urbana y Ecología y de Salud; el Ayuntamiento de Hermosillo; y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora y el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.¹⁹

El Secretariado estima que para efectos de esta Petición la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora y la Comisión Nacional de Derechos Humanos no pueden ser objeto del presente proceso ya que no son parte de los organismos de gobierno encargados, de acuerdo con la legislación de la Parte, de la aplicación de la ley ambiental en cuestión.²⁰ Además, el Secretariado opina que el proceso relativo a los artículos 14 y 15 del ACAAN no se enfoca a una revisión de las acciones como se presentan en la petición, del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora o el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.

17. Véase SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999) en la página 7.

18. Lo anterior tal y como lo recomienda la directriz 5.3 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 (las "Directrices"):

"5.3 La Petición deberá contener una relación sucinta de los hechos en que se funde dicha aseveración y deberá proporcionar información suficiente que permita al Secretariado examinarla, incluidas las pruebas documentales que puedan sustentar la Petición."

19. Página 4 y 5 de la Petición.

20. Apartado 5.5 de las Directrices: "... Las autoridades pertinentes son los organismos del gobierno encargados, de acuerdo con la legislación de la Parte, de la aplicación de la ley ambiental en cuestión."

B. CON RESPECTO AL REQUISITO EN EL INCISO (C) Y (E)
DEL ARTÍCULO 14 (1) DEL ACAAN.

En cuanto a los requisitos establecidos en los incisos (c) y (e) del Artículo 14 (1) del ACAAN, el Secretariado determinó que la información y documentos proporcionados por los Peticionarios no son suficientes para permitir al Secretariado analizar algunas de las aseveraciones hechas en la petición.

En el Anexo II a esta determinación se hace referencia a los documentos que se acompañaron a la petición misma. Brevemente, entre los anexos se encuentran copias de: un oficio emitido por *Semarnat*; un escrito de los Peticionarios dirigido al *Ayuntamiento*, Copia de un acta de sesión del cabildo del Ayuntamiento, comunicaciones y documentos parte del expediente de los procesos llevados ante las comisiones de derechos humanos y los juzgados y tribunales a los que hicieron referencia los Peticionarios, copia de un reporte "Concentración de partículas en Aire Ambiente para la ciudad de Hermosillo, Sonora, México", copia de la escritura pública donde consta la constitución de la Asociación Civil "Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y copia de credencial para votar del Sr. Domingo Gutiérrez Mendivil. Además, se adjuntan fotografías y notas de prensa.

No obstante, el Secretariado estima que la petición no proporciona información suficiente para acreditar que el asunto haya sido efectivamente comunicado por escrito a las autoridades pertinentes en México tal y como lo señala el inciso (e) del artículo 14 (1). Lo anterior dado que:

- (i) Con respecto a SEMARNAT, los Peticionarios ofrecen un oficio que fue emitido por esta autoridad hace 5 años. Para determinar que el asunto materia de esta petición fue debidamente comunicado a esta autoridad, el Secretariado considera necesario contar con la copia del escrito que los Peticionarios presumiblemente hayan presentado a dicha autoridad y que pudo haber motivado tal oficio expedido por SEMARNAT.
- (ii) Con respecto al Ayuntamiento, los peticionarios ofrecen prueba de la comunicación que al Ayuntamiento presentaron, lo anterior a pesar de haber sido esta de hace más de 5 años.
- (iii) Con respecto a la respuesta del Ayuntamiento a la comunicación referida en el inciso anterior, los peticionarios ofrecen copia del Acta de Sesión del Cabildo del Ayuntamiento de fecha 25 de febrero de 1999 y que también adjuntaron los Peticionarios. El Secretariado nota que entre otras cosas la información que fue solicitada por los Peticiona-

rios fue autorizada a ser proveída según consta en el acta instruyendo para tal efecto el Ayuntamiento a su Dirección General de Servicios Públicos Municipales (siendo la expedición de las copias de esa información a costa de los Peticionarios).

- (iv) Al margen de estos escritos a los que se ha hecho referencia en los sub incisos anteriores (emitidos por SEMARNAT, los Peticionarios hacia el Ayuntamiento, y el Ayuntamiento mismo) no se encontró información alguna de que el asunto haya sido comunicado al resto de las autoridades a las que los Peticionarios hicieron referencia en la Petición.²¹

No habiendo mostrado las comunicaciones hacia estas otras autoridades y dada la observación que el Secretariado hizo, basado en el punto 5.3 de las Directrices, al no contener la Petición una relación sucinta de los hechos o bien brindar información suficiente que pueda explicar la aseveración por la que los peticionarios consideran que las autoridades no han aplicado de forma efectiva cada una de las NOMs y de las demás disposiciones que se listan, hace necesario que también los Peticionarios expliquen la razón por la que estas autoridades han omitido aplicar de forma efectiva la legislación ambiental a la que los peticionarios hicieron referencia.

Por las razones que antes se señalan en cuanto a que la información que proporciona la Petición no hace posible determinar si el asunto materia de la Petición ha sido efectivamente comunicado a las autoridades que los Peticionarios señalaron con excepción del Ayuntamiento, son los elementos por los que se considera como no satisfechos los incisos (c) y (e) del artículo 14(1) del ACAAN. Lo anterior, además de la precisión que hace el Secretariado con base a las Directrices en cuanto a que la Petición no contiene una relación sucinta de los hechos o bien brinda información suficiente que pueda explicar la aseveración por la que los peticionarios consideran que las autoridades no han aplicado de forma efectiva cada una de las NOMs y de las demás disposiciones que se listan.²²

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Habiendo revisado esta petición de conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN, con base en el análisis expuesto en el capítulo III y IV

-
21. Con respecto a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora y el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, véase sección A.2 de la presente determinación.
22. Con base en la directriz 5.3 de las Directrices antes citada.

anterior, el Secretariado considera que ésta no cumple con los requisitos en los incisos (c) y (e) del artículo 14 (1) del ACAAN. En específico al no haber proporcionado información que compruebe que el asunto materia de la petición haya sido comunicado a las autoridades que los peticionarios señalaron como responsables de las omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en México. Además, el Secretariado hace la precisión de que la petición no considera el punto 5.3 de las Directrices al no brinda la información suficiente para determinar la forma específica en que ha sido omitida la aplicación efectiva de las disposiciones citadas por los peticionarios.

Por lo anterior, y en cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las Directrices, este Secretariado notifica a los Peticionarios la no procedencia de su petición y al mismo tiempo los apercibe de que, de conformidad con el apartado 6.2 de las Directrices, cuentan con 30 días para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN y las observaciones hechas con base en las Directrices.²³

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Rolando Ibarra R.
Oficial Jurídico
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Mtro. José Manuel Bulás, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. William Kennedy, Director Ejecutivo CCA
Lic. Domingo Gutiérrez M., Academia Sonorense de
Derechos Humanos, A.C.

23. "6.1 Cuando el Secretariado determine que una petición no cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo, así como con cualquier otro requisito establecido en estas directrices –a excepción de los errores menores de forma contemplados en el apartado 3.10 de estas directrices–, notificará a la brevedad al Peticionario las razones por las cuales ha determinado no examinar la petición.
6.2 Luego de la recepción de tal notificación del Secretariado, el Peticionario tendrá 30 días para presentar al Secretariado una petición que cumpla con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo y con los requisitos establecidos en estas directrices."

ANEXO I**LISTA DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL A LA QUE SE HACE
REFERENCIA EN LA PETICIÓN*****DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS***

ARTÍCULO 4o.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

***DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA
PROTECCIÓN AL AMBIENTE***

ARTICULO 5o.- Son facultades de la Federación:

...

II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;

...

V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

...

XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;...

ARTICULO 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

...

III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

...

XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;...

ARTICULO 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

...

III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;

...

XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;

...

XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente,...

ARTÍCULO 10.- Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento.

En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven.

ARTICULO 112.- En materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de

los Municipios, de conformidad con la distribución de atribuciones establecida en los artículos 7o., 8o. y 9o. de esta Ley, así como con la legislación local en la materia:

...

II. Aplicarán los criterios generales para la protección a la atmósfera en los planes de desarrollo urbano de su competencia, definiendo las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes;

...

IV. Integrarán y mantendrán actualizado el inventario de fuentes de contaminación;...

DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA

ARTICULO 3o.- Son asuntos de competencia federal, por tener alcance general en la nación o ser de interés de la Federación, en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, los que señala el artículo 5o. de la Ley y en especial los siguientes:

...

VII. La protección de la atmósfera en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal.

ARTICULO 4o.- Compete a las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que se establezcan en las leyes locales, los asuntos señalados en el artículo 6o. de la Ley y en especial:

...

III. La prevención y el control de la contaminación de la atmósfera generada en zonas o por fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal;...

ARTICULO 13.- Para la protección a la atmósfera se considerarán los siguientes criterios:

I. La calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y las regiones del país, y

II. Las emisiones de contaminantes a la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles, deben ser reducidas o controladas, para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico.

ARTICULO 16.- Las emisiones de olores, gases, así como de partículas sólidas y líquidas a la atmósfera que se generen por fuentes fijas, no deberán exceder los niveles máximos permisibles de emisión e inmisión, por contaminantes y por fuentes de contaminación que se establezcan en las normas técnicas ecológicas que para tal efecto expida la Secretaría en coordinación con la Secretaría de Salud, con base en la determinación de los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente que esta última determina.

Asimismo, y tomando en cuenta la diversidad de tecnologías que presentan las fuentes, podrán establecerse en la norma técnica ecológica diferentes valores al determinar los niveles máximos permisibles de emisión o inmisión, para un mismo contaminante o para una misma fuente, según se trate de:

- I. Fuentes existentes;
- II. Nuevas fuentes, y
- III. Fuentes localizadas en zonas críticas.

La Secretaría en coordinación con la Secretaría de Salud, y previos los estudios correspondientes, determinará en la norma técnica ecológica respectiva, las zonas que deben considerarse críticas.

ARTICULO 41.- La Secretaría establecerá y mantendrá actualizado un sistema nacional de información de la calidad del aire.

Este sistema se integrará con los datos que resulten de:

I. El monitoreo atmosférico que lleven a cabo las autoridades competentes en el Distrito Federal, así como en los Estados y municipios, y

II. Los inventarios de las fuentes de contaminación de jurisdicción, federal y local, así como de sus emisiones.

DE LA LEY GENERAL DE SALUD

ARTÍCULO 13.- La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;

...

B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

...

VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables,

...

ARTÍCULO 20

Las estructuras administrativas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 19 de esta Ley, se ajustarán a las siguientes bases;

...

VII. Promoverán y vigilarán la aplicación de principios, normas oficiales mexicanas y procedimientos uniformes;...

DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE PARA EL ESTADO DE SONORA

ARTICULO 73.- En materia de contaminación atmosférica, el Estado y los Ayuntamientos, en los ámbitos de sus respectivas competencias:

I. Llevarán a cabo las acciones de prevención y el control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción estatal o municipal;

II. Aplicarán los criterios generales para la protección a la atmósfera, en las declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones, definiendo las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes;

III. Convendrán con quienes realicen actividades contaminantes y, en su caso, les requerirán la instalación de equipos de control de emisiones cuando se trate de actividades de jurisdicción local, y promoverán ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología dicha instalación, en los casos de jurisdicción federal;

IV. Integrarán y mantendrán actualizado el inventario de fuentes fijas de contaminación y evaluarán el impacto ambiental en los casos de jurisdicción local previstos en el artículo 31 de la Ley General;

V. Establecerán y operarán sistemas de verificación de emisiones de vehículos automotores en circulación;

VI. Establecerán y operarán, con el apoyo técnico, en caso, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sistemas de monitoreo de la calidad del aire. Dichos sistemas deberán contar con dictamen técnico previo de dicha Secretaría. Esta promoverá, mediante acuerdos de coordinación, la incorporación de los reportes locales de monitoreo a la información nacional;

VII. Establecerán requisitos y procedimientos para regular las emisiones de contaminantes de vehículos automotores, excepto los destinados al transporte público federal, y las medidas de tránsito y, en su caso, la suspensión de circulación, en casos graves de contaminación;

VIII. Tomarán las medidas preventivas necesarias para evitar contingencias ambientales por contaminación atmosférica;

IX. Elaborarán los informes sobre el estado del medio ambiente en la Entidad o Municipio correspondiente, que convengan con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a través de los acuerdos de coordinación que se celebren; y

X. Ejercerán las demás facultades que les confieren las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

...

ARTICULO 75.- No podrán emitirse contaminantes a la atmósfera, que ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente. En todas las emisiones a la atmósfera deberán ser observadas las previsiones de esta Ley y de las disposiciones reglamentarias que de ella emanen, así como las normas técnicas ecológicas expedidas por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología.

...

ARTICULO 85.- En relación con las emisiones de contaminantes de vehículos automotores, excepto los destinados al transporte público federal, corresponderá:

...

B) A los Ayuntamientos, dentro de sus circunscripciones territoriales:

I. Establecer programas de verificación vehicular obligatoria;

...

ARTICULO 138.- En cada Municipio, se integrará una Comisión Municipal de Ecología, la que será presidida por el Presidente Municipal y como Secretario Técnico fungirá la persona que éste designe. Dicha Comisión tendrá, en el ámbito de su competencia, las atribuciones señaladas en el artículo 135 de esta Ley y sesionará en los términos del Reglamento respectivo.

ARTÍCULO 139.- El Gobernador del Estado y los Ayuntamientos expedirán los reglamentos, las circulares y las demás disposiciones de observancia general que resulten necesarias para proveer, en su esfera administrativa, a la exacta observancia de este ordenamiento.

DE LA LEY DE SALUD PARA EL ESTADO DE SONORA

ARTICULO 15.- En materia de salubridad general, corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría:

...

VI.- Vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia, la Ley General de Salud, la presente ley y demás disposiciones legales aplicables;

...

ARTICULO 18. – Compete a los Ayuntamientos:

...

VI.- Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las atribuciones anteriores y las que se deriven de la ley.

DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA

ARTICULO 9o.- El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

...

II.- Aprobar el Programa Estatal de Protección Civil y los programas especiales que de él se deriven, evaluando su aplicación y cumplimiento por lo menos una vez en el año, promoviendo la participación de la sociedad, en general en la elaboración de tales programas;...

**LISTADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS A LAS QUE
SE HACE REFERENCIA EN LA PETICIÓN**

NOM-020-SSA1-1993

Salud ambiental. Criterio para evaluar el valor límite permisible para la concentración de ozono (O₃) de la calidad del aire ambiente. Criterio para evaluar la calidad del aire

NOM-021-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al monóxido de carbono (CO). Valor permisible para la concentración de monóxido de carbono (CO) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-022-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al bióxido de azufre (SO₂). Valor normado para la concentración de bióxido de azufre (SO₂) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-023-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterios para evaluar la calidad del aire ambiente con

respecto al bióxido de nitrógeno (NO₂). Valor normado para la concentración de bióxido de nitrógeno (NO₂) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-024-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto a partículas suspendidas totales (PST). Valor permisible para la concentración de partículas suspendidas totales (PST) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-025-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto a partículas menores de 10 micras (PM 10). Valor permisible para la concentración de partículas menores de 10 micras (PM10) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-026-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterios para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al plomo (Pb). Valor normado para la concentración de plomo (Pb) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-048-SSA1-1993

Que establece el método normalizado para la evaluación de riesgos a la salud como consecuencia de agentes ambientales

NOM-040-SEMARNAT-2002

Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas, así como los requisitos de control de emisiones fugitivas, provenientes de las fuentes fijas dedicadas a la fabricación de cemento.

NOM-043-SEMARNAT-1993

Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas.

NOM 085-SEMARNAT-1994

Contaminación atmosférica-fuentes fijas-para fuentes fijas que utilizan combustibles fósiles sólidos, líquidos o gaseosos o cualquiera de sus combinaciones

NOM-121-SEMARNAT-1997

Que establece los límites máximos permisibles de emisión a la atmósfera de compuestos orgánicos volátiles (COVs) provenientes de las operacio-

nes de recubrimiento de carrocerías nuevas en planta de automóviles, unidades de uso múltiple, de pasajeros y utilitarios; carga y camiones ligeros, así como el método para calcular sus emisiones.

NOM-041-SEMARNAT-1999

Que establece los límites máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina como combustible.

NOM-042-SEMARNAT-1999

Que establece los límites máximos permisibles de emisión de hidrocarburos no quemados, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno y partículas suspendidas provenientes del escape de vehículos automotores nuevos en planta, así como de hidrocarburos evaporativos provenientes del sistema de combustible que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural y diesel de los mismos, con peso bruto vehicular que no exceda los 3,856 kilogramos.

NOM-044-SEMARNAT-1993

Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, partículas suspendidas totales y opacidad de humo provenientes del escape de motores nuevos que usan diesel como combustible y que se utilizarán para la propulsión de vehículos automotores con peso bruto vehicular mayor de 3857 kg.

NOM-045-SEMARNAT-1996

Que establece los niveles máximos permisibles de opacidad del humo proveniente del escape de vehículos automotores en circulación que usan diesel o mezclas que incluyan diesel como combustible.

NOM-048-SEMARNAT-1993

Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono y humo, provenientes del escape de las motocicletas en circulación que utilizan gasolina o mezcla de gasolina-aceite como combustible.

NOM-050-SEMARNAT-1993

Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos como combustible.

ANEXO II

Lista de información adicional adjunta a la Petición.

1. Copia del oficio número DS-UAJ-095/99, del 26 de febrero de 1999, suscrito por el entonces Delegado en Sonora de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Juan Carlos Ruiz Rubio.
2. Copia del escrito de fecha 3 de diciembre de 1998 dirigido al Ayuntamiento y Presidente Municipal de Hermosillo.
3. Copia del acta de la sesión del Ayuntamiento de Hermosillo, celebrada el 25 de febrero de 1999, que contiene respuesta al escrito mencionado con anterioridad.
4. Copia del expediente número CEDH/I/22/1/197/1999, relativo a la queja interpuesta el 29 de abril de 1999 ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, en contra del Ayuntamiento de Hermosillo.
5. Copia del oficio número 16614, de fecha 04 de junio de 1999, derivado del expediente CNDH/121/99/SON/I00159.000, a través del cual el Coordinador General de Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, licenciado Adolfo Hernández Figueroa, comunicó el desechamiento del Recurso de Impugnación interpuesto en contra del acuerdo de no admisión de la instancia en el asunto descrito en el punto anterior. (Este documento se encuentra integrado a la copia del expediente CEDH/I/22/1/197/1999).
6. Copia de la demanda relativa al juicio de amparo indirecto número 620/1999, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, promovido el 12 de julio de 1999 en contra, entre otras autoridades, del Ayuntamiento de Hermosillo y del Coordinador General de Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
7. Copia de la sentencia que se terminó de engrosar el 13 de diciembre de 1999, dictada en el referido amparo indirecto número 620/1999.
8. Copia de la sentencia emitida el 31 de enero de 2001 por el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, en el toca número 223/

2000, relativo al recurso de revisión interpuesto en contra de la resolución constitucional pronunciada en el amparo indirecto número 620/1999.

9. Copia del expediente número CEDH/II/22/1/210/1999, relativo a la queja interpuesta el 6 de mayo de 1999 ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, en contra del Ayuntamiento de Hermosillo.
10. Copia del Reporte *Concentración de partículas en Aire Ambiente para la ciudad de Hermosillo, Sonora, México, durante el período 1990-1995*, emitido por la Subdelegación de Medio Ambiente en el Estado de Sonora de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Agosto de 1996. (Este documento se encuentra integrado a la copia del expediente CEDH/II/22/1/210/1999).
11. Copia de la escritura pública número 181, de fecha 19 de agosto de 1991, pasada ante la fe de la Notaria Pública número 46 de Hermosillo, Sonora, relativa a la constitución de la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., con la que acredito mi carácter de representante legal del citado organismo no gubernamental.
12. Copia de la credencial para votar con folio número 045328578, expedida por el Instituto Federal Electoral, con la que se acredita que el suscrito tiene su residencia en la ciudad de Hermosillo, Sonora.
13. NOTAS DE PRENSA: 1996, Octubre 5, *Urge frenar contaminación* (El Imparcial, 1A); 1997, Marzo, 4: *Sofoca humo a hermosillo*. (El Imparcial, 1A); 11: *Contaminación por polvo. Problema vigente en Hermosillo*. (El Imparcial, 1D); 1998, Diciembre 4: *Piden resultados de monitoreo*. (El Imparcial, 8B); 5: *No monitorean el polvo*. (Cambio, 2A); 8: *Monitorear ¿para qué? si ya se sabe que hay polvo: J. Valencia*. (Cambio, 5A); 10: *Registra Hermosillo espesa capa de humo. Provocan quemas bruma*. (El Imparcial, 1B); 11: *Polvo, humo y bajas temperaturas provocan efecto de inversión térmica*. (Cambio, 4A); 11: *Fallecen por neumonía tres personas más. Aumentan muertes por frío*. (El Imparcial, 1B); 1999, Enero: *Respiramos la muerte. Contaminación del aire en Hermosillo*. (Expresión Ciudadana); Julio 15: *Alertan a nogalenses / Detectan compuesto que causa cáncer*. (El Imparcial, 1E); Diciembre 9: *Humo encerrado* (El Imparcial, 1A); *Afecta inversión térmica / El frío y el polvo provocan este problema*. (El Imparcial, 1B); 2000 Diciembre 13: *Alertan contra el polvo*. (El Independiente); 14: *Pequeñas cantidades de*

partículas, suficientes para elevar la tasa de muertes, revela estudio. (La Crónica de Hoy); 21: *Pide cuidarse por inversiones.* (El Imparcial); 2001 Febrero 4: *Polvo somos y... ¡Polvo respiramos!* (El Imparcial); Noviembre 24: *Registró Hermosillo ayer fenómeno de inversión térmica.* (Cambio, 14A); 2002 Enero 8: *En el mundo mueren 500 mil personas al año por la contaminación del aire: estudio del PNUMA.* (La Jornada, 35); 14: *Causa la contaminación en la ZMVM 35 mil muertes prematuras al año.* (La Jornada, 39); Noviembre 4: *Hace Ayuntamiento monitoreo del aire.* (El Imparcial, 2B); 18: *Para los niños. Hay riesgo en el norte.* (El Imparcial, 3B); Diciembre 12: *Tiempo de contaminación.* (El Imparcial, 4B); 2003 Octubre 27: *Cubre a Hermosillo densa nube de polvo.* (Cambio, 1A); *Amanece con calima.* (El Imparcial, 1B); *"Desaparece" Hermosillo.* (El Imparcial, 1A); Noviembre 14: *Partículas suspendidas, causa de males crónicos.* (El Imparcial, 15A); 20: *Sacarán la vuelta al polvo.* (Cambio, 1B); Diciembre 15: *Afectan partículas la calidad del aire.* (El Imparcial, 1B).

14. FOTOGRAFÍAS: 1997, Marzo 4: *sin pié.* (El Imparcial, 1A). *sin pié.* (El Imparcial, 1A); 1998, Diciembre 10: *Como en el DF.* (El Imparcial 1A); *Una espesa capa de polvo...* (El Independiente, 1A); 2001, Octubre 9: *Llega contaminación.* (El Imparcial, 1B); Noviembre 6: *Gris amanecer.* (El Imparcial, 1A); 24: *Paisaje londinense.* (El Imparcial, 1A); 2002, Enero 18: *¿Contaminación?* (El Imparcial, 2B); Febrero 1: *Quema dañina.* (El Imparcial, 1A); *En medio de la contaminación...* (El Imparcial, 2B); Noviembre 2: *Baja temperatura.* (El Imparcial, 2B); 20: *Una nube de polvo y "smog" cubre...* (Cambio, 1A); *Mal ambiente.* (El Imparcial, 2B); 28: *Capa gruesa.* (El Imparcial, 5B); Diciembre 15: *Se contamina Hermosillo.* (Cambio, 1A); 2003, Octubre 27: *Cubre a Hermosillo densa nube de polvo.* (Cambio, 1A); Noviembre 25: *Contaminación urbana.* (El Imparcial, 1B); Diciembre 15: *Hay que pavimentar.* (El Imparcial, 1B); fecha desconocida: *Hermosillo registró ayer...* (El Imparcial); 2004, Febrero 28: *Contaminación en la capital.* (El Imparcial, 4A); Octubre 27: *Amanece con calima.* (El Imparcial, 1B); *"Desaparece" Hermosillo.* (El Imparcial, 1A); Noviembre 20: *Sacarán la vuelta al polvo.* (Cambio, 1B); Diciembre 15: *Afectan partículas la calidad del aire.* (El Imparcial, 1B).

