

# 23

Commission de  
coopération environnementale

D · P · E · A · N

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

## Communications sur les questions d'application

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 septembre 2004  
et le mois d'août 2006





## **D · P · E · A · N**

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

---



# 23

## D · P · E · A · N

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

---



Commission de  
coopération environnementale

**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@cec.org

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

ISBN 978-2-89635-053-7

© Commission de coopération environnementale de l'Amérique  
du Nord, 2007

Tous droits réservés.

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007  
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2007

*Disponible en español* – ISBN : 978-2-89635-052-0  
*Available in English* – ISBN : 978-2-89635-051-3

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

## PROFIL

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

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<br>14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération<br>dans le domaine de l'environnement, entre le mois<br>de septembre 2004 et le mois d'août 2006 . . . . . | 1   |
| SEM-03-003 Lac de Chapala II . . . . .  | 3   |
| SEM-03-006 Cytrar III . . . . .   | 41  |
| SEM-04-001 Déchets dangereux à Arteaga . . . . .  | 57  |
| SEM-04-002 Pollution environnementale<br>à Hermosillo . . . . .   | 65  |
| SEM-04-003 Déversement d'essence<br>à Tehuantepec. . . . .  | 95  |
| SEM-04-004 Oldman River III . . . . .   | 107 |
| SEM-04-005 Centrales électriques au charbon . . . . .   | 115 |
| SEM-04-006 Exploitation forestière en Ontario II. . . . .   | 193 |
| SEM-04-007 Véhicules automobiles au Québec. . . . .   | 231 |
| SEM-05-001 Carrière de gravier à Puerto Peñasco . . . . .   | 265 |
| SEM-05-002 Îles Coronado . . . . .  | 299 |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| SEM-05-003 | Pollution environnementale à<br>Hermosillo II. . . . . | 327 |
| SEM-06-001 | Ex Hacienda El Hospital . . . . .                      | 355 |
| SEM-06-002 | Lac Devils . . . . .                                   | 385 |
| SEM-06-003 | Ex Hacienda El Hospital II . . . . .                   | 405 |

## 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 d'août 2004 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 et en juin 2001. 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 2006, le Secrétariat a reçu 55 communications de citoyens. Dix-sept de ces communications visent le Canada, vingt-huit visent le Mexique, neuf visent les États-Unis et une vise à la fois le Canada et 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. À la fin du mois d'août 2006, quarante-quatre communications avaient 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, onze 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) ; SEM-97-002 (Rio Magdalena) ; SEM-00-005 (Molymex II) et SEM-00-006 (Tarahumara).

Au 31 août 2006, dix communications étaient à l'étude. Le Conseil devait se prononcer sur la publication de deux dossiers factuels finals relatifs aux communications SEM-02-001 et SEM-04-006 (Exploitation forestière en Ontario et Exploitation forestière en Ontario II) et SEM-02-003 (Pâtes et papiers). Le Secrétariat était en train de constituer trois dossiers factuels à la demande du Conseil relativement aux communications suivantes : SEM-03-005 (Technoparc de Montréal), SEM-03-004 (Alca Iztapalaca II) et SEM-04-007 (Véhicules automobiles au Québec). Le Secrétariat a recommandé la constitution d'un dossier factuel relativement aux communications SEM-03-003 (Lac de Chapala) et SEM-04-005 (Centrales électriques au charbon) et on attend la décision du Conseil à cet égard. Le Secrétariat examinait 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-05-002 (Îles Coronado) et SEM-05-003 (Pollution environnementale à

Hermosillo II). Par ailleurs, le Secrétariat attendait la réponse de la Partie visée par la communication SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II).

En 2005, le Secrétariat a adopté un plan stratégique pour la période 2005-2010. On peut lire ce qui suit dans ce plan au sujet du processus de communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 : « La Commission continuera de traiter les communications de citoyens de façon objective, rigoureuse et transparente, et constituera des dossiers factuels dans les cas où les communications le justifieront. Comme il le mentionnait dans la Déclaration de Puebla, le Conseil de la CCE s'est engagé 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](http://www.cec.org)> sous la rubrique « Communications des citoyens » ; on peut aussi en commander un exemplaire en écrivant à <[info@cec.org](mailto:info@cec.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, ceux qui ont été rendus publics entre le 1<sup>er</sup> septembre 2000 et le 30 juin 2002 sont inclus dans le volume 9 et ceux qui ont été rendus publics entre les mois de juillet 2002 et d'août 2004 sont inclus dans le volume 19. 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, 17 et 18. Pour obtenir des renseignements sur les numéros antérieurs, prière de communiquer avec Les Éditions Yvon Blais Inc. à l'adresse <[commandes@editionsyvonblais.qc.ca](mailto: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<sup>er</sup> septembre 2006

### Historique des 55 communications sur les questions d'application présentées à la CCE 1<sup>er</sup> janvier 1999 – 31 août 2006\*

| Historique                         | 2006<br>(jusqu'au<br>31 août)  | 2005  | 2004  | 2003   | 2002   | 2001   | 2000   | 1999   |
|------------------------------------|--|---|---|--|--|--|--|--|
| <b>Communica-<br/>tions reçues</b> | SEM-06-001<br><i>Ex Hacienda<br/>El Hospital</i><br>(Mexique)<br>(26 janvier)    | SEM-05-001<br><i>Carrière de<br/>gravier à Puerto<br/>Peñasco</i><br>(Mexique)<br>(12 janvier)    | SEM-04-001<br><i>Déchets<br/>dangereux à<br/>Ariesaga</i><br>(Mexique)<br>(27 janvier)            | SEM-03-001<br><i>Ontario Power<br/>Generation</i><br>(Canada)<br>(1 <sup>er</sup> mai) | SEM-02-001<br><i>Exploitation for-<br/>sière en Ontario</i><br>(Canada)<br>(6 février) | SEM-01-001<br><i>Cytrar II</i><br>(Mexique)<br>(14 février)  | SEM-00-001<br><i>Molymex I</i><br>(Mexique)<br>(27 janvier)  | SEM-99-001<br><i>Methanex</i><br>(États-Unis)<br>(18 octobre)                |
|                                    | SEM-06-002<br><i>Lac Devils</i><br>(Canada et<br>États-Unis)<br>(30 mars)        | SEM-05-002<br><i>Îles Coronado</i><br>(Mexique)<br>(3 mai)  | SEM-04-002<br><i>Pollution<br/>environnementale<br/>à Hermosillo</i><br>(Mexique)<br>(14 juillet) | SEM-03-002<br><i>Home Port<br/>Xcaret</i><br>(Mexique)<br>(14 mai)                     | SEM-02-002<br><i>Aéroport de la<br/>ville de Mexico</i><br>(Mexique.)<br>(7 février)   | SEM-01-002<br><i>AAA Packaging</i><br>(Canada)<br>(12 avril) | SEM-00-002<br><i>Neste Canada</i><br>(États-Unis)<br>(21 janvier)                                      | SEM-99-002<br><i>Oiseaux<br/>migrateurs</i><br>(États-Unis)<br>(19 novembre) |
|                                    | SEM-06-003<br><i>Ex Hacienda El<br/>Hospital II</i><br>(Mexique)<br>(17 juillet) | SEM-05-003<br><i>Pollution<br/>environnementale<br/>à Hermosillo II</i><br>(Mexique)<br>(30 août) | SEM-04-003<br><i>Déversement<br/>d'essence à<br/>Tehuantepec</i><br>(Mexique)<br>(7 septembre)    | SEM-03-003<br><i>Lac de<br/>Chapala II</i><br>(Mexique)<br>(23 mai)                    | SEM-02-003<br><i>Pâtes et papiers</i><br>(Canada)<br>(8 mai)                           | SEM-01-003<br><i>Dermet</i><br>(Mexique)<br>(14 juin)        | SEM-00-003<br><i>Jamaica Bay</i><br>(États-Unis)<br>(2 mars)   |  |
|                                    |  |   | SEM-03-004<br><i>ALCA-<br/>Iztapalapa II</i><br>(Mexique)<br>(17 juin)                            | SEM-02-004<br><i>Projet El Boludo</i><br>(Mexique)<br>(23 août)                        |  |  | SEM-00-004<br><i>BC Logging</i><br>(Canada)<br>(15 mars)   |  |
|                                    |  |   | SEM-04-004<br><i>Oldman River III</i><br>(Canada)<br>(10 septembre)                               |  | SEM-02-005<br><i>ALCA-Iztapalapa</i><br>(Mexique)<br>(25 novembre)                     |  | SEM-00-005<br><i>Molymex II</i><br>(Mexique)<br>(6 avril – commu-<br>nication révisée :<br>31 juillet) |  |

\* Note : Pour la liste des décisions rendues en 1995-1996 et 1997-1998, voir *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, volume 5 (automne 2000) et volume 19 (automne 2004), respectivement.

| Historique   | 2006<br>(jusqu'au<br>31 août)                         | 2005   | 2004   | 2003   | 2002  | 2001   | 2000   | 1999  |
|--|---|--|--|--|---|--|--|---|
| Communications reçues<br>(suite)   |   |  | <b>SEM-04-005</b><br>Centrales électriques au charbon (États-Unis)<br>(20 septembre)<br><br><b>SEM-04-006</b><br>Exploitation forestière en Ontario II (Canada)<br>(12 octobre)<br><br><b>SEM-04-007</b><br>Véhicules automobiles au Québec (Canada)<br>(3 novembre) | <b>SEM-03-005</b><br>Technoparc de Montréal (Canada)<br>(14 août)<br><br><b>SEM-03-006</b><br>Cytir III (Mexique)<br>(15 août) |   |  | <b>SEM-00-006</b><br>Tarahumara (Mexique)<br>(9 juin)  |   |
| Décisions quant à la poursuite de l'examen, paragraphes 14(1), 14(2)† et 14(3) | SEM-06-001<br>(17 mai)<br><br>SEM-06-003<br>(30 août) | SEM-05-001<br>(16 février)<br><br>SEM-04-005<br>(24 février)<br><br>SEM-05-002<br>(30 septembre)<br><br>SEM-05-003<br>(9 novembre) | SEM-04-001<br>(30 juin – communication révisée)<br><br>SEM-04-006<br>(14 octobre)<br><br>SEM-04-007<br>(3 décembre)  | SEM-03-006<br>(29 août)<br><br>SEM-03-004<br>(9 septembre)<br><br>SEM-03-005<br>(15 septembre)                                 | SEM-02-002<br>(22 février)<br><br>SEM-02-001<br>(25 février)<br><br>SEM-02-003<br>(7 juin)<br><br>SEM-02-004<br>(26 novembre) | SEM-01-001<br>(24 avril)<br><br>SEM-00-006<br>(6 novembre) | SEM-99-001<br>(30 mars)<br><br>SEM-00-002<br>(17 avril – communication regroupée avec SEM-99-001)<br><br>SEM-00-004<br>(8 mai)<br><br>SEM-00-005<br>(19 octobre) | SEM-98-007<br>(5 mars)<br><br>SEM-98-006<br>(17 mars)<br><br>SEM-98-005<br>(9 avril)<br><br>SEM-98-004<br>(25 juin) |

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

| Historique   | 2006<br>(jusqu'au<br>31 août)   | 2005  | 2004   | 2003   | 2002   | 2001   | 2000  | 1999   |
|--|---|---|--|--|--|--|---|--|
| Décisions quant à la poursuite de l'examen, paragraphes 14(1), 14(2)† et 14(3) (suite) |   |   |  | SEM-03-001<br>(19 septembre – communication révisée)<br>SEM-03-003<br>(19 décembre)        |  |  |   | SEM-98-003<br>(8 septembre)<br>SEM-99-002<br>(23 décembre) |
| Communications rejetées, paragraphes 14(1), 14(2)                                      | SEM-06-002<br>(8 juin – communication révisée : 7 juillet)<br>SEM-06-002<br>(21 août) | SEM-04-002<br>(27 janvier)<br>SEM-05-002<br>(2 Juin – communication révisée : 11 juillet) | SEM-04-001<br>(20 février – communication révisée : 16 mars)<br>SEM-04-001<br>(20 avril – communication révisée : 25 mai)<br>SEM-04-002<br>(30 août – communication révisée : 28 septembre)<br>SEM-04-003<br>(7 octobre)<br>SEM-04-004<br>(14 octobre) | SEM-03-001<br>(15 juillet – communication révisée : 14 août)<br>SEM-03-002<br>(31 juillet) | SEM-02-004<br>(19 septembre – communication révisée : 10 et 24 octobre)<br>SEM-02-005<br>(17 décembre) | SEM-01-002<br>(24 avril)<br>SEM-01-003<br>(19 septembre) | SEM-98-001<br>(11 janvier)<br>SEM-00-003<br>(12 avril)<br>SEM-00-001<br>(25 avril)<br>SEM-00-005<br>(13 juillet – communication révisée : 31 juillet) | SEM-98-002<br>(18 mars)<br>SEM-98-001<br>(13 septembre)    |



| Historique   | 2006<br>(jusqu'au<br>31 août) | 2005   | 2004  | 2003 | 2002                         | 2001                      | 2000   | 1999                         |
|--|-------------------------------|--|---|------|------------------------------|---------------------------|--|------------------------------|
| Communications rejetées, paragraphes 14(1), 14(2) ( <i>suite</i> )       |                               |  | SEM-04-002<br>(9 novembre – communication révisée : 13 décembre)<br>SEM-04-005<br>(16 décembre – communication révisée : 18 janvier 2005) |      |                              |                           |  |                              |
| Demandes d'information supplémentaire à la Partie visée, alinéa 21(1)(b) |                               |  |   |      |                              |                           | SEM-98-003<br>(24 mars)  | SEM-97-002<br>(13 septembre) |
| Communications rejetées à la lumière de la réponse de la Partie          |                               | SEM-04-001<br>(27 janvier)<br>SEM-05-001<br>(24 octobre) | SEM-03-001<br>(28 mai)<br>SEM-03-006<br>(27 octobre)  |      | SEM-02-002<br>(25 septembre) | SEM-98-003<br>(5 octobre) | SEM-00-002 et<br>SEM-99-001<br>(30 juin)<br>SEM-97-007<br>(14 juillet)<br>SEM-98-005<br>(26 octobre) |                              |

| Historique  | 2006<br>(jusqu'au<br>31 août)   | 2005  | 2004   | 2003   | 2002  | 2001  | 2000  | 1999   |
|---|---|---|--|--|---|---|---|--|
| <b>Notifications<br/>quant à la<br/>pertinence de<br/>constituer un<br/>dossier factuel</b> |   | SEM-04-007<br>(5 mai)<br>SEM-03-003<br>(18 mai)<br>SEM-04-005<br>(5 décembre) | SEM-03-005<br>(19 avril)<br>SEM-02-004<br>(17 mai)<br>SEM-03-004<br>(23 août)<br>SEM-04-006<br>(17 décembre) | SEM-02-003<br>(8 octobre)<br>SEM-02-001<br>(17 décembre –<br>seconde commu-<br>nication après<br>l'ajournement du<br>Conseil et la<br>réception de<br>nouvelles infor-<br>mations soumises<br>par les auteurs) | SEM-97-002<br>(5 février)<br>SEM-01-001<br>(29 juillet)<br>SEM-00-006<br>(29 août)<br>SEM-02-001<br>(12 novembre) | SEM-98-004<br>(11 mai)<br>SEM-00-004<br>(27 juillet)<br>SEM-00-005<br>(20 décembre) | SEM-98-007<br>(6 mars)<br>SEM-98-006<br>(4 août)<br>SEM-99-002<br>(15 décembre) | SEM-97-006<br>(19 juillet)<br>SEM-97-003<br>(29 octobre) |
| <b>Dossiers<br/>factuels<br/>provisoires</b>  | SEM-02-003<br>(28 mars)<br>SEM-02-001 et<br>SEM-04-006<br>(31 mars –<br>communications<br>regroupées) | SEM-00-006<br>(6 avril)   | SEM-00-005<br>(17 mai)   | SEM-98-006<br>(7 mars)<br>SEM-98-004<br>(28 mars)<br>SEM-00-004<br>(15 avril)<br>SEM-97-006<br>(17 avril)<br>SEM-97-002<br>(29 juillet)  | SEM-99-002<br>(28 novembre)   | SEM-98-007<br>(1 <sup>er</sup> octobre)   | SEM-97-001<br>(28 mars)   |  |

| Historique                                      | 2006<br>(jusqu'au<br>31 août) | 2005 | 2004                      | 2003  | 2002                       | 2001 | 2000                    | 1999 |
|---|-------------------------------|------|---------------------------|---|----------------------------|------|-------------------------|------|
| <b>Dossiers<br/>factuels finals<br/>publiés</b> | SEM-00-006<br>(9 janvier)     |      | SEM-00-005<br>(8 octobre) | SEM-99-002<br>(24 avril)<br>SEM-98-006<br>(23 juin)<br>SEM-97-006<br>(11 août)<br>SEM-00-004<br>(11 août)<br>SEM-98-004<br>(12 août)<br>SEM-97-002<br>(11 décembre) | SEM-98-007<br>(11 février) |      | SEM-97-001<br>(11 juin) |      |



**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  
septembre 2004 et le mois d'août 2006**



**SEM-03-003**  
**(Lac de Chapala II)**

**AUTEURS :** DR. RAQUEL GUTIERREZ NAJERA ET COLL.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 23 mai 2003

**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 le bassin Lerma-Chapala-Santiago-Pacifique. Selon les auteurs, 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.

**DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 15(1)** Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il  
**(18 mai 2005)** est justifié de constituer un dossier factuel.





## **Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

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

**Auteurs :** 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.

**Partie :** États-Unis du Mexique

**Date de réception :** 23 mai 2003

**Nº de la communication :** SEM-03-003 (Lac de Chapala II)

**Date de la notification :** 18 mai 2005

---

### **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) (le « Secrétariat ») peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne alléguant qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat

étudie les communications en fonction 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, conformément à l'article 15. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel, lequel peut être rendu publiquement accessible par un vote des deux tiers du Conseil.

La présente notification contient l'analyse faite par le Secrétariat, en vertu du paragraphe 15(1), de la communication déposée le 23 mai 2003 par les auteurs, qui allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation environnementale en rapport avec la gestion des ressources hydriques du bassin Lerma-Chapala-Santiago-Pacifique (le « bassin »). Les auteurs de la communication affirment que cette omission présumée a entraîné une dégradation de l'environnement du bassin et un déséquilibre hydrique dans le lac de Chapala.

Le 19 décembre 2003, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait aux critères du paragraphe 14(1) et, guidé par les critères énoncés au paragraphe 14(2), il a demandé au Mexique de lui fournir une réponse aux allégations des auteurs concernant l'application des dispositions légales suivantes en rapport avec les questions soulevées : les paragraphes II et III de l'article 88 et les articles 89 et 157 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), relativement au projet de barrage d'Arcediano ; le paragraphe I de l'article 88 et l'article 133 de la LGEEPA, relativement à des plaintes déposées par des résidants de Juanacatlán au sujet du niveau de pollution du fleuve Santiago ; l'article 4, le paragraphe IV de l'article 7 et le paragraphe XIII de l'article 9 de la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN, Loi sur les eaux nationales), relativement à la négociation, à la signature et à l'exécution d'ententes sur l'utilisation et la distribution de l'eau du bassin<sup>1</sup>. Le Mexique a déposé sa réponse le 31 mars 2004. Dans ce document, la Partie explique les responsabilités du *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) et de la *Comisión Nacional del Agua* (CNA, Commission nationale de l'eau), de même que les mesures prises par ces deux organismes relativement à la gestion, à la surveillance et à la

---

1. Voir la communication SEM-03-003 (Lac de Chapala II), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE (19 décembre 2003), aux p. 6 et 7.

protection des eaux du bassin. Elle répond également aux allégations faites dans la communication.

Le Secrétariat a conclu que la réponse de la Partie laisse en suspens des questions factuelles importantes soulevées dans la communication. On manque d'information sur les éléments suivants : le fonctionnement du Conseil de gestion de bassin hydrographique s'occupant du bassin visé, ainsi que la question de savoir si et comment les ententes signées par ce Conseil de gestion sont rendues exécutoires ; la mise en œuvre du système mexicain de surveillance de la qualité de l'eau dans le fleuve Santiago et la prise de mesures appropriées en fonction des résultats de la surveillance. Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat avise par la présente le Conseil que, à la lumière de la réponse de la Partie, il considère que la constitution d'un dossier factuel est justifiée et il expose ci-dessous les motifs de sa décision.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Les auteurs de la communication allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement relativement à la gestion des ressources hydriques du bassin Lerma-Chapala-Santiago-Pacifique (région hydrologique XII)<sup>2</sup>, ce qui a entraîné selon eux une grave dégradation de l'environnement et un déséquilibre hydrique dans le bassin, de même qu'un risque de disparition du lac de Chapala et de l'habitat qu'il offre aux oiseaux migrateurs<sup>3</sup>. Ils donnent comme exemple le niveau de pollution du fleuve Santiago<sup>4</sup>, qui aurait selon eux de graves effets sur la santé des résidents de Juana-catlán<sup>5</sup>, ainsi que le faible niveau du lac de Chapala<sup>6</sup>, qui mettrait en péril l'habitat du pélican d'Amérique<sup>7</sup>.

Selon les auteurs, le Mexique ne garantit pas une participation efficace des citoyens au processus décisionnel en matière de politiques environnementales visant le bassin, car, disent-ils, toutes les initiatives (décrites dans la communication) auxquelles la société civile a participé dans le but de régler des problèmes reliés à la qualité de l'eau et à sa quantité dans le bassin « n'ont jamais été rien d'autre que de bonnes intentions et les nombreux rapports préparés sur ces initiatives sont archivés au ministère de l'Environnement et aux bureaux des directeurs général et régional de la Commission nationale de l'eau... »<sup>8</sup>.

2. Communication à la p. 1.

3. *Ibid.*

4. *Ibid.* aux p. 7 et 12 et à l'annexe XXV.

5. *Ibid.* à la p. 7.

6. *Ibid.* à la p. 3.

7. *Ibid.* aux p. 6 et 7 et à l'annexe XXIV.

8. *Ibid.* à la p. 8.

Les auteurs allèguent que, dans le cas du fleuve Santiago, le Semarnat omet d'assurer l'application efficace de l'article 133 de la LGEEPA, puisqu'il n'effectue pas de surveillance permanente et systématique de la qualité de l'eau dans le but de détecter la présence de polluants ou de trop grandes quantités de déchets organiques et, le cas échéant, de prendre les mesures d'intervention nécessaires<sup>9</sup>. Les auteurs soutiennent également que le Semarnat ne respecte pas les critères énoncés à l'article 88 de la LGEEPA relativement à l'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques, du fait qu'il autorise la construction du barrage d'Arcediano dans la gorge Huentitán du fleuve Santiago pour approvisionner la région métropolitaine de Guadalajara, malgré le niveau de pollution du fleuve et en dépit de l'adoption par l'administration municipale de Guadalajara, en 1997, d'un décret interdisant la construction du barrage<sup>10</sup>. Les auteurs affirment ce qui suit :

Par conséquent, l'autorité responsable omet d'appliquer ces critères de gestion des ressources hydriques alors que la Commission nationale de l'eau et l'État de Jalisco (CEAS)<sup>11</sup> planifient la construction du barrage d'Arcediano sur le fleuve Santiago sans d'abord en rétablir l'équilibre écologique, conformément à une politique environnementale définie dans les divers instruments législatifs visant le bassin en cause.<sup>12</sup>

Les auteurs soutiennent que la CNA délègue ses responsabilités décisionnelles en matière d'utilisation et de distribution de l'eau du secteur au Conseil de gestion du bassin (*Consejo de Cuenca*) et que, ce faisant, elle omet d'assurer l'application efficace des dispositions de la LAN qui lui confèrent le pouvoir et la responsabilité de prendre les décisions pertinentes<sup>13</sup>. Selon les auteurs, le Mexique empêche le public d'assumer une partie de la responsabilité en matière de protection de l'environnement en déléguant au Conseil de gestion du bassin le pouvoir décisionnel relatif à l'utilisation et à la distribution de l'eau dans le bassin, et en adoptant ensuite comme position que les décisions du Conseil de gestion ne peuvent pas être contestées par les citoyens dans le cadre du processus de demande de révision prévu par la LAN<sup>14</sup>. Les auteurs allèguent ce qui suit :

---

9. *Ibid.* à la p. 12.

10. *Ibid.* à la p. 9.

11. *Comisión Estatal de Agua y Saneamiento* (Commission de l'eau et de l'assainissement de l'État de Jalisco).

12. Communication à la p. 9.

13. *Ibid.* à la p. 10.

14. *Ibid.* aux p. 4, 5 et 13.

Nous estimons que la CNA devrait exercer ses pouvoirs relativement à la distribution et à l'utilisation de l'eau au Mexique, ce qu'elle n'a pas fait jusqu'à maintenant en s'en remettant à maintes reprises au Conseil de gestion du bassin pour se soustraire aux responsabilités qui lui incombent en vertu de la LAN relativement à l'application des dispositions visant l'utilisation et la distribution de l'eau. C'est le cas des réponses à deux requêtes déposées par la Fundación dans le but de savoir si les autorités avaient l'intention de rendre une décision au sujet de la distribution de l'eau et du sort du lac de Chapala, comme l'indiquent des documents datés le 26 novembre 2001, le 11 février et le 14 novembre 2002 et le 10 janvier 2003. Les réponses de la CNA étaient évasives, la Commission déclinant toute responsabilité et alléguant parfois que le Conseil de gestion du bassin n'est pas l'autorité compétente, mais à d'autres occasions s'en remettant aux décisions de ce conseil. Cela équivaut à une omission répétée d'appliquer les dispositions de l'article 4 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, Loi fédérale sur les procédures administratives), qui vient compléter la LAN...<sup>15</sup>

Les auteurs de la communication affirment que les ententes conclues par le Conseil sont nulles et sans effet, premièrement parce qu'elles ne tiennent pas compte de la priorité accordée par la LAN à l'utilisation domestique de l'eau, et deuxièmement parce qu'elles ne satisfont pas aux exigences de forme prévues aux articles 3 à 5 de la LFPA pour les actes officiels<sup>16</sup>.

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DU MEXIQUE

Le 31 mars 2004, le Mexique a déposé un document de 75 pages et 150 annexes en réponse à la communication (sur support papier et sur disque compact). La réponse comporte quatre sections, résumées ci-après, qui traitent respectivement des sujets suivants : questions préliminaires liées à la contestation de la recevabilité de la communication ; questions relatives au projet de barrage d'Arcediano ; questions relatives à la pollution du fleuve Santiago ; questions relatives aux ententes sur la distribution et l'utilisation de l'eau.

#### A. Questions préliminaires

Le Mexique a demandé que le contenu de la partie de sa réponse traitant de la première question préliminaire qu'il soulève (procédures administratives et judiciaires en instance) demeure confidentiel<sup>17</sup>. Dans

15. *Ibid.* à la p. 10.

16. *Ibid.* aux p. 10-12.

17. Réponse du Mexique aux p. 1-3.

cette partie de sa réponse, le Mexique fait référence à deux procédures de traitement de plaintes de citoyens, l'une étant une instance judiciaire et l'autre, une plainte déposée auprès de la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (CNDH, Commission nationale des droits de la personne) ; il affirme que ces procédures concernent des questions également soulevées dans la communication, et il demande au Secrétariat de rejeter la communication en vertu de l'alinéa 14(3)a) pour le motif que ces procédures sont toujours en instance.

Le Mexique soutient ensuite que la communication doit être rejetée en raison des liens qui existent entre ses auteurs et le gouvernement<sup>18</sup>. Il affirme que deux des auteurs, soit Manuel Villagómez Rodríguez et Luis Alejandro Rodríguez, représentent le *Partido Verde Ecologista de México* (Parti vert du Mexique) au sein du Congrès de l'État de Jalisco. Dans sa réponse, le Mexique précise que Manuel Villagómez Rodríguez est le président de la *Fundación Cuenca Lerma-Lago Chapala-Santiago* et du *Comité Pro-Defensa de Arcediano*, et que Luis Alejandro Rodríguez est membre de ce dernier comité.

Le Mexique allègue en outre que la communication ne vise pas à promouvoir l'application de la législation et qu'elle ne satisfait donc pas au critère énoncé à l'alinéa 14(1)d) de l'ANACDE<sup>19</sup>. Il affirme qu'une des annexes à la communication, réclamant « une révolution pacifique destinée à instaurer un vrai fédéralisme, et non la prédominance de l'État de Guanajuato au détriment de l'État de Jalisco », indique que la communication ne vise pas à promouvoir l'application efficace de la législation de l'environnement, mais plutôt à harceler une entité qui, bien qu'elle ne constitue pas une branche de production au sens de l'alinéa 14(1)d), est tout aussi susceptible de subir des effets néfastes<sup>20</sup>.

En ce qui a trait au critère mentionné à l'alinéa 14(2)c) de l'ANACDE, le Mexique affirme que la communication ne devrait pas être traitée plus avant parce que les auteurs n'ont pas exercé tous les recours légaux dont ils disposaient en vertu des lois mexicaines. Il affirme qu'aux termes de cet alinéa, les auteurs auraient dû exercer tous les recours qui leur étaient offerts<sup>21</sup>. Le Mexique soutient que les facteurs énumérés au paragraphe 14(2) ne sont pas de simples considérations destinées à guider le Secrétariat, mais bien des exigences obligatoires<sup>22</sup>.

---

18. *Ibid.* aux p. 9-10.

19. *Ibid.* à la p. 10.

20. *Ibid.* aux p. 10-11.

21. *Ibid.* à la p. 11.

22. *Ibid.* à la p. 13.

Le Mexique allègue en outre que le processus de plaintes des citoyens (*denuncia popular*) ne peut pas et ne doit pas être considéré comme un recours en vertu des lois mexicaines. Il affirme que ce processus entraîne la formulation d'une recommandation par le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du Procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) qui, du fait qu'elle n'est pas exécutoire, ne peut pas et ne doit pas être considérée comme un recours<sup>23</sup>. Le Mexique ajoute que le Profepa fait ces recommandations en sa qualité d'ombudsman dans le domaine de l'environnement et qu'à ce titre, il n'a pas de pouvoirs exécutoires<sup>24</sup>.

## B. Barrage d'Arcediano

Cette section de la réponse traite de l'allégation des auteurs de la communication selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, en permettant la construction du barrage d'Arcediano. Le Mexique donne des précisions sur le contexte dans lequel ces allégations sont faites, et répond aux allégations concernant le défaut d'appliquer la législation.

### 1. Précisions

Sous la rubrique « Précisions », le Mexique donne des éclaircissements sur le contexte dans lequel sont faites les allégations concernant le projet de barrage. Les renseignements fournis sont résumés ci-après.

- Le Mexique allègue que les auteurs de la communication exagèrent l'étendue géographique du problème et font référence, à tort, au bassin Lerma-Chapala-Santiago-Pacifique, pour le motif que les faits mentionnés concernent essentiellement les secteurs du lac de Chapala, d'Arcediano et de Juanacatlán, y compris la zone correspondant au fleuve Santiago et à la rivière Verde. Ce territoire ne couvre que [la partie] Lerma-Chapala du bassin (sous-région de Lerma) ; il n'inclut pas les sous-régions du fleuve Santiago et du Pacifique, de telle sorte que le problème est limité à la partie du bassin hydrographique qui se trouve dans l'État de Jalisco<sup>25</sup>.
- Le Mexique affirme que le projet de barrage d'Arcediano n'influera pas sur le niveau de l'eau du lac Chapala et, par conséquent, qu'il n'aura pas d'effets néfastes sur les espèces migratrices qui dépendent

23. *Ibid.* à la p. 16.

24. *Ibid.* à la p. 14.

25. *Ibid.*

du lac. Il prétend qu'au contraire, le projet contribuera au rétablissement du lac et sera bénéfique pour les espèces qui en dépendent<sup>26</sup>.

- Le Mexique reconnaît qu'un décret relatif à une zone de protection forestière englobant plusieurs collines de Guadalajara, Jalisco et comprenant un tronçon du fleuve Santiago ainsi que la gorge de ce fleuve, a été publié dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Gazette officielle de la Fédération) le 7 décembre 1934<sup>27</sup>. Cependant, il affirme que ce décret ne constitue pas une loi environnementale au sens de l'alinéa 45(2)b) de l'ANACDE, puisqu'il a pour objet de régir des activités forestières commerciales. Il renvoie à l'article 2 du décret, selon lequel il est interdit d'accomplir toute activité forestière commerciale dans la zone protégée, sauf si une telle activité « respecte un processus uniforme visant à garantir l'équilibre biologique des secteurs boisés... »<sup>28</sup>.
- Le Mexique affirme que l'allégation selon laquelle le pont Arcediano sera touché n'est pas une question qui relève de la législation de l'environnement<sup>29</sup>. Il ajoute toutefois que, compte tenu des impacts prévus du projet sur le pont, les mesures nécessaires ont été prises pour déplacer ce dernier<sup>30</sup>. Il prétend que la CEAS de l'État de Jalisco a conclu une entente de collaboration avec l'*Instituto Nacional de Antropología e Historia* (INAH, Institut national d'anthropologie et d'histoire) pour la réalisation d'études archéologiques, de visites sur place et d'activités de prospection, ainsi que pour la préservation de monuments historiques dans le secteur du barrage d'Arcediano<sup>31</sup>.
- Le Mexique ajoute enfin qu'une initiative visant à décréter une aire naturelle protégée comprenant la gorge Oblatos-Huentitán a été déclarée nulle et sans effet<sup>32</sup>.

## 2. *Allégations relatives au projet de construction du barrage d'Arcediano*

Le Mexique déclare que les critères visant l'utilisation durable de l'eau énoncés à l'article 88 de la LGEEPA constituent le fondement de la réglementation sur l'utilisation de l'eau et que, par conséquent, ils

---

26. *Ibid.* aux p. 26-27.

27. *Ibid.* à la p. 27.

28. *Ibid.* aux p. 27-28.

29. *Ibid.* à la p. 28.

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*

32. *Ibid.* aux p. 29-30.



servent de ligne directrice à l'élaboration d'une politique nationale sur l'eau et les écosystèmes aquatiques, y compris le projet de barrage d'Arcediano<sup>33</sup>.

Le Mexique affirme qu'une décision relative aux incidences environnementales de la *Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental* (DGIRA, Direction générale des risques et des impacts environnementaux) du Semarnat, publiée dans la communication officielle (*oficio*) S.G.P.A.-DGIRA.-DEI.-0672/03 du 27 octobre 2003, montre que ces critères ont été pris en compte, et que la CEAS de l'État de Jalisco était tenue de respecter les conditions établies tant dans l'évaluation des incidences environnementales (EIE) que dans cette décision<sup>34</sup>. La décision prévoit que l'on devra faire une utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques de manière à ne pas nuire à l'équilibre écologique, et impose d'autres critères et conditions, énumérés dans la réponse du Mexique<sup>35</sup> :

- La création d'une aire naturelle protégée, qui sera désignée parc étatique dans le secteur adjacent au projet.
- La mise en œuvre d'un programme de préservation et de transplantation de certaines espèces végétales.
- L'interdiction de la commercialisation, de la chasse, du piégeage et/ou de la contrebande de certaines espèces sauvages dans le secteur du projet et sa zone d'influence, en amont et en aval du réservoir.
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de remise en état de l'environnement une fois le projet terminé.
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de sauvegarde de spécimens de végétaux se trouvant dans le secteur du réservoir, plus particulièrement les espèces visées par la norme NOM-059-ECOL-2001.
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de reboisement approuvé par une université ou un autre établissement d'enseignement, validé par le Semarnat et déposé auprès du Profepa.
- La définition et la mise en œuvre de mesures de contrôle visant à empêcher la lixiviation de polluants sur le site du projet. La CEAS de

33. *Ibid.* aux p. 18-19.

34. *Ibid.*

35. *Ibid.* aux p. 20-24.

l'État de Jalisco a fait savoir qu'elle s'engageait à construire l'usine de traitement des lixiviats Coyula-Lixiviados.

- La construction d'un réseau collecteur à partir des bassins San Gaspar, Osorio et San Andrés, ainsi que des usines d'épuration Agua Prieta, Santa María Tequepexpan, El Ahogado (aéroport), Coyula, Coyula-Lixiviados et Puente Grande, afin d'atténuer les problèmes de pollution dans le fleuve Santiago.
- Le dépôt pour examen et validation par le Semarnat, avant la construction de la paroi du barrage, de solutions de rechange techniquement faisables en vue de prévenir l'écoulement de lixiviats à partir du dépôt Matatlán et de réduire les niveaux de contamination avant le remplissage du réservoir.
- Durant la préparation du site, la limitation du défrichage aux zones strictement nécessaires dans le secteur du projet ; le déchiquetage et l'épandage, dans des endroits appropriés, des matières végétales compostables résultant des activités de défrichage ; l'enlèvement de toute la végétation défrichée dans le secteur du réservoir projeté.

Le Mexique mentionne qu'on a l'intention d'aménager le barrage sur le fleuve Santiago, celui-ci étant déjà plus dégradé que la rivière Verde<sup>36</sup>. Il ajoute que le barrage d'Arcediano vise à prévenir les impacts néfastes sur les écosystèmes et ressources aquatiques associés au lac de Chapala, en approvisionnant en eau la région métropolitaine de Guadalajara sans hypothéquer les ressources hydriques du lac<sup>37</sup>.

Le Mexique déclare par ailleurs que l'allégation concernant l'omission d'appliquer les critères d'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques est erronée, puisque ces critères ont été pris en compte tout au long de l'élaboration du projet de barrage, et dès l'analyse de la faisabilité de solutions de rechange pour l'approvisionnement en eau de la région métropolitaine de Guadalajara<sup>38</sup>, ainsi que le prescrit (selon ce que le Mexique soutient) l'article 89 de la LGEEPA.

Le Mexique déclare que l'article 88 de la LGEEPA énonce les critères à respecter relativement à l'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques, et que l'article 89 de cette loi définit les outils et

---

36. *Ibid.* à la p. 25.

37. *Ibid.* aux p. 26-27.

38. *Ibid.* à la p. 31.

instruments qui doivent servir à l'application de ces critères<sup>39</sup>. Toutefois, il prétend que les paragraphes IV, V, VI, VII, IX et X de l'article 89 ne s'appliquent pas au projet de barrage d'Arcediano. Il résume comment, à son avis, le projet d'Arcediano est conforme aux autres paragraphes de l'article 89<sup>40</sup>.

### 3. Omission alléguée de garantir la participation des citoyens

À propos de l'allégation selon laquelle le Mexique omet de garantir la participation des citoyens à la politique environnementale du pays et l'exercice d'une responsabilité conjointe par les citoyens en matière de protection de l'environnement, le Mexique fournit de l'information sur les mesures qu'il a prises pour respecter les dispositions de l'article 157 de la LGEEPA<sup>41</sup>. Il affirme que, conformément à l'article 157, des groupes tels que les auteurs ont eu à leur disposition divers mécanismes et tribunes de participation associés à l'élaboration de programmes et d'outils de planification, de mise en œuvre et d'évaluation concernant l'environnement et les ressources naturelles<sup>42</sup>. Il explique que ces possibilités de participation du public ont été offertes dans les contextes suivants : le *Plan Nacional de Desarrollo* (PND, Plan de développement national)<sup>43</sup>, le *Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Programme national relatif à l'environnement et aux ressources naturelles)<sup>44</sup>, le *Programa Nacional Hidráulico* (PNH, Programme national de l'eau)<sup>45</sup>, les conseils de gestion de bassin hydrographique<sup>46</sup>, le *Consejo Consultivo del Agua* (Conseil consultatif sur la gestion de l'eau)<sup>47</sup>, des forums de consultation avec des experts<sup>48</sup>, un processus de consultation publique<sup>49</sup>, les plans régionaux de gestion de l'eau pour 2002-2006<sup>50</sup>, le plan de gestion de l'eau de la région VIII (Lerma-Santiago-Pacifique)<sup>51</sup> et la consultation publique sur le projet de barrage d'Arcediano.

---

39. *Ibid.*

40. *Ibid.* aux p. 33-39.

41. Article 157 de la LGEEPA : « Le gouvernement fédéral doit favoriser la participation de la population à la planification, à la mise en œuvre, à l'évaluation et à la surveillance des politiques relatives à l'environnement et aux ressources naturelles. »

42. Réponse du Mexique à la p. 39.

43. *Ibid.* aux p. 40-42.

44. *Ibid.* aux p. 42-43.

45. *Ibid.* aux p. 43-47.

46. *Ibid.* aux p. 44-45.

47. *Ibid.* aux p. 45-46.

48. *Ibid.* à la p. 46.

49. *Ibid.* aux p. 46-47.

50. *Ibid.* aux p. 47-48.

51. *Ibid.* aux p. 48-49.

En ce qui concerne le projet de barrage d'Arcediano, le Mexique affirme que le gouvernement de l'État de Jalisco a mis sur pied un groupe interdisciplinaire chargé d'analyser d'autres façons d'approvisionner en eau la région métropolitaine de Guadalajara, et qu'un autre groupe a été formé à la suite de la réunion et de la consultation publiques sur l'EIE du projet<sup>52</sup>. Le groupe interdisciplinaire, avec l'aide d'un comité technique, a sélectionné les projets d'Arcediano et de Loma Larga parmi dix options possibles, après quoi la CNA et le gouvernement de l'État de Jalisco ont entrepris des études ayant permis de conclure que le projet d'Arcediano représentait la solution la plus viable.

Le Mexique déclare qu'il a mis en œuvre un processus de consultation publique sur l'EIE du projet de barrage d'Arcediano, et qu'il a notamment tenu une réunion d'information publique à laquelle des citoyens intéressés ont participé, conformément à l'article 34 de la LGEEPA et à l'article 43 du règlement d'application de la LGEEPA sur l'évaluation des incidences environnementales (RLEIA)<sup>53</sup>. La réunion publique au cours de laquelle on a demandé au promoteur d'expliquer les aspects techniques et environnementaux du projet a eu lieu le 9 septembre 2003, et cinq des neuf auteurs de la communication y ont pris part. Le Mexique ajoute qu'en conformité avec le paragraphe III de l'article 34, il a donné suite à cinq pétitions (*solicitudes*) en plus de tenir cette réunion<sup>54</sup>.

Outre ces consultations, le Mexique soutient que, conformément à l'article 24 du RLEIA, la DGIRA a demandé des avis techniques sur le projet aux administrations municipales de Guadalajara, de Zapotlanejo, d'Ixtlahuacán del Río et de Tonalá, dans l'État de Jalisco, de même qu'aux ministères de l'État de Jalisco chargés de l'aménagement urbain et du développement durable<sup>55</sup>.

### C. Pollution du fleuve Santiago

#### 1. *Mesures prises par le Mexique pour se conformer à l'article 88 de la LGEEPA*

Le Mexique rejette l'allégation des auteurs de la communication selon laquelle il « omet d'appliquer [les] critères de gestion des ressources hydriques [en planifiant] la construction du barrage d'Arcediano sur

---

52. *Ibid.* aux p. 50-55.

53. *Ibid.* aux p. 52-53.

54. *Ibid.* à la p. 55.

55. *Ibid.* à la p. 53.

le fleuve Santiago sans d'abord en rétablir l'équilibre écologique »<sup>56</sup>. Il affirme que la partie de sa réponse portant sur le projet de barrage d'Arcediano montre qu'il s'est conformé à l'article 88 et il réitère que le choix du fleuve Santiago est plus approprié pour l'aménagement du barrage parce que la rivière Verde est moins dégradée<sup>57</sup>.

Le Mexique souligne que, puisque les deux cours d'eau sont pollués par des rejets d'eaux usées municipales et industrielles non traitées, le Semarnat a établi que l'approbation du projet de barrage d'Arcediano serait assortie d'une condition, à savoir la réduction des sources de détérioration par la collecte, l'acheminement et le traitement de toutes les eaux usées des municipalités des environs<sup>58</sup>. Il ajoute que le projet intégré du gouvernement de l'État de Jalisco prévoit la construction du barrage parallèlement aux activités d'assainissement et aux autres utilisations du bassin hydrographique. Par conséquent, des plans relatifs à six usines d'épuration des eaux usées, un réseau collecteur et une usine de traitement de lixiviats associés au projet de barrage d'Arcediano devront être soumis et faire l'objet d'une EIE avant qu'une décision ne soit rendue<sup>59</sup>.

Par ailleurs, le Mexique fait référence à une entente de coordination intervenue entre le pouvoir exécutif fédéral et le pouvoir exécutif de l'État de Jalisco. Cette entente vise la construction (en cours) de trois usines d'épuration des eaux usées et la restauration des usines existantes, travaux qui devaient être achevés en 2004<sup>60</sup>.

## 2. *Surveillance systématique et permanente de la qualité de l'eau*

Le Mexique déclare que les questions touchant l'information sur la qualité de l'eau sont liées aux critères d'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques. À cet égard, la CNA a créé, en 1974, le *Red Nacional de Monitoreo de la Calidad del Agua* (RNMCA, Réseau national de surveillance de la qualité de l'eau), dont l'objectif stratégique consiste à fournir un système d'information sur la qualité de l'eau à jour et fiable pour la mesure, l'analyse et l'évaluation de la qualité de l'eau dans les plans d'eau d'intérêt national, et pour la diffusion de l'information produite afin d'en favoriser une plus vaste utilisation<sup>61</sup>. Le Mexique affirme que les données sur la qualité de l'eau recueillies par le RNMCA

56. *Ibid.* aux p. 55-56.

57. *Ibid.* à la p. 57.

58. *Ibid.*

59. *Ibid.* aux p. 57-58.

60. *Ibid.* à la p. 58.

61. *Ibid.*

satisfont aux exigences de l'article 133 de la LGEEPA et de l'article 154 du *Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales* (RLAN, Règlement d'application de la Loi sur les eaux nationales) depuis 1974.

Le Mexique mentionne que le RNMCA exploite actuellement 912 stations de surveillance dans tout le pays, dont 12 sur le fleuve Santiago ; 5 de ces 12 stations sont situées dans l'État de Jalisco. Il ajoute que les données fournies par le réseau de surveillance jouent un rôle fondamental dans la vérification, le maintien et l'amélioration de la qualité de l'eau des écosystèmes aquatiques en vue de préserver un équilibre entre leurs utilisations comme source d'approvisionnement et comme milieu récepteur<sup>62</sup>.

Le Mexique explique que ces 912 stations de surveillance du RNMCA sont réparties entre : le réseau primaire, qui génère des données descriptives à long terme sur les plus importants plans d'eau du pays ; le réseau secondaire, qui produit des données à l'appui de la réglementation sur la pollution et des activités de lutte contre la pollution ; des stations d'études spéciales, qui soutiennent les autres composantes du RNMCA ; enfin, le réseau de référence sur les eaux souterraines, qui génère des données hydrogéologiques<sup>63</sup>. Le Mexique ajoute que les données produites par le réseau sont évaluées sur une base annuelle, et qu'on a l'intention d'en faire des évaluations semestrielles et, ultérieurement, des évaluations en temps réel<sup>64</sup>.

### 3. *Activités d'inspection et de surveillance*

Le Mexique déclare que, outre les activités de surveillance systématique accomplies depuis 1974, la CNA mène des inspections et des activités de surveillance en vue de faire respecter les dispositions de la LAN et du règlement afférent en ce qui a trait aux rejets d'eaux usées dans les plans d'eau sous responsabilité fédérale<sup>65</sup>. L'application de la norme NOM-001-ECOL-1996, qui réglemente les rejets d'eaux usées directement effectués dans des plans d'eau d'intérêt national ou sur des propriétés nationales, relève de la responsabilité de la CNA ; la mise à exécution de la norme NOM-002-ECOL-1996, qui réglemente les rejets d'eaux usées dans les réseaux d'égouts municipaux, est assurée par les administrations municipales<sup>66</sup>.

---

62. *Ibid.* à la p. 59.

63. *Ibid.* aux p. 59-60.

64. *Ibid.* à la p. 60.

65. *Ibid.*

66. *Ibid.* aux p. 61-62.

Le Mexique signale que l'on a effectué 439 inspections, s'étendant à 34,81 % du bassin hydrographique, dans l'État de Jalisco en 2003<sup>67</sup>. Au cours de la période 2000-2001, on a procédé à des vérifications de 25 utilisateurs de plans d'eau comme milieu récepteur d'eaux usées, qui étaient tenus de respecter des limites maximales relatives aux rejets de polluants à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000. Seuls 3 des 25 utilisateurs se conformaient à ces limites. Dans les 22 autres cas, on a entamé des procédures administratives ; 21 de ces procédures sont en instance et l'on a ordonné à un utilisateur de cesser ses activités<sup>68</sup>.

Le Mexique ajoute que, de 1998 à 2003, le Profepa a procédé au total à 125 visites d'inspection et de surveillance dans des installations qui rejettent des eaux usées dans le fleuve Santiago. Ces visites avaient pour objet de vérifier le respect des mesures de sécurité imposées dans le cadre de procédures administratives engagées contre certaines entreprises (109) ou à la suite de plaintes (16). Les visites ont été effectuées dans les municipalités suivantes : Zapotlán el Grande, El Salto, Zapotlanejo, Tonalá, Tequila, Ixtlahuacán de los Membrillos, Amatitán et Ocotlán.

#### *4. Infrastructure de traitement des eaux usées*

Dans sa réponse, le Mexique signale que 73 usines d'épuration des eaux usées sont exploitées dans l'État de Jalisco. Il mentionne également des mesures futures prévues dans une entente de coordination qui a été conclue entre le pouvoir exécutif fédéral et le pouvoir exécutif de l'État de Jalisco, et qui a pour objet de promouvoir l'assainissement du bassin Lerma-Chapala et Haut-Santiago. Cette entente porte sur la construction de trois usines d'épuration des eaux usées (les travaux sont en cours). Elle prévoit aussi la restauration des usines existantes ; les travaux devaient être achevés en 2004. De plus, conformément aux conditions fixées dans la décision relative aux incidences environnementales, la CEAS de l'État de Jalisco prévoit la construction de deux autres usines d'épuration. Dans sa réponse, le Mexique fait référence à un programme exhaustif d'assainissement du bassin hydrographique, dans le cadre duquel on prévoit mettre en œuvre un plan d'assainissement complémentaire d'un coût estimatif de 1,2 milliard de pesos, en sus de 23 projets d'investissement dans la dépollution du bassin hydrographique Lerma-Chapala-Santiago prévus pour l'exercice 2004-2005<sup>69</sup>.

---

67. *Ibid.* à la p. 62.

68. *Ibid.* à la p. 62.

69. *Ibid.* à la p. 63.

#### **D. Entente sur l'utilisation et la distribution de l'eau dans le bassin Lerma-Chapala**

Dans cette partie de sa réponse, le Mexique note que le Secrétariat lui a demandé une réponse au sujet de l'application de l'article 4, du paragraphe IV de l'article 7 et du paragraphe XIII de l'article 9 de la LAN relativement à la négociation, à la signature et à la mise en œuvre d'ententes sur l'utilisation et la distribution de l'eau dans le bassin. Il soutient que la distribution de l'eau ne peut pas faire l'objet d'une communication de citoyens parce qu'il ne s'agit pas d'une question relevant de la « législation de l'environnement » au sens du paragraphe 45(2) de l'ANACDE<sup>70</sup>. Il fournit néanmoins des renseignements à cet égard.

Le Mexique affirme que l'article 4 de la LAN définit les pouvoirs des autorités fédérales en matière de ressources hydriques, ainsi que la répartition de ces pouvoirs entre le président de la République et la CNA :

Le pouvoir de surveillance des eaux nationales et leur gestion, ainsi que les biens publics qui y sont intrinsèquement liés, relèvent de la responsabilité du pouvoir exécutif fédéral, qui assume cette responsabilité directement ou par l'intermédiaire de la Commission.<sup>71</sup>

Le Mexique déclare que l'allégation selon laquelle la CNA a omis d'exercer ce pouvoir et l'a délégué au Conseil de gestion du bassin hydrographique Lerma-Chapala est erronée. Il soutient que les conseils de gestion de bassin hydrographique sont des unités auxiliaires au sein de la CNA, qu'ils n'exercent aucun pouvoir et que leur rôle en est un de concertation et de coordination. Il explique que ces conseils de gestion sont des organisations régionales qui s'occupent d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques et qui permettent à la CNA de gérer les ressources hydriques avec la participation des utilisateurs<sup>72</sup>. Plutôt que d'exercer eux-mêmes des pouvoirs, les conseils de gestion aident la CNA à planifier, exécuter, gérer, contrôler, surveiller et évaluer ses activités. Les ententes qu'ils signent ne sont exécutoires que si les autorités les ratifient<sup>73</sup>.

Le Mexique soutient que le RLAN établit très clairement que les conseils de gestion de bassin hydrographique sont habilités à coordonner les éléments suivants avec la CNA : l'établissement de priorités pour

---

70. *Ibid.* à la p. 64.

71. Article 4 de la LAN.

72. Réponse du Mexique aux p. 65-66.

73. *Ibid.* à la p. 66.



l'utilisation de l'eau et les autres outils de planification de la gestion de l'eau, ainsi que les mécanismes et procédures à appliquer en cas de situation extrême ou urgente, de pénurie, de surexploitation, de pollution de l'eau ou de détérioration des biens dont la CNA est responsable<sup>74</sup>.

Le Mexique soutient de plus que la CNA est habilitée à « veiller au respect et à l'application de [la LAN], l'interpréter à des fins administratives, imposer les peines indiquées, ainsi que prendre les actes officiels qui ne relèvent pas de la compétence exclusive du pouvoir exécutif fédéral »<sup>75</sup>. Il affirme également que le PNH adopté pour la période 2001-2006 désigne la restauration et la préservation de la qualité de l'eau comme étant une politique nettement déterminée pour la région VIII (Lerma-Santiago-Pacifique). Il ajoute qu'à cette fin, il « faut constamment faire des inspections pour vérifier le respect des normes sur la qualité de l'eau et surveiller adéquatement les divers milieux récepteurs ». Il prétend que la CNA applique comme il se doit cette politique et la norme relative à l'inspection et à la surveillance<sup>76</sup>.

À l'appui de cette assertion, le Mexique affirme que le *Programa Hidráulico Regional* (PHR, Programme régional de l'eau) de 2002-2006 relatif à la région VIII (Lerma-Santiago-Pacifique) prévoit un investissement de 7,2 millions de pesos en 2003 pour la réalisation de visites d'évaluation et d'inspection visant à vérifier la qualité de l'eau dans les États de Guanajuato, Jalisco et Querétaro. Il ajoute que, durant la période 2001-2003, on a effectué 2 467 visites d'inspection d'utilisateurs des eaux et milieux récepteurs d'intérêt national situés sur le territoire de l'autorité de gestion régionale de Lerma-Santiago-Pacifique. Par ailleurs, en ce qui concerne les problèmes de surexploitation de l'aquifère du bassin Lerma-Chapala, au dernier trimestre de 2003, 568 visites d'inspection ont été faites dans des exploitations agricoles des États de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Querétaro et Mexico. À ce sujet, le Mexique affirme qu'on est à préparer et à examiner les dossiers en vue d'entreprendre des procédures administratives et d'imposer des sanctions, pouvant aller jusqu'à la fermeture définitive des exploitations<sup>77</sup>.

Au sujet de l'application de la NOM-001-SEMARNAT-1996, le Mexique mentionne qu'en 2000-2001, on a fait des vérifications auprès de 25 utilisateurs de plans d'eau comme milieu récepteur d'eaux usées ; ces utilisateurs œuvraient dans les secteurs industriel, commercial et/ou des services et ils étaient tenus de respecter les limites maximales de

74. *Ibid.*

75. *Ibid.* à la p. 72.

76. *Ibid.*

77. *Ibid.* à la p. 73.

contaminants établies dans les normes en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000. À la suite de ces visites, on a constaté que trois utilisateurs seulement respectaient ces normes. Des procédures administratives ont été engagées et sont toujours en instance<sup>78</sup>.

Le Mexique ajoute que, outre les travaux de la CNA, le Profepa a participé à des activités d'inspection et de surveillance. De 1998 à 2003, par l'intermédiaire de son bureau de l'État de Jalisco, il a effectué 125 visites d'inspection et de surveillance dans des installations qui rejetaient des eaux usées dans le fleuve Santiago. Ces visites s'inscrivaient dans le cadre du programme d'inspection et de surveillance visant à vérifier le respect des mesures de sécurité imposées dans le cadre des procédures administratives intentées contre certaines de ces entreprises et à la suite de plaintes. Le Mexique affirme que les renseignements relatifs à ces procédures sont « privilégiés » et qu'il ne peut les divulguer avant la fin des procédures.

#### IV. ANALYSE

La présente notification correspond à l'étape du processus de communications prévue aux paragraphes 14(3) et 15(1) de l'ANACDE. Le 19 décembre 2003, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait à tous les critères énoncés aux alinéas *a*) à *f*) du paragraphe 14(1). Guidé par les critères énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a alors demandé une réponse au Mexique à propos des allégations des auteurs concernant l'application de diverses dispositions législatives en rapport avec les questions suivantes : le projet de barrage d'Arcediano ; les plaintes déposées par des résidents de Juanacatlán au sujet du niveau de pollution du fleuve Santiago ; la signature et la mise en œuvre d'ententes sur l'utilisation et la distribution de l'eau dans le bassin en cause. La réponse du Mexique a été reçue le 31 mars 2004. Conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat explique dans les présentes pourquoi il juge que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel.

##### A. Questions préliminaires

Dans la première partie de sa réponse, le Mexique fait plusieurs affirmations selon lesquelles il conteste la validité de la communication, et il prétend que celle-ci doit être rejetée. Le Secrétariat conclut que ces affirmations ne fournissent aucun motif pour ne pas recommander la

---

78. *Ibid.* à la p. 74.

constitution d'un dossier factuel à l'étape du processus visée par le paragraphe 15(1).

1. *Liens entre les auteurs et le gouvernement.* Le Mexique affirme dans sa réponse que certains membres de certaines des associations composant le groupe d'auteurs entretiennent des liens avec le gouvernement, et que le Secrétariat ne devrait donc pas poursuivre l'examen de la communication<sup>79</sup>. Cependant, tous les auteurs nommés dans la communication sont des associations de citoyens, dont la personnalité juridique est distincte de celle de leurs membres. De plus, les personnes dont les liens avec la communication sont considérés comme inopportuns par le Mexique sont actuellement membres de la LVII<sup>e</sup> Législature du Congrès de l'État de Jalisco, mais n'occupaient pas ces fonctions au moment du dépôt de la communication. Pour toutes ces raisons, les fonctions gouvernementales actuellement occupées par certains membres de certaines associations composant le groupe d'auteurs ne fournissent aucun motif pour rejeter la communication à l'étape actuelle.
2. *La communication vise-t-elle à promouvoir l'application efficace des lois de l'environnement ?* Le Mexique affirme que la communication ne vise pas à promouvoir l'application efficace de la législation de l'environnement parce que l'une de ses annexes réclame « une révolution pacifique destinée à instaurer un vrai fédéralisme, et non la prédominance de l'État de Guanajuato au détriment de l'État de Jalisco ». Selon le Mexique, de tels propos témoignent de l'intention de harceler une entité et donc, en vertu de l'alinéa 14(1)d) de l'ANACDE, la communication devrait être rejetée. Toutefois, le Secrétariat a déjà établi dans sa décision du 19 décembre 2003 que la communication dans son ensemble satisfait à l'exigence voulant qu'elle vise à promouvoir l'application efficace de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production, du fait qu'elle est clairement axée sur des omissions présumées d'appliquer la loi de la part des autorités mexicaines<sup>80</sup>. Le Secrétariat conclut que les déclarations contenues dans l'annexe auxquelles le Mexique fait référence ne fournissent aucun motif pour ne pas recommander la constitution d'un dossier factuel.

79. En vertu de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement.

80. Voir la communication SEM-03-003 (Lac de Chapala II), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE (19 décembre 2003), à la p. 8.

3. *Recours légaux accessibles aux auteurs en vertu des lois de la Partie.* Le Mexique affirme que les auteurs auraient dû exercer tous les recours légaux qu'ils pouvaient raisonnablement exercer en vertu des lois mexicaines, notamment le pourvoi en révision de nature administrative (*recurso de revisión*) prévu à la LFPA (par le truchement de la procédure d'appel instituée par la LGEEPA), l'action en annulation (*juicio de nulidad*) prévue au *Código Fiscal de la Federación* (Code fiscal de la Fédération) ou, le cas échéant, le recours en amparo (*juicio de amparo*) aux termes de la *Ley de Amparo* (Loi sur l'amparo)<sup>81</sup>.

En vertu du sous-alinéa 14(3)b(ii) de l'ANACDE, dans sa réponse, la Partie « devra 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 ». Le Mexique affirme dans sa réponse que le pourvoi en révision de nature administrative, l'action en annulation et l'action en amparo constituent des recours privés qu'il est raisonnablement possible d'exercer. Cependant, il n'explique pas pourquoi ces recours seraient applicables à chacune des allégations présentées dans la communication. Par exemple, en ce qui concerne l'allégation touchant la nature des pouvoirs que possèdent et ne possèdent pas les conseils de gestion de bassin hydrographique, les auteurs attestent avoir exercé le pourvoi en révision de nature administrative mentionné par le Mexique dans sa réponse, mais sans succès. L'alinéa 7.5b) des Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application reconnaît que, dans certains cas, il peut exister des obstacles à ces recours. De plus, dans sa décision du 19 décembre 2003, le Secrétariat a noté que l'un des auteurs avait attesté avoir pris toutes les mesures raisonnables pour exercer les recours privés dont il disposait, en déposant auprès du Profepa une plainte de citoyen portant sur des questions analogues à celles soulevées dans la communication<sup>82</sup>. Le Secrétariat a examiné de nombreuses communications où des plaintes de citoyens avaient été le seul recours exercé, y compris plusieurs communications à l'égard desquelles le Conseil a autorisé la constitution de dossiers factuels. À la lumière des mesures prises par les auteurs et d'autres personnes en ce qui concerne le bassin hydrographique et le lac de Chapala, et décrites dans la communication<sup>83</sup>, la disponibilité possible d'autres recours ne fournit aucun

---

81. Réponse du Mexique à la p. 11.

82. *Ibid.* à la p. 9.

83. Communication aux p. 4-7, 10, 13-14.

motif raisonnable pour ne pas recommander la constitution d'un dossier factuel.

4. *L'utilisation et la distribution de l'eau font partie de la vision qu'a l'ANACDE de la législation de l'environnement.* Le Mexique affirme que les allégations des auteurs à propos de l'utilisation et de la distribution de l'eau ne peuvent pas être examinées dans le cadre du processus de communications de citoyens parce que la réglementation de l'utilisation de l'eau ne fait pas partie du concept de « législation de l'environnement » selon la définition qui en est donnée au paragraphe 45(2) de l'ANACDE<sup>84</sup>. Le Secrétariat a déjà établi que la communication satisfait aux exigences du paragraphe 14(1), y compris l'exigence selon laquelle les allégations faites doivent se rapporter à la législation de l'environnement<sup>85</sup>. Le Secrétariat a établi que, dans la mesure où ces dispositions de la LAN ont pour objet premier de protéger l'environnement et qu'elles imposent des obligations aux autorités gouvernementales, les allégations des auteurs qui s'y rapportent peuvent être examinées aux termes de l'article 14<sup>86</sup>. Même si elles ont trait à l'utilisation et à la distribution de l'eau, les allégations des auteurs sont axées sur le

84. Article 45 : Définitions

2. 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'informations 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.

85. Voir la communication SEM-03-003 (Lac de Chapala II), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE (19 décembre 2003).

86. *Ibid.*

fait que l'utilisation de l'eau dans le bassin hydrographique et la mauvaise qualité de cette eau sont préjudiciables à l'environnement et à la santé publique, et il est donc pertinent de les examiner dans le cadre de ce processus<sup>87</sup>.

## B. Considérations relatives à l'alinéa 14(3)a)

Le Mexique demande que, conformément aux dispositions de l'alinéa 14(3)a)<sup>88</sup>, le Secrétariat rejette la communication pour le motif que des procédures judiciaires ou administratives sont en instance. Il fait référence à une procédure de plainte de citoyens, à une action en justice et à une plainte déposée auprès de la CNDH, toutes en cours. Il demande que l'information relative à ces procédures demeure confidentielle en vertu des paragraphes 39(1) et 39(2) de l'ANACDE<sup>89</sup>, du paragraphe IV de l'article 14 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México* (Loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information détenue par le gouvernement du Mexique)<sup>90</sup> et du paragraphe II de l'article 159 bis 4 de la LGEEPA<sup>91</sup>. Le paragraphe 17.3 des Lignes directrices relatives aux communications reconnaît que « les informations confidentielles ou exclusives que fournit une Partie [...] peuvent influencer, dans une large mesure, sur l'opinion du Secrétariat

87. *Ibid.*

88. En vertu de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, la Partie à laquelle on demande de répondre à 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 [...] si la question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, auquel cas le Secrétariat n'ira pas plus avant ».

89. Paragraphes 39(1) et 39(2) de l'ANACDE :

1. Aucune disposition du présent accord ne sera interprétée comme exigeant qu'une Partie fournisse ou rende accessibles des informations dont la divulgation :

a) ferait obstacle à l'application de sa législation de l'environnement ; ou  
b) serait contraire à sa législation protégeant les renseignements commerciaux, exclusifs ou personnels ou le caractère confidentiel du processus gouvernemental de prise de décisions.

2. Si une Partie fournit des renseignements à caractère confidentiel ou exclusif à une autre Partie, au Conseil, au Secrétariat ou au Comité consultatif public mixte, le destinataire accordera à ces renseignements le même traitement que celui que leur réserve la Partie qui les a transmis.

90. En vertu du paragraphe IV de l'article 14, les renseignements relatifs aux dossiers judiciaires ou aux procédures administratives traitées comme des procès constituent des renseignements réservés tant que l'affaire n'a pas été résolue.

91. Aux termes du paragraphe II de l'article 159 bis 4, les autorités mentionnées aux articles précédents refusent l'accès aux renseignements si ceux-ci ont trait à des questions de fond dans une procédure judiciaire en instance ou dans le cadre d'activités d'inspection et de surveillance.

quant à la justification de constituer ou non un dossier factuel » et recommande à une Partie qui communique des renseignements de cette nature de « fournir un résumé desdites informations ou une explication générale des motifs pour lesquels ces informations sont considérées comme confidentielles ou exclusives ». En l'absence de toute autre explication des raisons pour lesquelles le Mexique considère les informations en question comme confidentielles ou exclusives, le Secrétariat ne peut présenter une explication complète des raisons, résumées ci-dessous, pour lesquelles il estime que ces informations n'obligent pas à rejeter la communication.

À l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE, l'expression « procédure judiciaire ou administrative » est définie de la façon suivante pour les besoins 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 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.<sup>92</sup>

Dans des décisions antérieures, le Secrétariat a interprété l'alinéa 14(3)a) comme laissant entendre « que les Parties voulaient empêcher la tenue d'un examen des mesures d'application des lois prises activement par toute Partie »<sup>93</sup>. De plus, il a déterminé que 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 »<sup>94</sup>. En conséquence, le Secrétariat a établi : « 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

92. Alinéa 45(3)a) de l'ANACDE.

93. Voir la communication SEM-97-001 (BC Hydro), Recommandation du Secrétariat au Conseil relative à la constitution d'un dossier factuel conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE (27 avril 1998).

94. Voir la communication SEM-01-001 (Cytrar II), Détermination en vertu du paragraphe 14(3) de l'ANACDE (13 juin 2001).

en instance » invoquée par la Partie mentionnera, et résoudra éventuellement, les questions soulevées dans la communication »<sup>95</sup>.

Dans le cas de la communication Oldman River I (SEM-96-003), le Secrétariat a établi que les expressions « procédure judiciaire ou administrative » et « prise par une Partie », à l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE, devraient être interprétées comme désignant les procédures judiciaires ou administratives engagées par une Partie à l'Accord.

En d'autres termes, si un gouvernement est activement engagé dans la prise de mesures d'application des lois à l'encontre d'une ou de plusieurs parties prenantes à une communication présentée aux termes de l'article 14, le Secrétariat est tenu de mettre fin à son examen des allégations de non-application. Les exemples énumérés à l'alinéa 45(3)a) étayent cette approche, puisque les mesures mentionnées sont presque exclusivement prises par des organismes gouvernementaux officiels chargés d'assurer l'application de la loi.<sup>96</sup>

En somme, pour qu'une mesure constitue une procédure judiciaire ou administrative, il faut : i) qu'elle soit prise par une Partie ; ii) qu'elle soit prise en temps opportun ; iii) qu'elle soit prise en conformité avec la législation intérieure de la Partie ; iv) qu'elle appartienne à l'une des catégories énumérées au paragraphe 45(3). En ce qui concerne l'exigence de la prise de la mesure en temps opportun, il est pertinent d'examiner si la mesure est prise dans les délais prescrits par la loi et sans retard indu.

Puisque les procédures que le Mexique mentionne dans sa réponse n'ont pas été intentées par les autorités compétentes du pays concerné, elles ne satisfont pas à la définition de « procédure administrative » énoncée à l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE. Néanmoins, dans des décisions antérieures, le Secrétariat a examiné, lorsqu'il déterminait la pertinence ou non de recommander la constitution d'un dossier factuel, si un tel dossier factuel risquait de chevaucher ou d'entraver des procédures en instance ne satisfaisant pas à la définition de l'alinéa 45(3)a)<sup>97</sup>.

Au sujet du risque qu'un dossier factuel chevauche ou entrave les procédures en instance mentionnées par le Mexique, le Secrétariat

---

95. Voir la communication SEM-01-001 (Cytrar II), 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 (29 juillet 2002).

96. Voir la communication SEM-96-003 (Oldman River I), Détermination en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE (2 avril 1997).

97. *Ibid.* Voir aussi la communication SEM-00-004 (BC Logging), Notification au Conseil conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE (15 mars 2000).



constate que les questions faisant l'objet de ces procédures n'englobent pas toutes les questions soulevées dans la communication ou, facteur plus important encore, ne traitent pas des questions à l'égard desquelles la constitution d'un dossier factuel est recommandée. En outre, puisque l'étape procédurale durant laquelle les autorités qui sont parties aux procédures présentent leurs rapports est déjà terminée, le Secrétariat est convaincu qu'un dossier factuel ne risquerait pas de chevaucher ou d'entraver ces procédures. Ainsi, le Secrétariat conclut que les procédures en instance mentionnées par le Mexique n'empêchent pas la poursuite de l'examen de la communication.

### **C. La communication justifie la constitution d'un dossier factuel**

Les auteurs de la communication allèguent que la Partie omet d'assurer l'application efficace de diverses dispositions de la législation mexicaine de l'environnement en ce qui concerne la gestion, la protection, la préservation, l'utilisation et la qualité de l'eau dans le bassin en cause, ce qui, selon eux, entraîne une grave détérioration de l'environnement et un déséquilibre hydrique dans ce bassin, de même qu'un risque de disparition du lac de Chapala et de l'habitat qu'il offre aux oiseaux migrateurs.

Toutes les allégations faites dans la communication sont liées les unes aux autres et découlent de cette prémisse. Les allégations relatives au Conseil de gestion du bassin concernent le défaut présumé de permettre aux citoyens touchés de contester les décisions du Conseil de gestion qui, selon les auteurs, sont rendues exécutoires sans jamais être officiellement adoptées par la CNA ; les allégations touchant l'omission d'assurer l'application efficace des lois sur l'environnement en ce qui a trait à la surveillance systématique et permanente de la qualité de l'eau dans le bassin sont centrées sur le défaut présumé de surveiller systématiquement la qualité de l'eau et de réagir aux problèmes observés en prenant des mesures appropriées de lutte contre la pollution ; enfin, les allégations concernant le projet de barrage d'Arcediano reposent sur le défaut présumé de rétablir la stabilité écologique et d'assurer la gestion durable des ressources hydriques du fleuve Santiago, sur lequel le barrage doit être aménagé.

Les renseignements que le Mexique fournit dans sa réponse pour expliquer les mesures qu'il a prises pour préserver l'intégrité de l'environnement du bassin laissent en suspens d'importantes questions concernant l'application des lois environnementales pertinentes. La constitution d'un dossier factuel sur ces questions demeurées sans réponse permettrait de recueillir de l'information en vue d'analyser si le

Mexique assure l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui concerne la gestion, la protection, la préservation, l'utilisation et la qualité de l'eau du bassin, de manière à prévenir la détérioration de l'environnement et le déséquilibre hydrique allégués à l'égard du bassin et du lac de Chapala.

### *1. Allégations relatives au Conseil de gestion du bassin*

Les auteurs de la communication affirment qu'il existe, dans le cas du bassin Lerma-Chapala et Santiago-Pacifique, une « absence d'autorité » qui empêche d'interjeter appel contre les décisions du Conseil de gestion du bassin auprès de tribunaux administratifs. Après avoir examiné la réponse du Mexique, le Secrétariat considère que cette allégation se fonde principalement sur le défaut présumé de s'acquitter efficacement de l'obligation qu'ont les autorités fédérales, aux termes de l'article 4 de la LAN, d'exercer leurs pouvoirs en matière de gestion de l'eau. Le Secrétariat interprète en outre la communication comme alléguant que le Mexique n'a pas garanti aux auteurs une participation efficace aux activités du Conseil de gestion et, par conséquent, a omis d'appliquer efficacement l'article 157 de la LGEEPA. Le Secrétariat conclut que la réponse du Mexique laisse en suspens des questions importantes liées à ces allégations.

L'article 4 de la LAN définit les pouvoirs des autorités fédérales en matière de ressources hydriques, ainsi que la répartition de ces pouvoirs entre le président de la République et la CNA :

Le pouvoir de surveillance des eaux nationales et leur gestion, ainsi que les biens publics qui y sont intrinsèquement liés, relèvent de la responsabilité du pouvoir exécutif fédéral, qui assume cette responsabilité directement ou par l'intermédiaire de la Commission.

Dans sa réponse, le Mexique indique que les conseils de gestion de bassin hydrographique sont des unités auxiliaires au sein de la CNA, qu'ils comptent parmi leurs membres des représentants des pouvoirs publics aussi bien que des utilisateurs et qu'ils n'exercent aucun pouvoir, mais aident plutôt la CNA à planifier, exécuter, gérer, contrôler, surveiller et évaluer ses activités. Les ententes que ces conseils de gestion signent ne sont exécutoires que si les autorités les ratifient. Le Mexique explique qu'aux termes du RLAN, les conseils de gestion sont habilités à coordonner avec la CNA les éléments suivants : l'établissement de priorités pour l'utilisation de l'eau et les autres outils de planification de la gestion de l'eau, ainsi que les mécanismes et procédures de gestion à appliquer en cas de situation extrême ou urgente, de pénurie, de

surexploitation, de pollution de l'eau ou de détérioration des biens dont la CNA est responsable<sup>98</sup>. Même si le Mexique explique clairement le rôle des conseils de gestion et les raisons pour lesquelles leurs décisions ne peuvent être portées en appel que si elles sont adoptées par la CNA, il omet dans sa réponse certains renseignements factuels importants dont la présentation dans un dossier factuel est justifiée.

En ce qui concerne l'application de la LAN, le pouvoir exécutif fédéral est habilité à promouvoir la participation des utilisateurs à la gestion des services d'eau sans céder pour autant son pouvoir ultime en matière de gestion de l'eau<sup>99</sup>. Pour favoriser la participation des utilisateurs, la LAN prévoit la création des conseils de gestion de bassin hydrographique, dont les activités comprennent les suivantes :

- Élaborer et mettre en œuvre des activités et des programmes destinés à améliorer la gestion de l'eau, le développement d'infrastructures d'approvisionnement en eau et des services connexes, et la préservation des ressources du bassin hydrographique<sup>100</sup>.
- Coordonner, en collaboration avec les utilisateurs, toute limite temporaire imposée aux droits acquis qui pourrait se révéler nécessaire pour gérer les situations d'urgence, les pénuries graves, la surexploitation ou les réserves<sup>101</sup>.
- Coordonner l'établissement de priorités pour l'utilisation de l'eau et les autres outils de planification de la gestion de l'eau, ainsi que les mécanismes et procédures de gestion des situations extrêmes ou d'urgence, des pénuries, de la surexploitation, de la pollution de l'eau ou de la détérioration des biens dont la CNA est responsable<sup>102</sup>.

Chaque séance d'un conseil de gestion se conclut par la signature d'une entente par les membres. Les décisions du conseil de gestion peuvent porter sur des questions à l'égard desquelles l'exercice des pouvoirs est uniquement dévolu au pouvoir exécutif fédéral par la Constitution des États-Unis du Mexique et les lois pertinentes. Toutefois, dans sa réponse, le Mexique précise que, même si les conseils de gestion constituent des tribunes auxquelles peuvent participer les utilisateurs des ressources hydriques, le gouvernement fédéral ne leur

---

98. *Ibid.*

99. Article 5 de la LAN.

100. Paragraphe I de l'article 13 de la LAN de 1992.

101. Article 13 de la LAN.

102. Paragraphe IV de l'article 16 du RLAN.

a délégué aucun de ses pouvoirs et leur création n'entraîne aucune restriction desdits pouvoirs. En outre, les règles qui régissent la désignation des membres des conseils de gestion font en sorte que le gouvernement fédéral garde la maîtrise des ententes signées par les conseils, et que les représentants des utilisateurs siégeant aux conseils doivent avoir été accrédités par le gouvernement<sup>103</sup>.

Les assertions des auteurs de la communication concernant le Conseil de gestion du bassin en cause soulèvent des questions quant au droit des auteurs de participer efficacement aux activités du Conseil de gestion, et quant au fait de savoir si les ententes signées par ce dernier constituent ou non des actes officiels. Premièrement, les auteurs soutiennent que leur participation aux séances du Conseil de gestion n'est que pure formalité, alors que le Mexique soutient, dans sa réponse, que la participation des citoyens à la gestion des ressources hydriques des bassins hydrographiques est garantie par les conseils de gestion ainsi que par d'autres mécanismes et instruments. De plus, il est allégué dans la communication que les autorités mexicaines appliquent des ensembles de critères contradictoires en ce qui a trait à l'exercice, par les auteurs, de recours à l'égard des activités du Conseil de gestion. Les auteurs prétendent que leurs appels des décisions du Conseil de gestion ont été rejetés en raison de l'absence d'autorité de ce dernier ; or, soutiennent-ils, lorsqu'ils ont ultérieurement présenté des recours à la CNA relativement à ces questions, la CNA les a simplement renvoyés aux ententes signées par le Conseil de gestion et a indiqué que ce dernier constituait la tribune appropriée pour l'exercice de recours.

Puisque les responsabilités des conseils de gestion comprennent l'élaboration et la mise en œuvre d'activités et de programmes destinés à améliorer la gestion de l'eau, y compris la suspension temporaire de droits d'utilisation de l'eau, la réduction du niveau d'eau dans un réservoir ou la mise en place de programmes de préservation des ressources du bassin hydrographique, leurs ententes, si elles sont appliquées, peuvent avoir des incidences sur les droits des particuliers ou modifier l'allocation des ressources<sup>104</sup>. Les auteurs de la communication affirment donc que la teneur de ces ententes, si celles-ci sont rendues exécutoires, devrait être susceptible d'appel devant un tribunal administratif. La réponse du Mexique ne résout pas les préoccupations des auteurs à ce sujet. En fait, le Mexique ne mentionne pas dans sa réponse

---

103. Article 15 de la LAN ; article 21 du RLAN : « Les règles d'organisation et de fonctionnement des conseils de gestion du bassin définiront *les exigences d'accréditation des organisations d'utilisateurs des ressources hydriques*, ainsi que la façon dont celles-ci peuvent participer aux activités des conseils. »

104. Article 13 de la LAN et paragraphe IV de l'article 16 du RLAN.

les cas précis exposés dans la communication, à savoir les contestations de décisions du Conseil de gestion déposées les 26 novembre 2001, 11 février 2002, 14 novembre 2002 et 10 janvier 2003<sup>105</sup>. Il est justifié de recueillir des renseignements factuels détaillés sur ces cas, notamment pour ce qui est de savoir si et comment les ententes du Conseil de gestion ont été appliquées ou rendues exécutoires, afin d'examiner l'allégation des auteurs selon laquelle ces cas constituent des omissions d'assurer l'application efficace de l'article 4 de la LAN. Il faudrait notamment, à cette fin, étudier l'affirmation voulant que les autorités évitent d'appliquer les dispositions de la LFPA, lesquelles, selon les auteurs, sont complémentaires à celles de la LAN.

De plus, il est justifié de recueillir des renseignements factuels détaillés sur la capacité de groupes tels que les auteurs de participer efficacement aux activités d'un conseil de gestion et de son groupe connexe de suivi et d'évaluation, comme le prévoit l'article 157 de la LGEEPA, et d'examiner à cette fin non seulement les mécanismes de participation disponibles, mais aussi l'expérience concrètement vécue par les auteurs, ainsi que d'autres intéressés, dans leurs tentatives de se prévaloir de ces mécanismes. Même si le Mexique fournit, dans sa réponse, une explication détaillée des multiples mécanismes mis à la disposition de groupes tels que les auteurs de la communication, il donne peu de détails sur les pratiques réelles, à savoir la façon dont on tient compte de cette participation dans la mise en œuvre des ententes relatives aux politiques ou à la distribution de l'eau, par exemple par les conseils de gestion. L'information recueillie à ce sujet permettra un examen objectif de l'allégation des auteurs selon laquelle les politiques élaborées avec leur participation, accordant un degré de priorité élevé à l'utilisation domestique de l'eau ainsi qu'à la protection et à la restauration de l'écosystème du bassin, ne sont pas sérieusement prises en considération ou appliquées, particulièrement à l'échelon du Conseil de gestion, où des décisions cruciales sont prises.

Un dossier factuel permettrait de clarifier le rôle exact des conseils de gestion de bassin hydrographique, de préciser si l'on a mis en œuvre ou rendu exécutoires les ententes signées par ces conseils (en se concentrant sur les cas exposés par les auteurs) relativement à la gestion et à la protection de l'eau, et de déterminer comment la composition et le fonctionnement de ces conseils satisfont aux exigences en matière de participation du public. Un examen de ces questions permettrait d'atteindre plus facilement les objectifs suivants énoncés dans l'ANACDE : 1) renforcer la coopération en vue de l'élaboration et

---

105. Communication à la p. 10.

de l'amélioration des lois, réglementations, procédures, politiques et pratiques environnementales ; 2) favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales ; 3) encourager la transparence et la participation du public quant à l'élaboration des lois, réglementations et politiques environnementales<sup>106</sup>.

## 2. *Allégations relatives à la pollution du fleuve Santiago*

Au sujet de la pollution du fleuve Santiago, la communication est centrée sur l'omission alléguée d'assurer l'application efficace de l'article 133 de la LGEEPA en ce qui a trait à la surveillance systématique et permanente de la qualité de l'eau dans le bassin, et fait référence aux plaintes des résidents de la collectivité de Juanacatlán concernant les répercussions de la pollution du fleuve sur leur santé. L'article 133 se lit comme suit :

Le ministère, avec la participation du ministère de la Santé s'il y a lieu, conformément aux autres dispositions législatives, effectuera un contrôle systématique de la qualité de l'eau afin de détecter la présence de polluants ou de trop grandes quantités de déchets organiques, et prendra les mesures appropriées. Dans le cas des eaux sous la responsabilité des autorités locales, ces mesures seront coordonnées avec les autorités des États, le District fédéral et les municipalités.

Pour expliquer comment il s'acquitte de cette obligation de contrôle, le Mexique décrit le réseau national de surveillance de la qualité de l'eau (RNMCA) et fournit des renseignements sur les inspections effectuées, sur l'engagement de procédures administratives à l'encontre des contrevenants présumés (dont certaines, selon les affirmations du Mexique, sont en instance), ainsi que sur de futurs plans d'investissement dans l'infrastructure de traitement des eaux usées dans le bassin.

Le Mexique affirme que l'article 133 de la LGEEPA est appliqué de façon continue depuis la création du RNMCA, en 1974 ; ce réseau a pour objet de fournir des données à jour et fiables sur la qualité de l'eau dans les plans d'eau d'intérêt national, par la mesure, l'analyse et l'évaluation de la qualité de l'eau, ainsi que de diffuser l'information produite. Le Mexique ajoute dans sa réponse que l'information recueillie par ce réseau de surveillance joue un rôle fondamental dans la détection de la pollution de l'eau et la gestion des ressources hydriques, particulièrement en ce qui concerne la planification d'activités destinées à contrôler, maintenir et améliorer la qualité de l'eau en vue de préserver l'équilibre

106. Alinéas 1f) à 1h) de l'ANACDE.

entre les utilisations des ressources hydriques à titre de sources d'approvisionnement et de milieux récepteurs<sup>107</sup>.

Le Mexique indique qu'il a entrepris des inspections et des procédures administratives en vertu de la norme NOM-001-ECOL-1996, laquelle établit des calendriers de mise en œuvre progressive imposant des exigences de plus en plus strictes durant la décennie 2000-2010, et qu'il a mené des inspections additionnelles afin de vérifier le respect des mesures imposées dans le cadre des procédures administratives ou à la suite de plaintes. Le Mexique signale aussi que l'État de Jalisco compte 73 usines d'épuration des eaux usées en activité et que la signature, par le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'État de Jalisco, de l'entente de coordination prévoyant la construction de trois nouvelles usines d'épuration et la restauration des usines existantes, contribuera de façon importante à l'assainissement du bassin Lerma-Chapala et Haut-Santiago. Le Mexique ajoute que la CEAS de l'État de Jalisco prévoit également de construire deux usines d'épuration additionnelles et d'améliorer le réseau d'égouts. De plus, dans le cadre d'un programme exhaustif d'assainissement du bassin Lerma-Chapala-Santiago, elle mettra en œuvre un plan d'assainissement complémentaire, en sus de l'existence de 23 projets d'investissement dans la dépollution du bassin prévus pour l'exercice financier 2004-2005.

L'élément central de l'allégation des auteurs est que, malgré les efforts déployés par le Mexique, la qualité de l'eau dans le bassin et, en particulier, dans le fleuve Santiago demeure mauvaise et la situation s'aggrave<sup>108</sup>. En dépit de la somme considérable d'information qu'il fournit dans sa réponse, le Mexique ne donne pas de renseignements sur la qualité passée ou présente de l'eau dans le bassin, mesurée d'après les concentrations de déchets organiques et d'autres polluants, qui puissent démontrer comment les activités de surveillance, les inspections et les procédures administratives contribuent au contrôle, au maintien et à l'amélioration de la qualité de l'eau dans le bassin. L'article 133 de la LGEEPA prévoit non seulement la surveillance des polluants et des déchets organiques, mais aussi l'application des mesures nécessaires pour assurer un assainissement et un traitement efficaces. La réponse du Mexique n'indique pas de façon complète et systématique comment les inspections, les procédures administratives et les projets de construction ou de restauration d'usines d'épuration constituent des mesures d'assainissement et de traitement prises en conséquence de l'information recueillie par le RNMCA.

---

107. Réponse du Mexique aux p. 59-60.

108. Communication à la p. 7.

Puisque le Mexique ne fournit pas, dans sa réponse, une information suffisante pour indiquer que les activités de surveillance et les autres mesures décrites lui permettent de s'acquitter efficacement de la totalité des obligations énoncées à l'article 133 de la LGEEPA, il est justifié de constituer un dossier factuel pour présenter des renseignements factuels détaillés à ce sujet pour la période consécutive à l'entrée en vigueur de l'ANACDE en 1994. Le dossier factuel présenterait un ensemble complet de faits concernant la mise en œuvre de l'article 133 dans le contexte du fleuve Santiago, et décrirait notamment comment le Mexique applique les dispositions connexes prévues au RISEMARNAT (règlement interne du Semarnat), qui établissent en détail le processus d'élaboration de mesures afin de corriger les anomalies décelées grâce à la surveillance de la qualité de l'eau<sup>109</sup>. Conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, on ne recueillerait pas de renseignements concernant les détails des procédures administratives en instance liées aux allégations des auteurs de la communication relatives à l'article 133 de la LGEEPA.

Le raisonnement à l'appui de la constitution d'un dossier factuel pour ces allégations est analogue à celui qui sous-tendait la recommandation faite par le Secrétariat en faveur de la constitution d'un dossier factuel pour la communication SEM-97-002 (Rio Magdalena), dont les auteurs faisaient des allégations semblables concernant l'application de l'article 133 et des dispositions connexes<sup>110</sup>. Comme dans le cas de la communication Rio Magdalena, l'affirmation des auteurs de la présente communication voulant que la qualité de l'eau du fleuve Santiago soit très mauvaise et que la situation s'aggrave, en dépit des activités et des plans que le Mexique décrit dans sa réponse, vient étayer l'avis du Secrétariat selon lequel la constitution d'un dossier factuel est justifiée. En étudiant ces questions plus en détail, on atteindrait plus facilement les objectifs suivants de l'ANACDE : 1) encourager la protection et l'amélioration de l'environnement sur les territoires des Parties pour assurer le bien-être des générations présentes et futures ; 2) favoriser

---

109. Aux termes du RISEMARNAT, la CNA doit établir des directives sur la surveillance de la qualité des eaux d'intérêt national, organiser, diriger et assurer cette surveillance, diffuser de l'information sur celle-ci et tenir à jour des inventaires de la disponibilité et de l'utilisation de l'eau (paragraphe IV de l'article 51 du RISEMARNAT). Le règlement interne énonce aussi les responsabilités de la CNA en matière de compilation et d'analyse de données de base sur la qualité de l'eau, et de tenue à jour de ces données, afin de contribuer à la détermination des activités d'assainissement ainsi que des politiques et stratégies de protection de la qualité de l'eau (voir le paragraphe VI de l'article 83, le paragraphe VI de l'article 84 et les paragraphes II, VII, VIII et IX de l'article 85 du RISEMARNAT).

110. Voir la communication SEM-97-002 (Rio Magdalena), Notification au Conseil, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, quant à la justification de constituer un dossier factuel (5 février 2002).



l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales<sup>111</sup>.

### *3. Allégations relatives au projet de barrage d'Arcediano*

Les auteurs de la communication allèguent que les autorités mexicaines omettent d'appliquer les critères obligatoires de gestion des ressources hydriques en planifiant l'aménagement du barrage d'Arcediano sur le fleuve Santiago sans rétablir au préalable la stabilité écologique du fleuve. Selon eux, cette omission présumée constitue un défaut d'appliquer efficacement les paragraphes II et III de l'article 88, ainsi que l'article 89 de la LGEEPA. De plus, ils affirment que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de l'article 157 de la LGEEPA, qui prévoit que « le gouvernement fédéral doit favoriser la participation de la population à la planification, à la mise en œuvre, à l'évaluation et à la surveillance des politiques relatives à l'environnement et aux ressources naturelles ».

Aux termes des paragraphes II et III de l'article 88 de la LGEEPA, les critères suivants doivent être pris en considération afin de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'eau et des écosystèmes aquatiques : 1) l'utilisation durable des ressources naturelles, y compris les écosystèmes aquatiques, doit être effectuée de façon à ne pas en perturber l'équilibre naturel ; 2) afin de maintenir l'intégrité et l'équilibre des éléments naturels qui interviennent dans le cycle hydrologique, on doit considérer la protection des sols, des zones boisées et des aires de nature sauvage, le maintien d'un débit de base dans les cours d'eau et la capacité de réalimentation des nappes aquifères. L'article 89 de la LGEEPA porte que les critères énoncés à l'article 88 doivent être pris en compte à l'égard de diverses activités, notamment : l'élaboration du programme national de gestion de l'eau ; la délivrance de concessions, de permis et, en général, de toute forme d'autorisation pour l'utilisation des ressources naturelles ou l'accomplissement d'activités qui influent ou risquent d'influer sur le cycle hydrologique ; la délivrance d'autorisations pour le détournement de cours d'eau d'intérêt national ou l'extraction d'eau de ces derniers ; les politiques et programmes de protection des espèces aquatiques endémiques, menacées, en danger de disparition et visées par des mesures de protection spéciales.

Le Mexique dit avoir tenu compte des critères de l'article 88 de la LGEEPA concernant l'utilisation durable de l'eau et des écosystèmes aquatiques, de même que des dispositions de l'article 89 de la LGEEPA,

---

111. Alinéas 1a) et 1g) de l'ANACDE.

tout au long du projet de barrage, et dès l'analyse de la faisabilité de solutions de recharge pour l'approvisionnement en eau de la région métropolitaine de Guadalajara. Il explique comment le *Programa Nacional Hidráulico* (PNH, Programme national de l'eau) et le PND adoptent une approche intégrée pour la gestion des ressources naturelles dans la région Lerma-Chapala-Santiago-Pacifique, approche qui englobe la préservation et la restauration de l'intégrité de l'écosystème, la protection de la santé humaine et le développement durable. Le Mexique ajoute que, même si la concession visant le projet de barrage d'Arcediano n'a pas encore été attribuée, la CNA s'efforce de veiller à ce que les ressources hydriques soient utilisées de façon durable et intégrée en fournissant une aide technique à la CEAS de l'État de Jalisco. Cette aide vise notamment les plans de la CEAS de l'État de Jalisco concernant l'assainissement du fleuve Santiago parallèlement à l'aménagement du barrage d'Arcediano. En outre, le Mexique déclare que, lorsqu'il délivrera les autorisations de détournement de cours d'eau d'intérêt national ou d'extraction d'eau de ceux-ci dans le contexte du projet de barrage, ces autorisations tiendront compte des plans d'assainissement et seront conçues de manière à tirer parti des débits existants pour l'aménagement d'un réservoir de stockage destiné à acheminer l'eau vers la région métropolitaine de Guadalajara. Il ajoute qu'aux termes de la décision relative aux incidences environnementales, la mise en œuvre du projet était conditionnelle à la prise de mesures pour protéger toute espèce menacée, en danger de disparition ou visée par des mesures de protection spéciales. Enfin, le Mexique reconnaît dans sa réponse que l'on a l'intention d'aménager le barrage sur le fleuve Santiago parce que celui-ci est déjà plus dégradé que la rivière Verde<sup>112</sup>.

Le Mexique fournit aussi dans sa réponse des renseignements sur les mesures qu'il a prises pour se conformer à l'article 157 de la LGEEPA. Il explique comment la participation du public a été assurée par l'intermédiaire, à tout le moins, des mécanismes suivants : le PND, des réunions visant à recueillir les opinions du public, le programme national relatif à l'environnement et aux ressources naturelles, le PNH, les conseils de gestion de bassin hydrographique, le conseil consultatif sur la gestion de l'eau, des forums de consultation avec des experts, des processus de consultation publique, les plans régionaux de gestion de l'eau pour la période 2002-2006, le plan de gestion de l'eau de la région VIII (Lerma-Santiago-Pacifique), ainsi que le processus de consultation publique sur le projet de barrage d'Arcediano, grâce à la création (par le gouvernement de l'État de Jalisco) d'un groupe interdisciplinaire chargé d'étudier des solutions de recharge pour l'approvisionnement

112. Réponse du Mexique à la p. 57.

en eau de la région métropolitaine de Guadalajara, et d'un autre groupe constitué à la suite de la réunion publique et de la consultation sur l'EIE.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse, le Secrétariat considère les allégations relatives au projet de barrage d'Arcediano comme se situant dans le prolongement des allégations concernant le Conseil de gestion du bassin et la pollution du fleuve Santiago. L'allégation des auteurs est centrée sur le fait que le projet de barrage d'Arcediano n'assurera pas l'équilibre de l'écosystème aquatique. Les auteurs aussi bien que le Mexique semblent reconnaître que le projet de barrage ne règlera pas en soi les problèmes liés à la pollution du fleuve Santiago. Le Mexique explique qu'il s'attaquera à la résolution de ces problèmes en prenant des mesures ultérieures et en imposant des conditions et des critères lors de l'autorisation du barrage. Les allégations des auteurs au sujet de la participation du public ont trait non seulement à la participation dans le contexte du projet de barrage, mais, de façon plus générale, à la façon dont on tient compte des préoccupations de groupes tels que les auteurs, non seulement lors de l'adoption des plans et politiques, mais surtout dans le cadre de la mise en œuvre de ces derniers. En conséquence, le Secrétariat conclut que les questions liées au rétablissement ou non de l'équilibre de l'écosystème aquatique du fleuve Santiago dans le cadre du projet de barrage d'Arcediano devraient être intégrées, dans les cas où ce sera pertinent, à un dossier factuel examinant les allégations des auteurs concernant le Conseil de gestion du bassin et la pollution du fleuve Santiago.

## V. RECOMMANDATION

Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat a déterminé qu'à la lumière de la réponse du Mexique, la communication justifiait la constitution d'un dossier factuel ; il en informe le Conseil dans la présente notification.

La communication et la réponse du Mexique laissent en suspens d'importantes questions liées à l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec : 1) le fonctionnement du Conseil de gestion du bassin en cause, et la question de savoir si et comment les ententes signées par celui-ci ont été rendues exécutoires ; 2) la mise en œuvre du système mexicain de surveillance de la qualité de l'eau du fleuve Santiago, et la prise de mesures appropriées en fonction des résultats de la surveillance. Même si la communication fait référence à l'ensemble du bassin hydrographique Lerma-Santiago-Pacifique, elle est centrée sur les portions du bassin qui comprennent le lac de Chapala, Arcediano,

Juanacatlán, le fleuve Santiago et la rivière Verde ; le dossier factuel serait donc également axé sur ces zones, et prendrait en considération le projet de barrage d'Arcediano dans les circonstances appropriées, tout en fournissant des renseignements généraux sur l'ensemble du bassin dans les cas où ce serait nécessaire et pertinent.

En conséquence, conformément au paragraphe 15(1) et pour les raisons énoncées dans la présente notification, le Secrétariat informe le Conseil que la constitution d'un dossier factuel relatif à cette communication permettrait d'atteindre plus facilement les objectifs de l'ANACDE.

Respectueusement soumis à l'attention du Conseil le 18 mai 2005.

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

*(original signé)*

Par : William V. Kennedy  
Directeur exécutif

## **SEM-03-006**

**(Cytrar III)**

**AUTEURS :** L'ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS HUMANOS, AC, ET M. DOMINGO GUTIÉRREZ MENDÍVIL

**PARTIE :** 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 l'établissement et l'exploitation du site d'enfouissement de Cytrar situé dans l'État de Sonora, au Mexique.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 15(1)**                      Décision, aux termes du paragraphe 15(1), selon  
**(27 octobre 2004)**              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**

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| <b>Peticionario(s):</b>             | Academia Sonorense de Derechos Humanos, AC y Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil (los "Peticionarios") |
| <b>Parte:</b>                       | Estados Unidos Mexicanos   |
| <b>Fecha de la petición:</b>        | 15 de agosto de 2003   |
| <b>Fecha de esta determinación:</b> | 27 de octubre de 2004  |
| <b>Núm. de petición:</b>            | <b>SEM-03-006 (Cytrar III) (la "Petición")</b>   |

---

#### **I. RESUMEN EJECUTIVO**

De conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el "Acuerdo" o "ACAAN"), del que Canadá, Estados Unidos y México son partes, el Secretariado (el "Secretariado") de la Comisión para la Cooperación Ambiental (la "Comisión" o "CCA") puede examinar peticiones en las que se asevere que una de las partes firmantes del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando considera que una petición cumple con los requisitos estipulados en el artículo 14(1) del Acuerdo, el Secretariado determina entonces si amerita solicitar una respuesta a la Parte aludida de conformidad con el artículo 14(2) de dicho Acuerdo. Luego, a la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo si se amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme al artículo 15 del Acuerdo. Entonces el Consejo, con el voto de al menos dos terceras partes de sus

miembros, puede ordenar al Secretariado la elaboración del expediente de hechos y, una vez concluido, darlo a disposición pública, también mediante previa autorización de 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 si la Petición SEM-03-006, presentada el 21 de agosto de 2003, amerita o no la elaboración de un expediente de hechos.

En la Petición se afirma que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental con relación al establecimiento y operación de un confinamiento de residuos peligrosos propiedad de una empresa llamada Cytrar, SA de CV (en adelante, el "Confinamiento" o "Cytrar"). Los Peticionarios sostienen que el Confinamiento operó sin una autorización en materia de impacto ambiental, incumplió las especificaciones de diseño para los muros de contención de una de sus celdas y confinó residuos peligrosos importados que, según los Peticionarios, debieron ser devueltos a su país de origen. Aseveran que las autoridades ambientales no iniciaron los procedimientos judiciales aplicables respecto de las presuntas infracciones de Cytrar y tampoco han permitido el acceso a la información relativa al confinamiento de los residuos peligrosos importados. Los Peticionarios sostienen que el confinamiento ha causado daños a la salud humana y el medio ambiente de los poblados cercanos, en particular a la ciudad de Hermosillo, capital del estado de Sonora, México.

El 29 de agosto de 2003, el Secretariado determinó que la Petición cumplía con todos los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, consideró que a la luz de los criterios establecidos en el artículo 14(2), la Petición ameritaba solicitar una respuesta a la Parte. El 21 de noviembre de 2003 México presentó una respuesta al Secretariado sobre la Petición.

Por las razones que se señalan en esta determinación y de acuerdo con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado notifica que la Petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos.

## II. ANTECEDENTES

Esta Petición fue presentada al Secretariado en tres ocasiones.<sup>1</sup> Aunque admitió la primera Petición y consideró que ameritaba solicitar

---

1. Cytrar I, SEM-98-005 en 1998, Cytrar II, SEM-01-001 en 2001 y la presente petición, SEM-03-006.



una respuesta a la Parte, luego de recibir esta respuesta, el Secretariado determinó que no ameritaba la elaboración de un expediente de hechos, ya que la norma transgredida en que los Peticionarios fundaban su afirmación no estaba vigente cuando se autorizó el confinamiento conocido como Cytrar.<sup>2</sup> En la segunda ocasión, el Secretariado recomendó al Consejo la elaboración de un expediente de hechos. No obstante, este último resolvió no autorizar su elaboración por las razones expuestas en la Resolución de Consejo 02-13, del 10 de diciembre de 2002,<sup>3</sup> relativas a un procedimiento internacional de solución de controversias pendiente de resolución. México alegó que el hecho de ser también parte de dicho procedimiento y la relación de causas entre éste y la petición ciudadana Cytrar II impedían que el procedimiento de la petición ciudadana siguiera su curso.

El procedimiento internacional de solución de controversias referido por México en su respuesta en Cytrar II ya fue resuelto. Se trataba del Caso No. ARB (AF)/00/2 Técnicas Medioambientales Tecmed, SA contra los Estados Unidos Mexicanos, llevado ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (“CIADI”) y concluido mediante el Laudo del 29 de mayo de 2003 (el “Laudo Arbitral”) emitido por el Tribunal Arbitral de dicho organismo. Según se afirmó en el Laudo Arbitral, tal proceso se refería a la posible violación de un acuerdo comercial del que México es parte.<sup>4</sup> No obstante, se concluyó que las razones de México para no renovar la Autorización y ordenar el cierre del Confinamiento fueron –y no otras– de orden social, político y dadas las presiones sobre las autoridades municipales, estatales y el propio INE.<sup>5</sup>

2. Cytrar I, SEM-98-005, Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) del 26 de octubre de 2000.

3. Cytrar II, SEM-01-001, Determinación del Secretariado conforme al artículo 14(3)(a) del 13 de junio de 2001; Notificación del Secretariado al Consejo conforme al artículo 15(1) del 29 de julio de 2002; y Decisión del Consejo sobre la elaboración de un expediente de hechos del 10 de diciembre de 2002.

4. Punto 94 del Laudo Arbitral, p. 38.

5. Punto 132 del Laudo Arbitral, p. 57. Véase también la declaración de la entonces Directora General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas del INE quien afirmó que:

*“... Reconozco que la empresa [CYTRAR] expresó que la reubicación tendría lugar una vez que tuviera el sitio. Por lo tanto, lo que ella esperaba era justamente seguir operando el confinamiento en su sitio actual hasta ese momento. [...] Reconozco que es así, y si usted me dice que por qué, entonces, en el momento que tomé mi decisión eso iba a implicar la interrupción de esa continuidad a la que aspiraba la empresa, ¿por qué lo hice? [...] le contesto que fue porque las circunstancias de noviembre eran tales que estoy segura de que, si yo hubiera renovado la autorización, no le hubiera garantizado a la empresa la continuidad de la operación ahí...”* Punto 159 del Laudo Arbitral, p. 70.

### III. RESUMEN DE LA PETICIÓN CYTRAR III

Los Peticionarios aseveran que México ha omitido aplicar de manera efectiva su legislación ambiental en el caso de Cytrar y en materia de acceso a la información ambiental relacionada. En la Petición se afirma que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 7 de la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982 ("LPFA")<sup>6</sup>, de los artículos 28, 29, 32, 153 y 159 bis 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ("LGEEPA"), del artículo 7 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos ("RRP"), del artículo 415 del Código Penal Federal ("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 ("NOM-057").<sup>7</sup> Se plantean cinco aseveraciones que se describen a continuación.

La primera se refiere a la falta de autorización en materia de impacto ambiental del Confinamiento. Los Peticionarios aseveran que México omitió aplicar de manera efectiva los artículos 28, 29 y 32 de la LGEEPA en el caso del Confinamiento, al no requerir una manifestación de impacto ambiental antes del inicio de sus actividades, así como al permitir su operación a los responsables subsecuentes de su administración sin que contaran con la autorización en esa materia. Afirman que la evaluación de impacto ambiental era exigible al Confinamiento desde el inicio de sus operaciones, en vista de que el requisito de la LPFA data de 1982 o considerando que las disposiciones de la LGEEPA serían exigibles de manera retroactiva por tratarse de una ley de orden público e interés social.<sup>8</sup>

La segunda aseveración 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. Esta afirmación se basa en el hecho de que en 1997

6. 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.

7. Estas omisiones también se aplican a 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, cuya nomenclatura quedó establecida como NOM-057-ECOL-1993 en virtud del Acuerdo publicado el 22 de octubre de 1993 y después cambió a NOM-057-SEMARNAT-1993 en virtud del Acuerdo publicado en el DOF el 23 de abril de 2003.

8. Véanse pp. 3, 9 a 12 y los anexos 10 y 19 de la Petición.

el confinamiento Cytrar recibió tierras contaminadas y otros residuos peligrosos abandonados por la empresa Alco Pacífico, S.A. de C.V. ("Alco Pacifico") para su disposición final. Según la Petición, Alco Pacífico abandonó tierras contaminadas y residuos peligrosos importados ilegalmente de Estados Unidos que, según los peticionarios, debían haber retornado a su país de origen. Esta empresa operaba en el área del Florido, en Tijuana, Baja California, y fue clausurada por la autoridad ambiental en abril de 1991. Según la Petición y la información que la acompaña, la autoridad ambiental acordó gestionar la disposición final de esos residuos en Cytrar.<sup>9</sup>

La tercera aseveración es que el confinamiento de residuos peligrosos no observó las especificaciones de la NOM-057 respecto de la construcción de una de sus celdas y que México no ha sancionado esta presunta violación a su legislación ambiental. Los Peticionarios afirman en la Petición y en la información adicional proporcionada que:

... los muros de contención de las celdas del confinamiento CYTRAR no cuentan con la capa de suelo cemento que se menciona en [la manifestación de impacto ambiental] y en algunas áreas al parecer tampoco existe la capa de arena de 30 cm. De ahí que los materiales que se utilizaron como alternativa al muro de 60 cm de concreto que exige en su párrafo 5.1.5 la Norma Oficial Mexicana NOM-CRP-006-ECOL/1993, ni remotamente tienen una resistencia de 240 kg/cm<sup>2</sup>.<sup>10</sup>

La cuarta aseveración 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 los Peticionarios presentaron el 8 de diciembre de 1997 y que ampliaron el 3 de diciembre de 1998. La fracción primera del artículo 415 del CPF establece 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, los recursos naturales, la fauna, la flora o los ecosistemas. La denuncia que presentaron los Peticionarios se refiere a los hechos descritos en las tres aseveraciones precedentes. Esto es, a la presunta operación del confinamiento sin que haya mediado una autorización en materia de impacto ambiental, a la supuesta disposición final ilegal de residuos peligrosos que debieron repatriarse y al presunto incumplimiento de las especificaciones sobre construcción de las celdas.<sup>11</sup>

9. Véanse pp. 3 a 6, 12 y 13, y los anexos 15 y 37 a 39 de la Petición.

10. Véanse pp. 6, 7 y 12 y el anexo 19 de la Petición.

11. Véanse pp. 6, 14 y 15 y los anexos 8 y 15 de la Petición.

Por último, en la Petición se hace una quinta aseveración: que la autoridad ambiental, al negarse a proporcionar información ambiental a los Peticionarios respecto a Cytrar, ha violado el derecho a la información ambiental estipulado en el artículo 159 bis 3 de la LGEEPA. Se anexa a la Petición una solicitud de información de los peticionarios sobre la naturaleza y origen de los residuos depositados en el confinamiento Cytrar. La justicia federal declaró la respuesta con la que la autoridad ambiental se negó a entregar dicha información como violatoria de la garantía de legalidad regulada en los artículos 14 y 16 constitucionales, por falta de motivación.<sup>12</sup> Los Peticionarios indican que a pesar del amparo de la justicia federal, aún no se les proporciona la información solicitada y que, por ello, la Parte está incurriendo en una omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

#### IV. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

El día 21 de noviembre de 2003 el Secretariado recibió la Respuesta de la Parte a la Petición. En dicho documento, México responde lo siguiente.

##### A. Autorizaciones relativas al impacto ambiental del confinamiento

Con respecto a las autorizaciones relativas al impacto ambiental, México afirma que:

si bien es cierto que la autorización otorgada a la empresa CYTRAR, S.A. de C.V. se emitió en el periodo comprendido después de la publicación de la Ley en comento, la solicitud original para la autorización de ésta fue ingresada con fecha anterior a la publicación de la Ley (Anexo 1), motivo por el cual no se aplicó la regulación en materia de impacto ambiental, por no poder aplicar la ley de manera retroactiva, ya que de lo contrario, se violaría la garantía establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>13</sup>

Luego, prosigue la Parte, efectivamente fueron otorgadas, con el paso del tiempo, las autorizaciones para la operación al confinamiento. Éstas fueron expedidas a quienes en ese entonces fueron sus operadores y después a Cytrar.

---

12. Véase el anexo 32 de la Petición.

13. Respuesta de la Parte, p. 5.

Con respecto al hecho de que Cytrar no se constituyó sino hasta 1996 y el confinamiento operaba desde tiempo antes, la Parte añade que:

...efectivamente la empresa CYTRAR, S.A. de C.V. se constituyó hasta el 27 de febrero de 1996, sin embargo, las autorizaciones se otorgaron al confinamiento de residuos peligrosos, que posteriormente pasó a ser propiedad de la empresa CYTRAR, S.A. de C.V.<sup>14</sup>

#### **B. Disposición final de residuos peligrosos importados al país bajo régimen de importación temporal**

Con respecto a la disposición final de residuos peligrosos importados, la Parte informó en su respuesta que:

...debido a que CYTRAR SA. de CV. no fue la importadora de los residuos para su reciclado, no incumplió con lo dispuesto por el artículo 153 de la LGEEPA, que se refiere a la prohibición de importar residuos peligrosos para su disposición final en el territorio mexicano. La participación y responsabilidad de CYTRAR, S.A. de C.V., solo se enfocó en la remediación del sitio contaminado con la coordinación de la PROFEPA.<sup>15</sup>

Por otra parte, sobre el abandono de los materiales por parte de la empresa Alco Pacífico, México informó que anteriormente la Procuraduría General de la República ya había llevado a cabo averiguaciones previas radicadas en la Ciudad de Tijuana y de las cuales se derivó el ejercicio de la acción penal. Y si bien es cierto que se trata de los mismos materiales, los hechos son totalmente distintos, ya que los que se refieren a Alco Pacífico constituyen abandono de materiales en lugares que ponen en riesgo la salud pública y el medio ambiente, y los referentes a la empresa Cytrar se limitan a la transportación sin observar las medidas de cuidado necesarias, lo que representa únicamente infracciones administrativas.<sup>16</sup>

#### **C. Falta de cumplimiento de los requisitos técnicos en la construcción de las celdas del confinamiento**

Con respecto a la aseveración de los Peticionarios sobre la falta de cumplimiento de los requisitos técnicos en la construcción de las celdas del confinamiento, la Parte respondió que el 11 de marzo de 1998, los Peticionarios presentaron ante la PROFEPA un escrito ratificando su

---

14. Respuesta de la Parte, p. 6.

15. Petición, pp. 7 y 8.

16. Respuesta de la Parte, p. 8.

denuncia verbal de que Cytrar había violado Normas Oficiales Mexicanas relativas a la transportación, tratamiento y confinamiento de residuos y desechos peligrosos.<sup>17</sup> México informa que dicha denuncia fue acumulada a otras denuncias que ya habían sido presentadas en relación con el mismo acto reclamado.

En su respuesta, México menciona un oficio en el que se ordenó a Cytrar la adopción de medidas de urgente aplicación, derivadas de las actas de verificación No. 220998-SV-I-137, 041198-SV-I-201 y 101198-SV-I-201, debido al incumplimiento de la normatividad ambiental, toda vez que no contaba con la autorización del INE para efectuar la ocupación de la Celda Maestra No. 2 del Confinamiento. La Parte también hace referencia a una resolución administrativa, derivada de las inspecciones que llevó a cabo y de las medidas de urgente aplicación que exigió a Cytrar, y en la que impuso a ésta una multa de \$51,675.00 pesos, equivalentes a 1,500 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, en virtud, como se expuso anteriormente, de haber infringido la normatividad ambiental, al no contar con la autorización del INE para la ocupación de la Celda Maestra No. 2. Asimismo, se le impuso la obligación de aplicar algunas medidas correctivas, como cerrar la Celda Maestra No. 2 en un plazo de 75 días naturales, según las especificaciones del INE y enviar a confinamiento controlado en sitios autorizados por el INE los residuos depositados dentro de la Celda Maestra No. 2 y que sobrepasaran los niveles máximos autorizados. La Parte asegura que mediante un oficio de fecha 8 de noviembre del 2001, se notificó al Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil, representante de la Academia Sonorense de Derechos Humanos, sobre todas estas acciones y con ello se dio por terminada la denuncia popular que el Peticionario había presentado entonces.

#### **D. El ejercicio de las acciones penales conducentes por los presuntos delitos ambientales relativos al establecimiento y operación del confinamiento**

Respecto a la aseveración referida, México informó que realizó la Averiguación Previa 1700/FEDA/98, que se inició con la denuncia de hechos formulada por Domingo Gutiérrez Mendívil contra la empresa Cytrar, por la probable comisión de los delitos previstos en los artículos 414<sup>18</sup> y 415 fracción I del CPF vigente en el momento en el que sucedieron

17. Respuesta de la Parte, p. 9.

18. CPF, "Artículo 414.- 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, realice actividades de producción, almacenamiento, tráfico,

los presuntos hechos delictivos. La Parte manifiesta que el 3 de noviembre de 1998 se efectuó una consulta del “No Ejercicio de la Acción Penal” por considerar que los hechos que dieron origen a la Averiguación Previa no son constitutivos de delito conforme a la descripción típica contenida en la ley en términos del artículo 137 fracción I del Código Federal de Procedimientos Penales.<sup>19</sup> Más adelante, la determinación del “No Ejercicio de la Acción Penal” fue declarada procedente con base en las siguientes consideraciones:

1. Respecto a la aseveración de la violación del artículo 414 del Código Penal, se determinó que dicha aseveración es falsa, toda vez que el plomo o tierras contaminadas con plomo no se encuentran establecidas en el primer y segundo listado de las actividades altamente riesgosas, publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de marzo de 1990 y 4 de mayo de 1992.
2. Respecto a la aseveración de la violación del artículo 415 del Código Penal Federal se determinó improcedente, en virtud de que el manejo y disposición de materiales peligrosos dentro de las instalaciones de CYTRAR S.A. de C.V., disminuye considerablemente la posibilidad de afectaciones a la salud de la población y de los ecosistemas. Las irregularidades a la normatividad aplicable que fueron identificadas,

---

importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga, o realice cualquier otra actividad con sustancias consideradas peligrosas por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radioactivas u otras análogos, 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.

La misma pena se aplicará a quien ilícitamente realice las conductas con las sustancias enunciadas en el párrafo anterior, o con sustancias agotadoras de la capa de ozono y cause un riesgo de daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua o al ambiente.

En el caso de que las actividades a que se refieren los párrafos anteriores se lleven a cabo en un área natural protegida, la pena de prisión se incrementará hasta en tres años y la pena económica hasta en mil días multa, a excepción de las actividades realizadas con sustancias agotadoras de la capa de ozono.

Cuando las conductas a las que se hace referencia en los párrafos primero y segundo de este artículo se lleven a cabo en zonas urbanas con aceites gastados o sustancias agotadoras de la capa de ozono en cantidades que no excedan 200 litros, o con residuos considerados peligrosos por sus características biológico-infecciosas, se aplicará hasta la mitad de la pena prevista en este artículo, salvo que se trate de conductas repetidas con cantidades menores a las señaladas cuando superen dicha cantidad.”

19. CPF, artículo 137.- El Ministerio Público no ejercitará la acción penal:  
I.- Cuando la conducta o los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la ley penal.

ameritaron en su momento establecer medidas de urgente aplicación, así mismo y como resultado de tales irregularidades se ordenó una sanción de tipo económico.<sup>20</sup>

La Parte, dentro de su respuesta, se refiere a una opinión técnica de fecha 24 de noviembre de 1998 hecha por el Director General de Salud Ambiental de la Secretaría de Salud, Gustavo Olaiz Fernández, en la que señala que las concentraciones de plomo en el suelo en los puntos más cercanos al Confinamiento donde podría haber exposición humana:

...de ninguna manera son suficientes para considerar que el área está contaminada y que esto represente un riesgo para la salud de la población. [...] Conforme a los datos de salud, hasta el momento no hay evidencias de efectos en la salud ocasionados por el confinamiento de residuos peligrosos.<sup>21</sup>

Como consecuencia de esta opinión, se determinó que Cytrar cuenta con la autorización para operar el confinamiento de residuos peligrosos en la ciudad de Hermosillo, así como con las condiciones necesarias para operar sus instalaciones sin riesgo para la salud y el medio ambiente y con ello se resolvió declarar el No Ejercicio de la Acción Penal en cuanto a la denuncia hecha por el Peticionario en aquel entonces.

#### **E. Acceso a la información ambiental del confinamiento**

Sobre esta aseveración, la Parte alude en su respuesta a un escrito del Lic. Mario Roberto Velarde Morales –indicando que no es el Peticionario–, en el que éste solicita al delegado de la PROFEPA en Sonora copia certificada por duplicado del convenio celebrado entre la PROFEPA y la Fiscalía de Los Ángeles en relación con los desechos peligrosos que fueron abandonados por Alco Pacífico. Al respecto, México informó que la PROFEPA emitió el oficio No. PFPA-DS-OJ-0484/98, en el que informa al solicitante que dicho documento no obra en los archivos de esa Delegación, por lo que remite su solicitud a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para que ésta gestione ante el titular la documentación requerida. Lo anterior fue notificado en tiempo y forma al solicitante para su conocimiento.

---

20. Respuesta de la Parte, pp. 12 y 13.

21. Respuesta de la Parte, p. 13.



## F. Otras conclusiones de México en su respuesta

México señala que considera haber aplicado de manera efectiva la legislación ambiental, incluso al negar la renovación del permiso de operación a Cytrar, toda vez que dicha empresa incumplió las medidas que le dictó la autoridad, es decir, la prohibición de depositar residuos en la Celda Maestra No. 2 y la reubicación en el área de almacenamiento temporal o en el área de emergencia de los residuos que rebasaban los niveles autorizados. Así, manifiesta que, el 25 de noviembre de 1998, el INE resolvió no renovar el permiso de operación del Confinamiento y solicitó a Cytrar la presentación de un programa de cierre del Confinamiento.

Entre sus conclusiones México hace referencia al procedimiento de solución de controversias internacional interpuesto el 28 de julio de 2000 en su contra por la empresa Tecmed, socio inversionista de Cytrar, ante el CIADI en el marco del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones ("APRI") firmado por el Reino de España y los Estados Unidos Mexicanos. México, al informar sobre la terminación de dicho procedimiento, cita algunos de los puntos resolutivos contenidos en el documento de resolución:

1. el Gobierno de México infringió sus obligaciones bajo el APRI consignadas en los artículos 4(1) y 5(1).
2. México pagará a TECMED la suma de US \$5.533.017.12, más un interés compuesto, capitalizable anualmente, a devengarse sobre dicha suma a partir del 25 de noviembre de 1998 y a una tasa del 6 % anual hasta la fecha del efectivo e íntegro pago a TECMED de todas las sumas pagaderas a ésta por el Gobierno de México.<sup>22</sup>

La Parte, finalmente, concluye afirmando que inmediatamente después de que el Gobierno de México haya efectuado íntegro y efectivo a TECMED de todas las sumas pagaderas, el sitio Cytrar será remediado en su totalidad.

## V. RAZONES POR LAS QUE EL SECRETARIADO CONSIDERA QUE NO PROCEDE LA ELABORACIÓN DE UN EXPEDIENTE DE HECHOS

Esta notificación corresponde a las etapas del proceso previstas en los artículos 14(3) y 15(1) del ACAAN. El Secretariado expone a

---

22. Respuesta de la Parte, p. 17.

continuación las razones por las que considera que esta Petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos.

Al revisar la información proporcionada por los Peticionarios en la Petición, se determinó que ésta cumplía con los requisitos del artículo 14(1) y que ameritaba solicitar una respuesta de la Parte considerando los criterios del artículo 14(2). Luego de recibir la respuesta y la información proporcionadas por México, pese a que aún hay lagunas en ciertos puntos, el Secretariado llegó a la conclusión de que al haber negado la autoridad ambiental la renovación de los permisos y ordenado el cierre de Cytrar, precisamente tomando en cuenta entre sus razones algunos de los hechos manifestados en la Petición, no se amerita la investigación ulterior de dichos hechos. Es el caso de los aspectos relacionados con las especificaciones de las celdas del Confinamiento, una de las causas por las que, en su respuesta, la Parte aseguró haber ordenado el cierre del Confinamiento. En el mismo sentido, respecto a las aseveraciones sobre el no ejercicio de la acción penal, la respuesta de la Parte explica que se ha dado seguimiento a los procedimientos penales señalados por la legislación aplicable y que las fallas detectadas fueron castigadas, aunque no penalmente. La respuesta de la Parte explica además el razonamiento para declarar el No Ejercicio de la Acción Penal.

Sobre las autorizaciones de impacto ambiental del Confinamiento, luego de revisar esta cuestión a la luz de la respuesta de México, el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos por este asunto en específico. No obstante que el estudio del tema de las evaluaciones de impacto ambiental es uno de los objetivos del ACAAN y que su estudio podría ser viable en una petición,<sup>23</sup> los argumentos e información presentados en esta petición respecto a la posible aplicación retroactiva de leyes en materia de impacto ambiental no ofrecen una oportunidad adecuada para examinar dicha cuestión, ya que este mecanismo no es el apto para resolver sobre la correcta aplicación o la interpretación legal perentoria de las legislaciones ambientales de las Partes del ACAAN.

Respecto de las aseveraciones sobre el acceso a la información ambiental en la Petición, a pesar de que aun después de la respuesta de la Parte persisten lagunas en cuanto al acceso que México dio a los peticionarios a la información ambiental solicitada, el Secretariado estima que, en este caso en particular, el estudio del acceso a la información

---

23. Véase, por ejemplo, artículo 2(1)(e) del Acuerdo:

“1. Con relación a su territorio, cada una de las Partes:

(e) evaluará los impactos ambientales, cuando proceda...”

ambiental en este caso en particular no amerita por sí solo la recomendación de elaborar un expediente de hechos. Esto se debe a que la problemática planteada en la Petición sobre el acceso a la información no tiene que ver con su tema central, que es la operación del Confinamiento, sino más bien con la legalidad de los residuos peligrosos importados que, de acuerdo con los peticionarios, fueron confinados ilegalmente en Cytrar, tema que como se explica a continuación tampoco amerita la elaboración de un expediente de hechos. El Secretariado reconoce, no obstante, que el tema del acceso a la información ambiental es uno de los objetivos del ACAAN y que el estudio de éste podría ser viable en otra petición.<sup>24</sup>

En cuanto a la aseveración sobre la disposición final de residuos peligrosos importados, el Secretariado ha considerado que tal cuestión no puede ser planteada a través de un expediente de hechos en este caso. Al respecto, los peticionarios sostuvieron que:

México incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 153 de la Ley General, en virtud de que permitió la disposición final de residuos peligrosos provenientes de Estados Unidos de América en el confinamiento Cytrar de Hermosillo, Sonora.<sup>25</sup>

El Secretariado nota que el alcance literal de esta disposición es la de no autorizar la importación de materiales o residuos peligrosos en los casos enumerados en dicho artículo<sup>26</sup> y, en ese sentido, México afirmó que Alco Pacífico, el importador de los residuos en cuestión, efectivamente fue objeto de procesos penales y fue sancionado por la importación ilegal de estos materiales o residuos. Esta aseveración hace suponer el cumplimiento con ese sentido literal del artículo 153 de la LGEEPA

24. Véase, por ejemplo, artículo 10(5)(a) del Acuerdo:

“5. El Consejo promoverá y, cuando proceda, elaborará recomendaciones sobre:  
(a) el acceso público a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades de cada una de las Partes, incluida la información sobre materiales y actividades peligrosos en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones relacionados con dicho acceso.”

25. Petición, p. 13.

26. LGEEPA:

“Art. 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.”

fracción III. Pese a existir argumentos que sugieren que la intención de dicha disposición no se limita a no autorizar la importación de materiales o residuos a territorio mexicano para su disposición final, sino que también a prohibir la permanencia de estos residuos peligrosos importados en territorio mexicano, el Secretariado considera que la redacción de este artículo no es clara. Más aún, dado que la finalidad de este mecanismo no es resolver cuestiones o llegar a interpretaciones legales perentorias de las legislaciones ambientales de las Partes del ACAAN, esta petición no presenta una oportunidad adecuada para examinar la aplicación del artículo 153 de la LGEEPA fracción III.

## VI. DETERMINACIÓN

Sin perjuicio de que sea legítima la preocupación que los Peticionarios han expresado por los efectos potenciales del Confinamiento, por las razones aquí expuestas el Secretariado ha determinado, luego de la revisión de la Petición SEM-03-006 (Cytrar III), que esta Petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos. Es así que de acuerdo con el apartado 9.6 de las Directrices para la presentación de peticiones se notifica por medio de la presente a los Peticionarios y al Consejo de la CCA que se da por concluido el presente proceso respecto de la Petición.<sup>27</sup>

Sometida respetuosamente a su consideración el 27 de octubre de 2004.

*(firma en el original)*  
William Kennedy  
Director Ejecutivo

cc: Mtro. José Manuel Bulás, Semarnat  
Sra. Norine Smith, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Peticionarios

---

27. Directrices para la presentación de peticiones:

"9.6 Cuando a la luz de cualquier respuesta de la Parte, el Secretariado considere que una petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, notificará al Peticionario y al Consejo sus razones, de conformidad con el apartado 7.2 de estas directrices, y señalará que el proceso se ha dado por terminado respecto a dicha petición."

**SEM-04-001**  
**(Déchets dangereux à Arteaga)**

**AUTEURS :** FRANCISCO H. GARZA VARA ET COLL.

**PARTIE :** 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.

**DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 15(1)**  
**(27 janvier 2005)** Décision, aux termes du paragraphe 15(1), 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**

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Peticionaria(os):</b>            | Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres (los "Peticionarios") |
| <b>Representados por:</b>           | Francisco H. Garza Vara   |
| <b>Parte:</b>                       | Estados Unidos Mexicanos  |
| <b>Petición original:</b>           | 27 de enero de 2004   |
| <b>Primera petición revisada:</b>   | 16 de marzo de 2004   |
| <b>Segunda petición revisada:</b>   | 25 de mayo de 2004  |
| <b>Fecha de esta determinación:</b> | 27 de enero de 2005   |
| <b>Núm. de petición:</b>            | <b>SEM-04-001 (Residuos peligrosos en Arteaga) (la "petición")</b>  |

---

#### **I. INTRODUCCIÓN**

De conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el "Acuerdo" o "ACAAN") del cual México, Estados Unidos de América y Canadá son partes; el Secretariado (el "Secretariado") de la Comisión para la Cooperación Ambiental (la "Comisión" o "CCA") puede examinar peticiones que aseveren que una parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con los requisitos estipulados en el artículo 14(1) del Acuerdo, determina entonces si amerita solicitar una

respuesta a la Parte correspondiente de conformidad con el artículo 14(2) de dicho Acuerdo. A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo de la CCA si considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos en conformidad con el artículo 15 del Acuerdo. El Consejo, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede instruir al Secretariado para que elabore dicho expediente el cual, ya elaborado, puede ser puesto a disposición pública, también mediante la previa autorización de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

La presente notificación contiene el análisis realizado por el Secretariado conforme al artículo 15(1) del ACAAN respecto de si la petición en referencia amerita no la elaboración de un expediente de hechos.

Esta petición presentada el 27 de enero de 2004 afirma que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental ya que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA") no dio el trámite a la denuncia presentada por los Peticionarios el 4 de diciembre de 2003 en contra de las empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V. ("Ecolimpio") y Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A. ("TGJ"). En específico se 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."<sup>1</sup>

El 20 de febrero de 2004 el Secretariado determinó que la petición no cumplía con uno de los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y apercibió a los Peticionarios que contaban con 30 días para presentar una petición que cumpliera con estos requisitos. El 16 de marzo de 2004 los Peticionarios presentaron al Secretariado una versión revisada de dicha Petición. Sin embargo, el 20 de abril de 2004 el Secretariado de nuevo estimó –mas por razones distintas– que la petición no cumplía con uno de los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y notificó de ello a los Peticionarios informándoles nuevamente del plazo de 30 días para presentar una petición que cumpliera con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN. El 25 de mayo de 2004 el Secretariado recibió una versión aclaratoria de la Petición. El 30 de junio de 2004 el Secretariado determinó que la petición cumplía con todos los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Al mismo tiempo, el Secretariado consideró

---

1. Página 2 de la petición.



que también a la luz de los criterios establecidos en el artículo 14(2), la petición ameritaba solicitar una respuesta a la Parte. Es el 24 de septiembre de 2004, cuando México presentó una respuesta al Secretariado con respecto a la petición.

Según lo expuesto en esta notificación y de acuerdo con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado notifica que la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos por las razones que se señalan en el presente documento.

## II. LA PETICIÓN

### A. Resumen de la petición

La petición asevera 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 Ecolimpio y TGJ. Se señala que estas empresas causan daños ambientales y en las propiedades de los Peticionarios exponiendo su salud e integridad física por el inadecuado manejo de residuos peligrosos por parte de Ecolimpio y la transportación y disposición de residuos peligrosos en lugares no autorizados por TGJ. 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 [("LGEEPA")] 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."<sup>2</sup>

### B. Antecedentes de la petición

Con fecha 23 de enero de 2004, los Peticionarios presentaron al Secretariado una petición en conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN. 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.

---

2. Página 2 de la Versión Revisada de la petición.

El Secretariado basó su determinación entonces 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, incluyendo falta de pruebas documentales que pudieran 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 notó 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.<sup>3</sup>

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 estimó que la petición no cumplía con el inciso (c) del artículo 14(1) del Acuerdo. En consecuencia, el 20 de abril de 2004 el Secretariado notificó a los Peticionarios que la petición no cumplía con todos los criterios del artículo 14(1) y dado que las razones por las que en esa ocasión se consideró improcedente eran distintas de aquellas por las que se desestimó en la primera ocasión, se les otorgó nuevamente a los Peticionarios 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 sí incluyó información que permitía al Secretariado revisar los planteamientos hechos por los Peticionarios, por otro lado no era 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, era señalado como propietario de una compañía denominada Garlok Industrial, la cual aparentaba tener un giro industrial similar al de Ecolimpio. Lo anterior hizo considerar al Secretariado que los Peticionarios pudieran 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

---

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 Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, el Peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la Ley."

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”.<sup>4</sup>

El 25 de mayo del presente, el Secretariado recibió una “Versión Aclaratoria” de la petición. En esta versión aclaratoria, el representante legal de los Peticionarios en un apartado que solicitó fuera confidencial, expuso las razones por las que consideraba no encontrarse dentro del supuesto artículo 14.1, sección d) del ACAAN, aclarando que el motivo por el que se presentó la petición era 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.

### **III. RESPUESTA DE MÉXICO Y RAZONES, A LA LUZ DE SU REVISIÓN, POR LAS QUE LA PETICIÓN NO AMERITA LA ELABORACIÓN DE UN EXPEDIENTE DE HECHOS**

Esta notificación corresponde a las etapas del proceso previstas en los artículos 14(3) y 15(1) del ACAAN. Es así que el Secretariado ha realizado la revisión de la petición a la luz de la respuesta de México.<sup>5</sup>

El Secretariado ha determinado que no se amerita continuar con el proceso de esta petición ya que se le ha presentado información que demuestra que algunos de los hechos como fueron presentados en la petición inducen a error; por ello no hay certeza de que su examen bajo el artículo 14 del ACAAN y las consideraciones en las Directrices haya sido exacto. Estos hechos tratan sobre cuestiones procesales respecto de las empresas incluidas en la petición e información sobre si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no al hostigamiento de un negocio en particular cuando los Peticionarios pudieran ser competidores y pudieran tener un beneficio económico por el trámite de la petición. Ya que la información relacionada a estos temas fue designada como confidencial por México en su

---

4. El Secretariado estimó que éstas mismas premisas están 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.

5. El Secretariado solo consideró aquellos argumentos e información en la Respuesta respecto a los temas en la petición.

respuesta y por los Peticionarios en su Versión Aclaratoria, consecuentemente el Secretariado no puede detallar más información al respecto.<sup>6</sup>

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones aquí expuestas, el Secretariado ha determinado luego de la revisión de la petición SEM-04-001 (Residuos Peligrosos en Arteaga) a la luz de la respuesta de México que ésta no amerita la elaboración de un expediente de hechos y de acuerdo con el apartado 9.6 de las Directrices se notifica a los Peticionarios y al Consejo de la CCA que el presente proceso se da por concluido.<sup>7</sup>

#### Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

*(firma en el original)*

William Kennedy  
Director Ejecutivo

cc: José Manuel Bulás, SEMARNAT  
Norine Smith, Environment Canada  
Judith E. Ayres, US-EPA  
Peticionarios

- 
6. Las Directrices establecen en su apartado 17.1 que: "... De conformidad con el artículo 11(8) del Acuerdo, el Secretariado protegerá de su divulgación al público cualquier información recibida de una persona u organización social sin vinculación gubernamental, cuando dicha información sea designada por ellas como confidencial o privada...". La Directriz 17.2 también señala que: "El Secretariado protegerá de su divulgación cualquier información proporcionada por el Consejo o por la Parte que haya sido designada como confidencial".
7. Directriz 9.6 "Cuando a la luz de cualquier respuesta de la Parte, el Secretariado considere que una petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, notificará al Peticionario y al Consejo sus razones, de conformidad con el apartado 7.2 de estas directrices, y señalará que el proceso se ha dado por terminado respecto a dicha petición."

## **SEM-04-002**

### **(Pollution environnementale à Hermosillo)**

**AUTEURS :** L'ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS  
HUMANOS, A.C. ET M. DOMINGO  
GUTIÉRREZ MENDÍVIL

**PARTIE :** 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 :**

##### **COMMUNICATION RÉVISÉE**

**PAR. 14(2)** Le Secrétariat juge qu'en vertu du paragraphe  
**(9 novembre 2004)** 14(2), la communication ne justifiait pas la  
demande d'une réponse à la Partie visée.

##### **INFORMATIONS NOUVELLES OU COMPLÉMENTAIRES DE LA PART DES AUTEURS**

**PAR. 14(2)** Le Secrétariat a jugé qu'il n'était pas nécessaire  
**(27 janvier 2005)** de demander une réponse à la Partie visée.



## **Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

**Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1)  
y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

|   |  |
|---|--|
| <b>Peticionarios:</b>                           | Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil (los "Peticionarios") |
| <b>Parte:</b>                                   | Estados Unidos Mexicanos   |
| <b>Fecha de recepción de petición original:</b> | 14 de julio de 2004  |
| <b>Fecha de recepción de petición revisada:</b> | 28 de septiembre de 2004   |
| <b>Fecha de la presente determinación:</b>      | 9 de noviembre de 2004   |
| <b>Núm. de petición:</b>                        | <b>SEM-04-002 (Contaminación Ambiental en Hermosillo)</b>  |

---

### **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 (la "petición") de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el "ACAAN" o el "Acuerdo"). Los Peticionarios aseveraron 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;<sup>1</sup> que las autoridades señaladas como responsables han omitido aplicar

---

1. Página 5 de la petición.

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.<sup>2</sup> Afirman que resulta evidente el perjuicio que causa a todos los habitantes de Hermosillo, Sonora, la circunstancia de que prácticamente no se esté realizando acción alguna para la prevención y control de la contaminación de la atmósfera.<sup>3</sup>

El 30 de agosto el Secretariado emitió su determinación en la cual desestimó la petición por la falta de cumplimiento con los requisitos en los incisos (c) y (e) del artículo 14(1) del ACAAN (la "Primera Determinación").<sup>4</sup> Conforme a los apartados 6.1 y 6.2 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (las "Directrices"), el Secretariado también apercibió a los Peticionarios que contaban con 30 días para presentar una petición que cumpliera con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN y las observaciones hechas con base en las Directrices.

Los Peticionarios presentaron ante este Secretariado el día 28 de septiembre una versión revisada de la petición ("Versión Revisada").

Este documento contiene el análisis que el Secretariado ha realizado de la petición revisada. El Secretariado al respecto ha determinado que la petición, ha cumplido con los requisitos del artículo 14(1) sin embargo, observando las consideraciones de la sección (2) del mismo artículo 14, la petición no amerita solicitar una respuesta de la Parte por las razones que se exponen en esta determinación.

## II. LA PETICIÓN REVISADA

### A. 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

---

2. Página 13 de la petición.

3. *Ibid.*

4. Determinación 14.1 del Secretariado de fecha 30 de agosto de 2004.



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).<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup>

Los Peticionarios enumeraron los argumentos por los que considera que la Parte Mexicana ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva su legislación ambiental.

---

5. Página 1 y 2 de la petición.

6. Página 4 y 5 de la petición.

- 1) **La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) ha omitido:** **a)** vigilar y promover el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas sobre control de la contaminación atmosférica en el Estado de Sonora y, en particular, en el municipio de Hermosillo; **b)** recomendar al Gobierno del Estado de Sonora que: **1.** lleve a cabo las acciones de prevención y el control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción estatal; **2.** defina en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes; **3.** vigile y haga cumplir en la esfera de su competencia las normas oficiales mexicanas sobre control de la contaminación atmosférica; **4.** expida las normas técnicas ecológicas sobre la materia; **5.** establezca y opere o, en su caso, autorice 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; **6.** expida 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 Federal y la propia del Estado, entre otros, el relativo a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, y que actualice el plan estatal de ecología; **c)** recomendar al Ayuntamiento de Hermosillo que: **1.** lleve a cabo las acciones de prevención y el control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción municipal; **2.** defina en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes; **3.** vigile y haga cumplir en la esfera de su competencia las normas oficiales mexicanas sobre control de la contaminación atmosférica; **4.** establezca programas de verificación vehicular obligatoria, así como que establezca y opere o, en su caso, autorice el establecimiento y operación de centros de verificación vehicular obligatoria, con arreglo a las normas técnicas ecológicas; **5.** integre la Comisión Municipal de Ecología prevista en el artículo 138 de la Ley local de la materia; **6.** expida 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 Federal y la propia 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.

- 2) Consideran que **la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y la Secretaría de Salud (Salud) del Gobierno Federal han omitido:** vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas sobre control de la contaminación atmosférica en el Estado de Sonora y, en particular, en el municipio de Hermosillo, además, la segunda de aquéllas 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 norma oficial mexicana NOM-048-SSA1-1993, que establece el método normalizado para la evaluación de riesgos a la salud como consecuencia de factores ambientales, ya que jamás ha realizado evaluación alguna sobre el impacto que está teniendo en la población de Hermosillo el confinamiento de residuos peligrosos Cytrar.<sup>7</sup>
- 3) 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 normas oficiales mexicanas 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 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 Normas Oficiales Mexicanas NOM-020-SSA1-1993 a la NOM-026-SSA1-1993.<sup>8</sup> Los Peticionarios argumentan que no existe un Plan Estatal de Medio Ambiente actualizado.

---

7. Página 6 de la petición.

8. Página 6 de la petición.

- 4) 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 normas oficiales mexicanas 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.<sup>9</sup> Aseveran también que el Ayuntamiento de Hermosillo no ha expedido: el Reglamento de Ecología, un Programa de Administración de la Calidad del Aire, y un Programa de Respuesta a Contingencias Ambientales que permita hacer frente a episodios como –según argumentan los Peticionarios– el de la inversión térmica que se suscitó el 9 de diciembre de 1998, fenómeno que se ha repetido en múltiples ocasiones con posterioridad;
- 5) Los Peticionarios también 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.<sup>10</sup>

---

9. Página 7 de la petición.

10. Página 9 de la petición.

- 6) 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.
- 7) 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.<sup>11</sup>
- 8) 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.<sup>12</sup>
- 9) 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.<sup>13</sup>
- 10) 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.”<sup>14</sup>

## B. Resumen de la versión revisada

Como ya se señaló en este documento, el 28 de septiembre el Secretariado recibió la Versión Revisada de la petición.

---

11. *Ibid.*

12. Véanse páginas 10, 11 y 12 de la petición.

13. Páginas 7 y 8 de la petición.

14. Página 13 de la petición.

Con respecto a las precisiones que se hicieron a la petición en el Apartado A.1 de la Sección IV de la Primer Determinación del Secretariado, los Peticionarios en la Versión Revisada señalan que:

...se puntualiza que las autoridades señaladas como responsables no están llevando a cabo las acciones necesarias para prevenir y controlar la contaminación ambiental en Hermosillo, Sonora, con desacato de las disposiciones legales indicadas en la Petición...<sup>15</sup>

Con respecto a las precisiones que se hicieron a la petición en el Apartado B de la Sección IV de la Determinación del Secretariado, los Peticionarios en la Versión Revisada señalan que:

...cumpliendo con lo establecido en el artículo 14(I), incisos c) y e), del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte se manifiesta que el asunto materia de la Petición ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como se expone a continuación:

a. Con fecha 8 de julio de 2004, por conducto del Instituto Federal de Acceso a la Información, se solicitó a la Secretaría de Salud del Gobierno Federal copia de los documentos en los que consten las acciones que se ha realizado la vigilancia de la Norma Oficial Mexicana NOM-048-SSA1-1993, en Hermosillo, Sonora.

b. Con fecha 6 de septiembre de 2004 se recibió respuesta de la Secretaría de Salud, en el sentido de que el asunto no era de su competencia, según el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de los servicios de salud del Estado de Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1997.

c. Con fecha 8 de septiembre de 2004 se comunicó al Gobernador del Estado de Sonora, al Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología del Estado y al Ayuntamiento de Hermosillo que han omitido aplicar de manera efectiva la legislación ambiental en los aspectos que se indican en la Petición. Similar comunicación se dirigió el 9 de septiembre de 2004 al Secretario de Salud del Estado y al Delegado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Sonora. Lo propio se comunicó el 13 de septiembre de 2004 al Delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Sonora.

d. De todas las citadas autoridades, únicamente respondió el Gobernador del Estado de Sonora, con oficio 03.02-4067/04 fechado el 14 de septiembre

---

15. Página 1 de la Versión Revisada de la petición.

de 2004, sólo para turnar nuestra comunicación a diversos funcionarios del Gobierno del Estado.”<sup>16</sup>

Adjunto a esta Versión Revisada de la petición los Peticionarios adjuntaron copia de estos documentos antes señalados.

### III. ANÁLISIS 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 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.<sup>17</sup> El Secretariado ha examinado la petición con tal perspectiva en mente.

---

16. Página 2 de la Versión Revisada de la petición.

17. 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).

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. El Secretariado en su Determinación anterior determinó que así lo hacía ya que la presentan una organización sin vinculación gubernamental y una persona física las cuales aseveran que una Parte, México, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.<sup>18</sup>

El Secretariado ha hecho un análisis de esa legislación citada en la petición con el fin de determinar si esta dentro del alcance del concepto de "legislación ambiental" para efectos del ACAAN.<sup>19</sup> El Anexo I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legislativas citadas en la petición. Así, de la lectura de estas disposiciones y, más aun, al carecer la petición de argumento alguno al respecto, el Secretariado encuentra que, para efectos de esta petición, el artículo 4<sup>to</sup> de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones citadas de la Ley General de Salud, de la Ley de Salud para el Estado de Sonora y de la Ley

- 
18. 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". (Véase 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).
19. 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 (Véase SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999) en la página 7).



de Protección Civil para el Estado de Sonora no son disposiciones cuya aplicación se podría revisar de acuerdo con el artículo 14 del ACAAN.<sup>20</sup>

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, a pesar de la información adicional proporcionada en la Versión Revisada, cumple con el requisito de contar con la información suficiente que permitan su revisión o haber incluido las pruebas documentales que los sustenten.

Anexo a la Primera Determinación se listó una referencia de todos los documentos que se acompañaron a la petición misma. Brevemente, entre estos 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, copia de un reporte "Concentración de partículas en Aire Ambiente para la ciudad de Hermosillo, Sonora, México". También se adjuntaron fotografías y notas de prensa respecto al tema

- 
20. 2. 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.

de la contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo. Ahora en la Versión Revisada se adjunto copia de las comunicaciones que los Peticionarios realizaron a las autoridades pertinentes del gobierno mexicano.

- 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 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.<sup>21</sup>
- E. Con respecto del inciso (e) del artículo 14(1), el Secretariado considera que la petición ahora cumple con el requisito del inciso (e) del artículo 14(1) 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. Como consta en la Versión Revisada, los Peticionarios han comunicado a las autoridades pertinentes el asunto materia de la petición; el Secretariado hace un comentario respecto a dichas comunicaciones en la Sección V del presente documento.
- 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. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN REVISADA CONFORME AL ARTÍCULO 14(2) DEL ACAAN**

El artículo 14(2) del Acuerdo establece que:

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

---

21. 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".

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

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

Cuando el Secretariado solicite una respuesta, remitirá a la Parte una copia de la petición, así como cualquier otra información de apoyo que la acompañe.

El Secretariado ha determinado que la petición no amerita solicitar una respuesta a la Parte Mexicana. Tomando en consideración los factores en el artículo 14(2) del Acuerdo y observando que el asunto planteado en la petición fue comunicado a México poco tiempo antes de presentar la petición revisada, el Secretariado determina que el continuar con esta petición no contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo a menos que fuera señalado si los Peticionarios acudieron a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte o que se explique las razones que pudieron haber tenido para no haber acudido a ellos. Para mayor referencia véase sección V siguiente.

Referente al inciso (a) del artículo 14(2) la petición en efecto alega un daño a la persona u organización que la presentan al residir en la ciudad de Hermosillo, Sonora, y cuyo presunto nivel de contaminación atmosférica representa un riesgo para la salud y el medio ambiente. Pese a lo señalado en el párrafo anterior, con respecto del inciso (b) de dicho artículo 14(2), la petición en efecto plantea un asunto cuyo ulterior estudio en este proceso, en su momento oportuno, contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo respecto a alentar la protección y el mejoramiento del medio en el territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras; mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales; promover medidas ambientales efectivas; y promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.<sup>22</sup> En relación al inciso (c) de dicho artículo 14(2), la

---

22. Incisos (a), (g), (i) y (j) del artículo 1 del ACAAN.

petición no señala que se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte. En relación al inciso (d) de dicho artículo 14(2), la petición no se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación sino también en actas de autoridades y en otros escritos a los cuales se ha hecho referencia en la Primer Determinación y luego en su Versión Revisada.

## V. ASPECTOS DE FONDO EN EL ANÁLISIS DE LA PETICIÓN

El Secretariado orientándose por las consideraciones del artículo 14(2) ha determinado que la petición no amerita solicitar una respuesta de la Parte al no haber antes acudido a alguno de los recursos a su alcance conforme a la legislación en México o haber explicado las razones que pudieron haber tenido para no haber acudido a ellos.

Antes, en la Primera Determinación el Secretariado ya había determinado que la petición no cumplía con los requisitos establecidos en los incisos (c) y (e) del artículo 14(1) del ACAAN ya que de la información proporcionada no se acreditaba que el asunto hubiera sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes en México.

En la Versión Revisada quedó constancia de que, salvo por la solicitud de información hecha a través del Instituto Federal de Acceso a la Información a la Secretaría de Salud del Gobierno Federal todas las demás comunicaciones a las otras autoridades en la petición<sup>23</sup> fueron hechas con posterioridad al 30 de agosto de 2004 fecha en que se emitió la Primer Determinación en que se desechaba la petición. Con respecto a la comunicación hecha a la Secretaría de Salud del Gobierno Federal esta fue hecha el 8 de julio de 2004, justo una semana antes de que se presentara esta petición el día 15 de julio.

Respecto a la comunicación hecha ante SALUD, los Peticionarios aseveran haber recibido una respuesta:

... Con fecha 6 de septiembre de 2004 se recibió respuesta de la Secretaría de Salud, en el sentido de que el asunto no era de su competencia, según el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de los servicios de

---

23. Al Gobernador del Estado de Sonora, al Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología del Estado, al Ayuntamiento de Hermosillo al Secretario de Salud del Estado, al Delegado de la SEMARNAT en el Estado de Sonora y al Delegado de la PROFEPA en el Estado de Sonora.

salud del Estado de Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1997.<sup>24</sup>

Respecto a las demás autoridades citadas en la Versión Revisada, los Peticionarios alegaron que:

... De todas las citadas autoridades, únicamente respondió el Gobernador del Estado de Sonora, con oficio 03.02-4067/04 fechado el 14 de septiembre de 2004, sólo para turnar nuestra comunicación a diversos funcionarios del Gobierno del Estado.<sup>25</sup>

Cabe agregar que dichas comunicaciones no fueron hechas bajo la figura de un recurso o procedimiento legal, sino más bien como una solicitud de información. En ese orden, no fue señalado en la Petición si se interpuso algún recurso para combatir ya sea el criterio de SALUD en su respuesta del 6 de septiembre o bien por la falta de respuesta de las demás autoridades citadas en la petición, aún luego del oficio del 14 de septiembre por el Gobernador del Estado de Sonora para turnar dicha comunicación a diversos funcionarios de su gobierno.<sup>26</sup>

El apartado 7.5 de las Directrices brinda consideraciones para evaluar si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte<sup>27</sup> y pese a que el Secretariado no pretende colocar una gran carga para los Peticionarios, esta etapa implica una revisión con base a estas consideraciones. Es en ese sentido que la petición no señala si se han tomado las acciones razonables para acudir a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte o, en su caso, los posibles obstáculos que existan para acudir a tales recursos.

---

24. Página 1 de la Versión Revisada.

25. *Ibid.*

26. Ya que la respuesta de SALUD fue de fecha 6 de septiembre y las notificaciones al resto de las autoridades se realizaron entre el 8 y 9 de septiembre de 2004; a la fecha de presentación de la Versión Revisada el día 28 de septiembre, estas autoridades pudieron haber estado todavía durante el plazo que les otorga la ley correspondiente para proporcionar una respuesta al solicitante de la información.

27. "7.5: Para evaluar si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte, el Secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:

- a. si solicitar una respuesta a la petición resulta apropiado cuando la elaboración de un expediente de hechos sobre la petición podría duplicar o interferir con los recursos tramitados o en trámite por parte del Peticionario; y
- b. si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a dichos recursos, considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos."

## VI. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Habiendo revisado esta petición y su Versión Revisada de conformidad con las secciones (1) y (2) del artículo 14 del ACAAN, con base en el análisis expuesto en los capítulos III, IV y V en este documento, el Secretariado determina que esta petición no amerita solicitar una respuesta de la Parte.

En observancia del apartado 8.1 de las Directrices el Secretariado podrá considerar información nueva o complementaria proporcionada por los Peticionarios respecto de las observaciones hechas en la presente notificación dentro de los 30 días posteriores a la recepción de este documento por los Peticionarios.<sup>28</sup>

### Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

*(firma en el original)*  
por: William V. Kennedy  
Director Ejecutivo

ccp: Sr. José Manuel Bulás, SEMARNAT  
Sra. Norine Smith, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Peticionario

---

28. "8.1 El Secretariado podrá considerar información nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario dentro de los 30 días posteriores a que se reciba la notificación por la que el Secretariado informa que ha determinado que la petición no amerita una respuesta de la Parte. Si el Secretariado no recibe información nueva o complementaria dentro de dicho plazo o si el Secretariado determina que, a la luz de la información nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario, no se amerita una respuesta de la Parte, dará por terminado el proceso relativo a dicha petición y le informará al Peticionario."

## **Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

### **Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

|  |  |
|--|--|
| <b>Peticionarios:</b>                      | Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil (los "Peticionarios") |
| <b>Parte:</b>                              | Estados Unidos Mexicanos   |
| <b>Petición original:</b>                  | 14 de julio de 2004  |
| <b>Petición revisada:</b>                  | 28 de septiembre de 2004   |
| <b>Información complementaria:</b>         | 13 de diciembre de 2004  |
| <b>Fecha de la presente determinación:</b> | 27 de enero de 2005  |
| <b>Núm. de petición:</b>                   | <b>SEM-04-002 (Contaminación Ambiental en Hermosillo)</b>  |

---

#### **ANTECEDENTES**

El 14 de julio de 2004, los Peticionarios presentaron ante el Secretariado (el "Secretariado") de la Comisión para la Cooperación Ambiental (la "Comisión") una petición ciudadana (la "petición") de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el "ACAAN" o el "Acuerdo"). Los Peticionarios aseveraron 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;<sup>1</sup> que las autoridades señaladas como responsables han omitido aplicar de manera efectiva

---

1. Página 5 de la petición.

prácticamente todas las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación del aire en el Municipio de Hermosillo, Sonora.<sup>2</sup> Afirman que resulta evidente el perjuicio que causa a todos los habitantes de Hermosillo, Sonora, la circunstancia de que prácticamente no se esté realizando acción alguna para la prevención y control de la contaminación de la atmósfera.<sup>3</sup>

El 30 de agosto el Secretariado emitió su determinación en la cual desestimó la petición por su falta de cumplimiento con los requisitos en los incisos (c) y (e) del artículo 14(1) del ACAAN (la "Primera Determinación").<sup>4</sup> Observando los apartados 6.1 y 6.2 de las Directrices para la Presentación de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (las "Directrices"), el Secretariado hizo saber a los Peticionarios que contaban con 30 días para presentar una petición que cumpliera con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN y las observaciones hechas con base en las Directrices.

El 28 de septiembre de 2004 los Peticionarios presentaron ante este Secretariado una versión revisada de la petición ("Versión Revisada").

El 11 de noviembre de 2004 el Secretariado emitió una segunda determinación ("Segunda Determinación") en la cual estimó que la petición no ameritaba solicitar una respuesta de la Parte. El Secretariado tomó en consideración los factores en el artículo 14(2) del ACAAN, observando que el asunto planteado en la petición fue comunicado a México poco tiempo antes de presentar la Versión Revisada sin que los Peticionarios hubieran acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte o que se expliquen las razones que pudieron haber tenido para no haber acudido a ellos.<sup>5</sup> Observando el apartado 8.1 de las Directrices, el Secretariado apercibió a los Peticionarios que podría considerar información nueva o complementaria que le proporcionarían respecto de las observaciones hechas en la Segunda Determinación dentro de los 30 días posteriores a la recepción de este documento por los Peticionarios.<sup>6</sup>

---

2. Página 13 de la petición.

3. *Ibid.*

4. Determinación 14.1 del Secretariado de fecha 30 de agosto de 2004.

5. Determinación 14.1 y 14.2 del Secretariado de fecha 11 de noviembre de 2004.

6. "8.1 El Secretariado podrá considerar información nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario dentro de los 30 días posteriores a que se reciba la notificación por la que el Secretariado informa que ha determinado que la petición no amerita una respuesta de la Parte. Si el Secretariado no recibe información nueva o complementaria dentro de dicho plazo o si el Secretariado determina que, a la luz de la informa-



En este documento se incluye el análisis que el Secretariado ha realizado de la información complementaria proporcionada por los Peticionarios el día 13 de diciembre de 2004 (la “Información Complementaria”).

El Secretariado ha vuelto a determinar que la petición, pese haber cumplido con los requisitos del artículo 14(1) anteriormente, observando las consideraciones de la sección (2) del mismo artículo 14, no amerita solicitar una respuesta de la Parte por las razones que se exponen a continuación.

## II. LA PETICIÓN

### A. 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-

---

ción nueva o complementaria proporcionada por el Peticionario, no se amerita una respuesta de la Parte, dará por terminado el proceso relativo a dicha petición y le informará al Peticionario.”

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).<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

Los Peticionarios enumeraron los argumentos por los que consideran que la Parte Mexicana ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva su legislación ambiental.

- 1) **La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) ha omitido:** **a)** vigilar y promover el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas sobre control de la contaminación atmosférica en el Estado de Sonora y, en particular, en el municipio de Hermosillo; **b)** recomendar al Gobierno del Estado de Sonora que: **1.** lleve a cabo las acciones de prevención y el control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción estatal; **2.** defina en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes; **3.** vigile y haga cumplir en la esfera de su competencia las normas oficiales mexicanas sobre control de la contaminación atmosférica; **4.** expida las normas técnicas ecológicas sobre la materia; **5.** establezca y opere o, en su caso, autorice 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; **6.** expida los reglamentos, las circulares y las demás disposiciones de observancia

---

7. Página 1 y 2 de la petición.

8. Página 4 y 5 de la petición.

general que resulten necesarias para proveer, en su esfera administrativa, a la exacta observancia de la Ley Ambiental Federal y la propia del Estado, entre otros, el relativo a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, y que actualice el plan estatal de ecología; c) recomendar al Ayuntamiento de Hermosillo que:

1. lleve a cabo las acciones de prevención y el control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción municipal;
2. defina en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes;
3. vigile y haga cumplir en la esfera de su competencia las normas oficiales mexicanas sobre control de la contaminación atmosférica;
4. establezca programas de verificación vehicular obligatoria, así como que establezca y opere o, en su caso, autorice el establecimiento y operación de centros de verificación vehicular obligatoria, con arreglo a las normas técnicas ecológicas;
5. integre la Comisión Municipal de Ecología prevista en el artículo 138 de la Ley local de la materia;
6. expida 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 Federal y la propia 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.

- 2) Consideran que **la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y la Secretaría de Salud (Salud) del Gobierno Federal han omitido:** vigilar el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas sobre control de la contaminación atmosférica en el Estado de Sonora y, en particular, en el municipio de Hermosillo, además, la segunda de aquéllas 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 norma oficial mexicana NOM-048-SSA1-1993, que establece el método normalizado para la evaluación de riesgos a la salud como consecuencia de factores ambientales, ya que jamás ha realizado evaluación alguna sobre el impacto que está teniendo en la población de Hermosillo el confinamiento de residuos peligrosos Cytrar.<sup>9</sup>

---

9. Página 6 de la petición.

- 3) 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 normas oficiales mexicanas 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 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 Normas Oficiales Mexicanas NOM-020-SSA1-1993 a la NOM-026-SSA1-1993.<sup>10</sup> Los Peticionarios argumentan que no existe un Plan Estatal de Medio Ambiente actualizado.
- 4) 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 normas oficiales mexicanas 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

---

10. Página 6 de la petición.

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.<sup>11</sup> Aseveran también que el Ayuntamiento de Hermosillo no ha expedido: el Reglamento de Ecología, un Programa de Administración de la Calidad del Aire, y un Programa de Respuesta a Contingencias Ambientales que permita hacer frente (sic) a episodios como –según argumentan los Peticionarios– el de la inversión térmica que se suscitó el 9 de diciembre de 1998, fenómeno que se ha repetido en múltiples ocasiones con posterioridad.

- 5) Los Peticionarios también 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.<sup>12</sup>
- 6) 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.
- 7) 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.<sup>13</sup>

---

11. Página 7 de la petición.

12. Página 9 de la petición.

13. *Ibid.*

- 8) 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.<sup>14</sup>
- 9) 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.<sup>15</sup>
- 10) 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."<sup>16</sup>

#### **B. Resumen de la versión revisada**

Como ya se señaló en este documento, el 28 de septiembre el Secretariado recibió la Versión Revisada de la petición.

Con respecto a las precisiones que se hicieron a la petición en la Primera Determinación del Secretariado, los Peticionarios en la Versión Revisada señalaron que:

...cumpliendo con lo establecido en el artículo 14(I), incisos c) y e), del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte se manifiesta que el asunto materia de la Petición ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de los Estados Unidos Mexicanos, tal y como se expone a continuación:

a. Con fecha 8 de julio de 2004, por conducto del Instituto Federal de Acceso a la Información, se solicitó a la Secretaría de Salud del Gobierno Federal copia de los documentos en los que consten las acciones que se ha realizado la vigilancia de la Norma Oficial Mexicana NOM-048-SSA1-1993, en Hermosillo, Sonora.

---

14. Páginas 10, 11 y 12 de la petición.

15. Páginas 7 y 8 de la petición.

16. Página 13 de la petición.

b. Con fecha 6 de septiembre de 2004 se recibió respuesta de la Secretaría de Salud, en el sentido de que el asunto no era de su competencia, según el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de los servicios de salud del Estado de Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1997.

c. Con fecha 8 de septiembre de 2004 se comunicó al Gobernador del Estado de Sonora, al Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología del Estado y al Ayuntamiento de Hermosillo que han omitido aplicar de manera efectiva la legislación ambiental en los aspectos que se indican en la Petición. Similar comunicación se dirigió el 9 de septiembre de 2004 al Secretario de Salud del Estado y al Delegado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Sonora. Lo propio se comunicó el 13 de septiembre de 2004 al Delegado de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Sonora.

d. De todas las citadas autoridades, únicamente respondió el Gobernador del Estado de Sonora, con oficio 03.02-4067/04 fechado el 14 de septiembre de 2004, sólo para turnar nuestra comunicación a diversos funcionarios del Gobierno del Estado.”.<sup>17</sup>

### C. Resumen de la información complementaria

El 13 de diciembre, los Peticionarios enviaron al Secretariado información complementaria en la cual explicaron que:

...no existen recursos o medios de defensa en la legislación de México que los peticionarios puedan [sic] plantear en relación con las irregularidades materia de la Petición.<sup>18</sup>

Para explicar la anterior aseveración los Peticionarios aseveran que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México ha sostenido –permanente e invariablemente– el criterio de que:

...los particulares no [están] legitimados para hacer valer recursos ordinarios ni para promover el juicio de garantías en [sic] tratándose de actos que afecten a la colectividad.<sup>19</sup>

---

17. Página 2 de la Versión Revisada de la petición.

18. Página 3 de la Información Complementaria.

19. Página 2 de la Información Complementaria.

Los Peticionarios sin embargo manifestaron haber presentado una demanda de amparo ante los Juzgados de Distrito en México que se encuentra en trámite.<sup>20</sup>

### III. ANÁLISIS CONFORME AL ARTÍCULO 14(2) DEL ACAAN<sup>21</sup>

El artículo 14(2) del Acuerdo establece que:

Cuando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 1, 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 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.

Cuando el Secretariado solicite una respuesta, remitirá a la Parte una copia de la petición, así como cualquier otra información de apoyo que la acompañe.

El Secretariado debe determinar ahora si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte orientado por las consideraciones dispuestas en los incisos del artículo 14(2). Con relación a estas consideraciones: por lo que se refiere a la del inciso (a) la petición en efecto alega un daño a la persona u organización que la presentan al residir en la ciudad de Hermosillo, Sonora, y cuyo presunto nivel de contaminación atmosférica representa un riesgo para la salud y el medio ambiente; respecto a la

---

20. Página 3 de la Información Complementaria:

“Sin embargo, con el propósito de dejar cubierto el formalismo señalado por el Secretariado, se anexa copia de la demanda de amparo y del acuerdo admisorio de la misma, que se tramita bajo el expediente número 894/2004 del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Sonora, asunto en el que se reclaman, precisamente, las omisiones materia de la Petición.”

21. Véase Segunda Determinación para explicación de por qué la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN.



del inciso (b) la petición plantea un asunto cuyo ulterior estudio en este proceso, en su momento oportuno, contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo respecto a alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras, mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, promover medidas ambientales efectivas y promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación;<sup>22</sup> respecto a la del inciso (c) los peticionarios han explicado que no se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, ya que –según aseveran– no existen recursos o medios de defensa en la legislación de México que los peticionarios puedan plantear en relación con las irregularidades materia de la Petición y los particulares no están legitimados para hacer valer recursos ordinarios ni para promover el juicio de garantías en tratándose de actos que afecten a la colectividad. Sin embargo, la Información Complementaria también proporciona otros hechos relevantes que se comentan más adelante; respecto a la del inciso (d), la petición no se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, sino también en actas de autoridades y en otros escritos a los cuales se ha hecho referencia en la Primera Determinación y luego en su Versión Revisada.

Mientras que la Información Complementaria explica las razones que los Peticionarios tuvieron para no haber acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación en México, el Secretariado ha vuelto a determinar que la petición no amerita solicitar una respuesta a la Parte Mexicana, ya que la Información Complementaria hace también referencia a la existencia de un procedimiento en trámite y en el que –según los mismos Peticionarios– se reclaman, precisamente, las omisiones materia de la Petición.

A pesar que los Peticionarios aseveran que no existen recursos o medios de defensa en la legislación de México que puedan plantear en relación a las aseveraciones materia de la petición, no obstante presentaron un amparo en busca de acudir a un recurso legal respecto de estas aseveraciones. Sin embargo, pese a que los Peticionarios puedan considerar que las posibilidades de éxito del amparo sean pocas dado su aseveración respecto a la no existencia de recursos o medios de defensa, mientras exista un amparo pendiente de resolución habrá al menos una oportunidad para poder argumentar lo contrario. Además, el procedimiento de amparo puede ser un proceso adecuado para resolver los planteamientos por los Peticionarios respecto a la existencia de recursos o medios de defensa.

---

22. Incisos (a), (g), (i) y (j) del artículo 1 del ACAAN.

El Secretariado reitera que la petición plantea un asunto cuyo ulterior estudio en este proceso, en su momento oportuno, contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo. No obstante, considerando todas las consideraciones en el artículo 14(2) y la consideración en el apartado 7.5 de las Directrices,<sup>23</sup> haciendo énfasis en que los Peticionarios han señalado la existencia de un amparo pendiente de resolución, el Secretariado concluye que no se amerita solicitar una respuesta de la Parte.

#### IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Habiendo revisado esta petición de conformidad con la sección (2) del artículo 14 del ACAAN, con base en el análisis expuesto en el capítulo anterior en este documento, el Secretariado determina que esta petición no amerita solicitar una respuesta de la Parte.

Ya que derivado de la Segunda Determinación los Peticionarios presentaron a este Secretariado la Información Complementaria en observancia del apartado 8.1 de las Directrices, siendo que el Secretariado ha vuelto a determinar que no se amerita solicitar la respuesta de la Parte y da por terminado el proceso de esta petición informando de ello a los Peticionarios en esta notificación.

#### Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(*firma en el original*)  
por: William V. Kennedy  
Director Ejecutivo

ccp: Sr. José Manuel Bulás, SEMARNAT  
Sra. Norine Smith, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Peticionario

---

23. Directriz 7.5. "Para evaluar si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte, el Secretariado se orientara por las siguientes consideraciones:

(a) si solicitar una respuesta a la petición resulta apropiado cuando la elaboración de un expediente de hechos sobre la petición podría duplicar o interferir con los recursos tramitados o en trámite por parte del Peticionario; y..."

## **SEM-04-003**

### **(Déversement d'essence à Tehuantepec)**

**AUTEURS :** CENTRO DE DERECHOS HUMANOS  
TEPEYAC DEL ISTMO DE TEHUANTEPEC,  
A.C. ET COLL.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 7 septembre 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 une plainte de citoyens déposée devant le Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa, Bureau fédéral de la protection de l'environnement) concernant la mort de poissons dans la lagune supérieure du golfe de Tehuantepec, État d'Oaxaca, Mexique, à la suite du déversement présumé d'essence dans ladite lagune, consécutif au renversement du camion qui transportait cette essence.

#### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)**  
**(7 octobre 2004)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas à 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**

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <b>Peticionarios:</b>             | Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec, A.C.; Atarrayeros de la Laguna Santa Cruz, S.C. de R.L. de C.V.; Sociedad Cooperativa de Pescaderos Rey de las Olas, S.C. de R.L. de C.V.; Sociedad Cooperativa Producción Pesquera Acuícola Pescadores del Milenio, S.C. de R.L. de C.V.; y Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera Che Cata S.C. de R.L. de C.V. (los "Peticionarios") |
| <b>Parte:</b>                     | Estados Unidos Mexicanos  |
| <b>Fecha de recepción:</b>        | 7 de septiembre de 2004   |
| <b>Fecha de la determinación:</b> | 7 de octubre de 2004  |
| <b>Núm. de petición:</b>          | <b>SEM-04-003 (Derrame de gasolina en Tehuantepec)</b>  |

---

#### **I. ANTECEDENTES**

Los Peticionarios señalados en el encabezado de este documento han presentado al Secretariado (el "Secretariado") de la Comisión para la Cooperación Ambiental ("Comisión" o "CCA") 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 está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al no estar dando el debido trámite a una denuncia popular presentada ante la Procuraduría Federal de Protección al

Ambiente ("PROFEPA") el 16 de febrero de 2004 la cual aseveran los peticionarios PROFEPA no ha respondido al día de hoy. Tal denuncia trata sobre la muerte de peces en la Laguna Superior del Golfo de Tehuantepec en el Estado Oaxaca, México, derivado del presunto derrame de 68,000 litros de gasolina a dicha laguna por la volcadura de un camión que la transportaba. Los peticionarios identifican al camión como propiedad de la empresa Servicio Especializado Huerta, S.A. de C.V. Argumentan que el supuesto derrame causó daño al medio ambiente, mató peces y puso en riesgo la salud del Pueblo Indígena Zapoteca en la zona.

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 que el día 13 de febrero de 2004 pescadores miembros de las cooperativas peticionarias en este procedimiento "observaron gran mortandad de peces en la desembocadura del estero "IGU" en la Laguna Superior ubicada en el Golfo de Tehuantepec, en el Estado de Oaxaca, México".<sup>1</sup> Los peticionarios manifiestan que después de un recorrido por la zona detectaron un fuerte olor a gasolina. Aseveran que aparentemente el día 12 de febrero de 2004, un tracto camión propiedad de la empresa Servicio Público Especializado Huerta, S.A. de C.V., se volcó derramando por ello 68,000 litros de gasolina en el dren del distrito de riego que se ubica en este sitio. Los peticionarios atribuyen a este hecho la mortandad de los peces.<sup>2</sup>

La petición expone que derivado de estos hechos fue que se presentó una denuncia el día 16 de febrero de 2004 ante la delegación de la PROFEPA en el estado de Oaxaca. Continúa describiendo la petición que el día 19 de febrero de 2004 "se presentaron funcionarios de la PROFEPA así como personal de la empresa Ecología 2000, S.A. de C.V.",<sup>3</sup> con la finalidad de llevar a cabo la inspección ocular solicitada por las

---

1. Página 1 de la Petición.

2. Página 2 de la Petición.

3. Los peticionarios hacen la nota de que aparentemente la empresa Ecología 2000, S.A. de C.V., fue contratado por la empresa Servicio Público Especializado Huerta, S.A. de C.V.

Cooperativas Pesqueras”.<sup>4</sup> Los peticionarios señalan que en ese día se realizó un recorrido a la zona afectada y se tomaron muestras de suelo y de agua para su análisis, dictamen técnico y evaluar el grado de contaminación en la zona. Los peticionarios argumentan que hasta el día en que se presentó la petición desconocen los resultados de este dictamen “... a pesar de las diversas solicitudes relativas a su conocimiento planteadas por vía escrita y de manera oral por las cooperativas de pescadores”.<sup>5</sup>

Los peticionarios afirman que han presentado otros oficios, todos con fecha 14 de mayo de 2004, dirigidos al Presidente de México, al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y al titular de la PROFEPA en los que han comunicado los hechos materia de la denuncia del 16 de febrero de 2004. También hacen referencia a otro oficio presentado ante la Directora de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en fecha 19 de mayo de 2004. Los peticionarios afirman que hasta el momento solo la PROFEPA ha respondido mediante oficio No. PFFPA-02-SAA-1213/2004 “pero únicamente narrando los hechos ya aquí descritos, sin dar respuesta alguna a las peticiones de los pescadores.”<sup>6</sup>

La petición afirma que:

*De estos hechos han transcurrido más de 4 meses, en los cuales 454 pescadores de los cuales dependen aproximadamente 2,000 personas, todas ellas pertenecientes al Pueblo Indígena Zapoteca, han evitado pescar, aún cuando se trata del único ingreso para mantener a sus familias, esto para no poner en riesgo la salud de sus familias y de los consumidores de pescado, situación que afecta severamente su economía y violenta derechos consagrados en nuestra Carta Magna e Instrumentos Internacionales de Protección a los Derechos Humanos, como son el derechos a la alimentación, al trabajo, a un medio ambiente sano, lo que deriva en una grave omisión por parte del gobierno estatal y federal ya que hasta estos momentos no se han indemnizado los daños provocados al ecosistema pesquero, ni a las familias afectadas para las cuales, la PESCA es el único ingreso para sostener a sus familias.*<sup>7</sup>

Los peticionarios plantean la posible omisión de la aplicación efectiva de lo dispuesto en el artículo 4<sup>to</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 5<sup>to</sup> fracciones I, II, III, V, XVIII y XIX; 7; 8; 10; 15; 111; 111 Bis; 112; 117; 145; 146; 147; 147 Bis; 148; 149; 150; 151; 152; 152 Bis; y demás relativos de la Ley General del Equilibrio

4. *Op. cit.* 2.

5. *Ibid.*

6. Página 3 de la Petición.

7. Página 3 de la Petición.

Ecológico y la Protección al Ambiente (“LGEEPA”); los artículos 1; 4; 7.3 y 15 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (el “Convenio 169”).<sup>8</sup>

Adjunto a la Petición, los Peticionarios acompañan:

- A. Copia de documento de fecha 16 de febrero de 2004 dirigido a la Lic. Ma. De los Ángeles Abad Santibáñez, Delegada Estatal de la PROFEPA en la que se presenta la denuncia por la contaminación de la Laguna Superior.
- B. Copia de acta de fecha 19 de febrero de 2004 en la que consta una descripción de los hechos ocurridos en tal fecha con respecto a la presencia de funcionarios de PROFEPA y de la empresa Ecología 2000, S.A. de C.V., con el objeto de hacer constar la atención a la denuncia popular presentada por organizaciones pesqueras. Dicha acta en la que se describen los hechos (“Acta de Hechos”) aparece ser firmada por los Sres. Olegario Zarate Vázquez en representación de la SCPP Pescadores Rey de las Olas; Roberto Buenavista M. en representación de la SCPP Pescadores del Milenio; Francisco [*apellidos ilegibles en copia de documento*], Agente Municipal; Norberto Orozco y Raúl Rasgado López, en representación de PROFEPA; y Pedro Romero Márquez y Jesús Lerma Sánchez, en representación de la empresa Ecología 2000, S.A. de C.V.
- C. Copia de documento de fecha 24 de marzo de 2004 dirigido a la Ocean. Alma Susan Mungara y Lagarda, Subdelegada de Pesca en la que se relatan los hechos ocurridos en la Laguna Superior.
- D. Copia de documento de fecha 30 de abril de 2004 dirigido a la Ocean. Alma Susan Mungara y Lagarda, Subdelegada de Pesca en la que se relatan los hechos ocurridos en la Laguna Superior.
- E. Copia de documento de fecha 14 de mayo de 2004 dirigido al Presidente de México, Lic. Vicente Fox Quesada, al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Lic. Alberto Cárdenas Jiménez, y al titular de la PROFEPA, Ing. José Luís Luego Tamargo, en la que se relatan los hechos ya antes descritos.

---

8. *Ibid.*



- F. Copia de documento de fecha 19 de mayo de 2004 dirigido a la Directora de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Xóchilt Gálvez, en la que se relatan los hechos ya antes descritos.

### 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.<sup>9</sup> El Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

---

9. 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).

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 organizaciones sin vinculación gubernamental las cuales aseveran que una Parte, México, está incurriendo en omisiones de la aplicación efectiva de la legislación ambiental ya citada en esta determinación.

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 Centro de Derechos Humanos Tepeyac del Istmo de Tehuantepec, A.C., Atarrayeros de la Laguna Santa Cruz, S.C. de R.L. de C.V.; Sociedad Cooperativa de Pescaderos Rey de las Olas, S.C. de R.L. de C.V.; Sociedad Cooperativa Producción Pesquera Acuícola Pescadores del Milenio, S.C. de R.L. de C.V.; y Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera Che Cata S.C. de R.L. de C.V.
- 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 en México. Esto en virtud de que la petición está esencialmente referida a omisiones de autoridades en México y no al cumpli-

miento de una empresa en particular. La petición tampoco plantea una cuestión intrascendente.<sup>10</sup>

- E. Con respecto del inciso (e) del artículo 14(1), el Secretariado considera que la Petición si cumple con este requisito al hacer referencia a la denuncia interpuesta por los Peticionarios de fecha 16 de febrero de 2004 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 esta petición.
- 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 el poblado de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, México, es decir personas que residen en el territorio de la Parte mexicana.

#### IV. ASPECTOS DE FONDO EN EL ANÁLISIS DE LA PETICIÓN

El Secretariado ha considerado que la petición no satisface el requisito del inciso c) de dicho artículo 14(1) del Acuerdo al no contener la información suficiente para revisarla ni de haber incluido las pruebas documentales que la sustenten.

El hecho que provoca la presentación de la denuncia del 16 de febrero referida en la Petición es el daño al medio ambiente, la mortandad de peces y el riesgo a la salud del Pueblo Indígena Zapoteca en la Laguna Superior del Golfo de Tehuantepec, derivado del presunto derrame de 68,000 litros de gasolina a dicha laguna por la volcadura de un camión que la transportaba. No obstante, los anexos de la petición constan de oficios dirigidos a autoridades y un acta que describe una inspección realizada por personal de PROFEPA junto con otras personas. Los peticionarios deben proveer información adicional para revisión del Secretariado que sustente los hechos en los que fundan su petición. Lo establecido en el artículo 14(1) (c) se complementa con el punto 5.3 de las

---

10. 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".

*Directrices para la presentación de peticiones* (las “Directrices”) en el sentido de que:

*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.*

En este sentido los peticionarios podrían proporcionar información que tuvieran disponible que permitiera al Secretariado sustentar los hechos en la Petición. Al mismo tiempo esta aclaración no limita la posibilidad que los peticionarios tienen de poder proporcionar una descripción adicional más detallada de los hechos en la Petición que pudiera contribuir a describir y sustentar de una forma más completa lo que en ella se relata.

Lo anterior toma también sentido ya que los peticionarios han aseverado que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 5<sup>to</sup> fracciones I, II, III, V, XVIII y XIX; 7; 8; 10; 15; 111; 111 Bis; 112; 117; 145; 146; 147; 147 Bis; 148; 149; 150; 151; 152; 152 Bis; y demás relativos de la LGEEPA; los artículos 1; 4; 7.3 y 15 del Convenio 169. Estas disposiciones son relativas al régimen de competencias que en materia ambiental existen entre los niveles federal, estatal y municipal; principios a seguir en la elaboración de la política ambiental; prevención y control de contaminación de la atmósfera; actividades altamente riesgosas; materiales y residuos peligrosos; y a la participación y consulta de pueblos indígenas en asuntos ambientales. Esta relación detallada de disposiciones obedece a lo que establece la sección 5.2 de las Directrices<sup>11</sup> ya que identifica en específico las disposiciones aplicables de la LGEEPA. No obstante, no se establece la relación entre la posible omisión en la aplicación efectiva de estas disposiciones y los hechos en la Petición. Los peticionarios deben explicar o proveer información que justifique la razón por la que estas disposiciones son aplicables respecto a los hechos en los que fundan su petición.

En este mismo sentido, con respecto a la denuncia de fecha 16 de febrero a la que se hace referencia en la petición y que forma parte de los anexos de la misma, los peticionarios aseveran que con fecha 19 de febrero de 2004 se presentaron funcionarios de la PROFEPA con la finalidad de llevar a cabo la inspección ocular solicitada en la denuncia, la

---

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) 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.

Acta de Hechos adjunta a la petición da una descripción de tal evento. También aseveran que no les han sido dados a conocer el dictamen técnico y evaluación del grado de contaminación de la zona. Afirman que hasta el momento solo la PROFEPA ha respondido mediante oficio No. PFFPA-02-SAA-1213/2004 pero presuntamente solo narrando los hechos que ya se han descrito; no se adjuntó a la Petición copia de dicho oficio. De tener los peticionarios copia de este oficio por PROFEPA deberían proveerlo al Secretariado junto con cualquier otro documento emitido por alguna autoridad con referencia a la inspección a la que se refiere el Acta de Hechos o a cualquier otra gestión que pudiera haber realizado cualquier autoridad con respecto a la denuncia presentada y/o los hechos presentados.<sup>12</sup>

## 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 anterior, el Secretariado considera que ésta no cumple con todos los requisitos en él establecidos al no haber proporcionado información suficiente que permitiera revisarla ni de haber incluido las pruebas documentales que la sustentaran. 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: 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 V. Kennedy, Director Ejecutivo  
Peticionarios

---

12. Punto 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..."



**SEM-04-004**  
**(Oldman River III)**

**AUTEURS :** THE FRIENDS OF THE OLDMAN RIVER

**PARTIE :** CANADA

**DATE :** 10 septembre 2004

**RÉSUMÉ :** Les auteurs affirment que le Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson adopté par le gouvernement fédéral en 1998 n'est pas autorisé en vertu de la *Loi sur les pêches* ou de la LCEE et il n'est pas conforme à ces lois.

**DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)**  
**(14 octobre 2004)** Le Secrétaire juge que la communication ne satisfaisait pas à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1).





## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

|  |                                 |
|--|---------------------------------|
| <b>Submitters:</b>                     | The Friends of the Oldman River |
| <b>Party:</b>                          | Canada                          |
| <b>Date received:</b>                  | 10 September 2004               |
| <b>Date of this<br/>determination:</b> | 14 October 2004                 |
| <b>Submission no.:</b>                 | SEM-04-004 (Oldman River III)   |

---

#### I. INTRODUCTION

On 10 September 2004, the Submitter 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 Submitter asserts that Canada is failing to effectively enforce sections 35, 37 and 40 of the federal *Fisheries Act* and section 5(1)(d) of the *Canadian Environmental Protection Act* (CEAA), by "avoiding triggering CEAA by providing advice outside of the *Fisheries Act*." The Secretariat

has determined that the submission does not meet all of the requirements in Article 14(1). The Secretariat's reasons are set forth below in Section III.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

The submission is a follow-up to the Submitter's 1997 submission, Oldman River II (SEM-97-006), for which the CEC published a factual record in August 2003. The Submitter states that "the purpose of the submission is to address the general failure of the Government of Canada to comply with and enforce their environmental laws."<sup>1</sup> The Submitter asserts that between 1 April 2001 and 31 March 2002, the Department of Fisheries and Oceans (DFO) provided to project proponents 6,922 letters of advice that the Submitter contends were unlawful because they were not authorized under section 35 of the *Fisheries Act* and because no environmental assessment was conducted under section 5 of CEAA before the letters were issued. The Submitter contends:

Where a project is brought to the attention of the Minister of Fisheries and Oceans Canada (DFO) such that the project as proposed would likely result in the harmful alteration, disruption or destruction of fish habitat (HADD), the legislation requires that the project be assessed under CEAA. This is the case even if imposition of mitigation and follow-up conditions results in no HADD.<sup>2</sup>

The Submitter asserts that the goals and purposes of the CEAA are not achieved when DFO issues advice without conducting an environmental assessment. According to the Submitter, these goals and purposes include promoting economic development that conserves and enhances environmental quality; integrating environmental factors into planning and decision making processes in a manner that promotes sustainable development; facilitating public participation in the environmental assessment of projects and providing access to information on which those environmental assessments are based; and ensuring that projects are considered in a careful and precautionary manner before federal authorities take action in connection with them.<sup>3</sup>

The Submitter also asserts that the 1998 "Decision Framework for the Determination and Authorization of Harmful Alteration, Disruption

---

1. Submission at 1.  
2. Submission at 2.  
3. Submission at 2.

or Destruction of Fish Habitat” is not authorized by or compatible with the *Fisheries Act* or CEAA.

The Submitter states its belief “that preparing a Factual Record in response to this submission will ‘enhance compliance with, and enforcement of, environmental laws and regulations’” consistent with NAAEC Article 1(g).<sup>4</sup>

### III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,<sup>5</sup> Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.

#### 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 Submitter is a nongovernmental organization as defined in Article 45(1) of the NAAEC. Second, the submission asserts that a Party, Canada, is failing to effectively enforce provisions of the *Fisheries Act* and CEAA. Third, sections 35, 37 and 40 of the *Fisheries Act*<sup>6</sup> and section 5(1)(d) of

4. Submission at 1.

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).

6. Section 35 of the *Fisheries Act* states:

“(1) No person shall carry on any work or undertaking that results in the harmful alteration, disruption or destruction of fish habitat;

(2) No person contravenes subsection (1) by causing the alteration, disruption or destruction of fish habitat by any means or under any conditions authorized by the Minister [of Fisheries and Oceans] or under regulations made by the Governor in Council under this Act.”

Section 37 of the *Fisheries Act* establishes the authority of the Minister of Fisheries and Oceans to gather information from project proponents regarding actual or proposed works or undertakings that results or are likely to result in the alteration, disruption

CEAA are clearly environmental law within the meaning of NAAEC Article 45(2) and the submission alleges an ongoing failure to effectively enforce these provisions of environmental law. 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.<sup>7</sup>

The submission meets the criteria in Article 14(1)(a), (b), (d) and (f). First, the submission is in English, a language designated by Canada.<sup>8</sup> Second, it clearly identifies the organizations making the submission.<sup>9</sup>

---

or destruction of fish habitat; to issue orders requiring modifications or additions to the project or restricting projects that do or are likely to result in an offense under s. 40(1) or (2) of the *Fisheries Act*.

Section 40 of the *Fisheries Act* establishes offenses for violating the habitat and pollution prevention provisions of the *Fisheries Act*.

Section 5(1)(d) of CEAA provides that "[a]n environmental assessment of a project is required before a federal authority ... [,] under a provision prescribed pursuant to [CEAA] paragraph 59(f), issues a permit or licence, grants an approval or takes any other action for the purpose of enabling the project to be carried out in whole or in part."

7. Article 14(1)(a)-(f).

8. Article 14(1)(a), Guideline 3.2; submission at 12.

9. Article 14(1)(b); submission at i-ii.

Third, the submission appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Finally, the Submitter is established in Canada.<sup>12</sup>

The submission does not provide sufficient information to allow the Secretariat to review it, and therefore fails to satisfy Article 14(1)(c).<sup>13</sup> In essence, the submission puts forward a legal argument: that, as a general matter, all of the letters of advice amount to action that enabled projects to be carried out and are not authorized under s. 35 of the *Fisheries Act*, and therefore issuing them without conducting an environmental assessment violates ss. 35, 37 and 40 of the *Fisheries Act* and s. 5(d)(1) of CEEA.<sup>14</sup> However, the submission is less than three pages in length and includes no appendices. It refers to 12,427 referrals in which DFO was allegedly involved, and to 6,922 letters of advice that DFO allegedly provided to project proponents between 1 April 2001 and 31 March 2002. None of these letters of advice or the projects with which they are associated are described in any manner, and none of the letters are attached.

Without additional information that would allow the Secretariat to discern more clearly the context in which the Submitter seeks to have factual information presented in a factual record, the Secretariat is not able to review the submission. In addition, the submission lacks information that would allow a consideration, under Article 14(2)(c), of whether private remedies available under the Party's law have been pursued in connection with the letters of advice referenced in the submission.

The submission also fails to meet the requirement that it indicate that the matter has been communicated in writing to the relevant

---

10. Article 14(1)(d).

11. See Guideline 5.4.

12. Submission at i-ii; Article 14(1)(f).

13. Article 14(1)(c), Guideline 5.2, 5.3.

14. Information gathered for the Oldman River II factual record indicated that DFO interprets the *Fisheries Act* and CEEA as requiring an environmental assessment of a project only if DFO determines that a project *will* harmfully alter, disrupt or destroy fish habitat. If DFO determines that proposed mitigation measures will avoid harm to fish habitat, the project is not assessed under CEEA, notwithstanding the fact that CEEA provides for an evaluation of proposed mitigation measures as part of the environmental assessment process. See SEM-97-006 (Oldman River II), Factual Record at 35-52.

authorities of the Party and indicate the Party's response.<sup>15</sup> In the Oldman River II (SEM-97-006), the Submitter made essentially the same assertions as are presented here, and Canada responded to those assertions in its response to the submission. However, the submission does not indicate that the matter of the 6,922 letters of advice referenced in the submission, all of which were provided long after the Oldman River II submission was filed in 1997, has been communicated to the relevant Canadian authorities or indicate those authorities' response, if any.

#### IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that although submission SEM-04-004 (Oldman River III) meets some of the requirements of Article 14(1), it does not meet all of them, in particular Articles 14(1)(c) and (e). 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 the Submitter provides 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**

*(original signed)*

Geoffrey Garver

Director

Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: Norine Smith, Environment Canada  
Judith E. Ayres, US-EPA  
Jose Manuel Bulas, SEMARNAT  
William V. Kennedy, CEC Executive Director  
Submitter

---

15. Article 14(1)(e); Guideline 5.5.

**SEM-04-005**  
**(Centrales électriques au charbon)**

**AUTEURS :** WATERKEEPER ALLIANCE ET COLL.

**PARTIE :** ÉTATS-UNIS

**DATE :** 20 septembre 2004

**RÉSUMÉ :** Les auteurs de la communication allèguent que les États-Unis omettent d'assurer l'application efficace de la *Clean Water Act* fédérale (CWA, Loi sur la qualité de l'eau) à l'égard des émissions de mercure des centrales électriques alimentées au charbon, et que ces émissions dans l'air et dans l'eau dégradent des milliers de rivières, de lacs et d'autres plans d'eau partout aux États-Unis.

**DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)** (16 décembre 2004) Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1).

**COMMUNICATION RÉVISÉE**

**PAR. 14(1) ET (2)** (24 février 2005) 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)** (5 décembre 2005) 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 Article 14(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

|  |   |
|--|---|
| <b>Submitters:</b>                     | Friends of the Earth Canada<br>Friends of the Earth-U.S.<br>Earthroots<br>Centre for Environmentally Sustainable<br>Development<br>Great Lakes United<br>Pollution Probe<br>Waterkeeper Alliance<br>Sierra Club (U.S. and Canada) |
| <b>Represented by:</b>                 | Waterkeeper Alliance and Sierra Legal<br>Defence Fund   |
| <b>Party:</b>                          | United States   |
| <b>Date received:</b>                  | 20 September 2004   |
| <b>Date of this<br/>determination:</b> | 16 December 2004  |
| <b>Submission no.:</b>                 | <b>SEM-04-005 (Coal-fired Power Plants)</b>   |

---

#### I. INTRODUCTION

On 20 September 2004, 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 the United States is failing to effectively enforce sections 303 and 402 of the federal *Clean Water Act* (CWA) in connection with mercury emissions from coal-fired power plants to air and water that are allegedly degrading thousands of rivers, lakes and other water bodies across the United States. The Secretariat has determined that the submission does not meet all of the requirements in Article 14(1). The submission as a whole does not provide sufficient information to allow the Secretariat to review it, and therefore fails to satisfy Article 14(1)(c).<sup>1</sup> Although the submission and its appendices provide sufficient information with respect to some of the Submitters' assertions, information necessary for the Secretariat's review is lacking for others. The Secretariat's reasons are set forth below in Section III.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

The Submitters assert that throughout the United States, the number of fish consumption advisories (FCAs)<sup>2</sup> for mercury has risen from 899 to 2347 since 1993, and that, according to the U.S. Environmental Protection Agency (USEPA), 35% of the total lake acres and 24% of the river miles in the United States are now under FCAs.<sup>3</sup> They contend that the USEPA "is allowing both non-point and point source discharges of mercury from coal-fired power plants that are contributing to a steady degradation of the nation's waterways as evidenced by increasing mercury fish advisories and the effective withdrawal of existing uses (fishable) of many of these water bodies."<sup>4</sup> According to the Submitters, these discharges include both air emissions of mercury that fall back to the earth in the form of precipitation or as dry particles and direct discharges to water.

The Submitters assert that mercury discharges from coal-fired power plants to air and water contravene provisions of the CWA

---

1. Article 14(1)(c), Guideline 5.2, 5.3.

2. The Submitters describe FCAs as "warning the general public and sensitive subpopulations, such as pregnant women, of the dangers of consuming this otherwise healthy food." Submission at 1.

3. Submission at 1.

4. Submission at 12.

enacted to prevent degradation of national waters, in *National Pollutant Discharge Elimination System* (NPDES) provisions under section 402 of the CWA and Water Quality Standards provisions under section 303 of the CWA. According to the submission, the CWA, through the NPDES provisions, “requires the [USEPA] Administrator to establish and enforce technology and water quality-based limitations for point source discharges into the country’s navigable waters.”<sup>5</sup> The submission also describes the system for delegating permitting of point sources to states under USEPA’s oversight authority.<sup>6</sup>

The submission then presents an explanation of state water quality standards (WQS). The Submitters assert that states designate uses, including both existing and desired uses, for all water bodies within their borders and that they are required to protect and maintain the level of water quality necessary to protect “existing uses.”<sup>7</sup> They claim that “if a water in the U.S. was being used as a source for fish consumption on or after November 28, 1975, the CWA makes it clear that both point and nonpoint sources of pollutants must be controlled to allow this existing use to continue.”<sup>8</sup> The submission describes the requirement to develop numeric or narrative water quality criteria to achieve and protect existing and designated uses of waterways under a three-tiered system for classifying water bodies, and also outlines the antidegradation provision, which the Submitters describe as “[t]he most critical component of the state WQS scheme.”<sup>9</sup> According to the Submitters, “[t]he purpose of the antidegradation policy is to ensure that existing water uses and the level of water quality to protect those uses are maintained and protected.”<sup>10</sup> They assert that the antidegradation provisions “require that both point and nonpoint sources of pollution be maintained to protect designated and existing uses of all U.S. waterways.”<sup>11</sup> The Submitters assert that the USEPA retains oversight authority for all aspects of state WQS, including authority to approve state WQS or to promulgate its own standard if a state does not make changes USEPA says are needed to meet requirements of the CWA.<sup>12</sup>

The submission also outlines the CWA’s provisions regarding Total Maximum Daily Loads (TMDLs), which the Submitters describe

---

5. Submission at 6.

6. *Ibid.*

7. Submission at 6-7.

8. Submission at 7.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

11. Submission at 7-8.

12. Submission at 8.

as essential for implementing the antidegradation provisions. The Submitters assert that “where waterways have become contaminated beyond levels set in the WQS, the state must establish TMDLs to bring a water body back into compliance ... by establishing the maximum amount of pollution that can be added to [the] water body.”<sup>13</sup> According to the Submitters, “[t]he CWA requires that TMDLs incorporate (1) a waste load allocation for point sources (those with NPDES permits), (2) a load allocation for natural background pollution, and (3) a load allocation for nonpoint sources.”<sup>14</sup> The Submitters assert that “TMDLs apply to water bodies that exceed their WQS even where there is no point source of pollution, that is, where the only sources of pollution are nonpoint, for example from atmospheric deposition.”<sup>15</sup> They contend that USEPA retains considerable oversight of a state’s TMDL program, including authority to approve state TMDLs (or state “continuing planning processes” containing TMDLs) or to reject them and promulgate acceptable ones.<sup>16</sup>

Focusing on the years 1993 to 2003, the Submitters assert that the United States, through the USEPA, is failing on an ongoing basis to effectively enforce the NPDES provisions under section 402 of the CWA and the WQS provisions under section 303 of the CWA in three different ways. First, they contend USEPA issues NPDES permits or delegates to states the issuance of state permits meeting federal requirements that allow for ongoing point source discharges of mercury into U.S. waterways, without consideration for the cumulative impact of point and nonpoint discharges of mercury on degraded waters. They assert that a “factual record would establish whether the [USEPA] is allowing direct discharges of mercury to waterways that are currently under FCAs for mercury and thus no longer suitable for fishing.”<sup>17</sup> Second, they assert the USEPA approves inadequate state antidegradation policies and implementation procedures that fail to safeguard water bodies. Third, they claim the USEPA fails to use its authority to require states to adopt TMDLs for mercury where WQS are not being met, and to issue its own TMDLs where state action is inadequate.

### III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting

---

13. Submission at 9.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

17. Submission at 10.

that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,<sup>18</sup> Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.

#### A. Opening Phrase of Article 14(1)

The opening phrase 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 the requirements inherent in this phrase. First, the Submitters are nongovernmental organizations as defined in Article 45(1) of the NAAEC. Second, the submission asserts that a Party, the United States, is failing to effectively enforce provisions of the CWA. Third, the NPDES and WQS provisions of the CWA are clearly environmental law within the meaning of NAAEC Article 45(2) and the submission alleges an ongoing failure to effectively enforce these provisions of environmental law. Last, the submission alleges a failure to effectively enforce the cited provisions of law and not a deficiency in the law itself.

Consideration of the last of these requirements derived from the opening phrase of Article 14(1) warrants elaboration. The Secretariat has accepted for consideration previous submissions that asserted a failure to effectively enforce or fulfill a clear and specific legal obligation that a Party imposes on itself.<sup>19</sup> However, mindful of the government enforcement actions that are included in Article 5 of the NAAEC, the Secretariat has also dismissed assertions in previous submissions that challenged the kind of standard-setting that the NAAEC Parties reserved to themselves, as contrasted with assertions of a “failure to effectively enforce.”<sup>20</sup>

---

18. *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).

19. *See* SEM-03-001 (Ontario Power Generation), Determination pursuant to Articles 14(1) and (2) (19 September 2003), [http://www.cec.org/files/pdf/sem/03-1-DET%2014\\_1\\_\\_2\\_\\_en.pdf](http://www.cec.org/files/pdf/sem/03-1-DET%2014_1__2__en.pdf); SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Articles 14(1) and 14(2), 5 NAELP 164, 171 (8 September 1999).

20. *See* SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Articles 14(1) and 14(2), 5 NAELP 164, 171-73 (8 September 1999).

The Submitters assert that the United States is failing to effectively enforce provisions of the CWA in three ways: 1) by issuing NPDES permits or delegating to states the issuance of state permits that allow for the ongoing discharge of mercury into degraded waters; 2) by approving state antidegradation policies and implementation procedures that are failing to safeguard tiered water bodies; and 3) by failing to require States to adopt TMDLs for mercury where WQS are not being met or a beneficial use has been lost, and failing to intervene by issuing its own TMDLs where State action is inadequate. Without endorsing the Submitters' legal interpretation of the CWA, the Secretariat concludes that the Submitters have set forth a colorable legal basis for their assertions.<sup>21</sup>

Regarding NPDES and state discharge permits, the essence of the Submitters' assertions is that the mercury discharges that the United States authorizes, or allows to be authorized, under NPDES or state

21. In this regard, the Secretariat notes that the United States' response to the SEM-98-003 (Great Lakes) submission stated as follows:

EPA and states also use water quality standards to assess the health of the nation's waters, *see, e.g.*, CWA sections 303(d)(1) and 305(b), 33 U.S.C. §§ 1313(d)(1) and 1315(b), for the purpose of developing regulatory and non-regulatory approaches for restoring waters impaired by toxics and other pollutants. One of the newest approaches in this area for addressing impairment due to atmospheric deposition is the development of Total Maximum Daily Loads ("TMDLs"). Under section 303(d)(1), states are required to identify the waters within their boundaries that are not expected to achieve applicable water quality standards (for toxics or for any other pollutant) after application of technology-based or other controls on CWA point and non-point sources. *See*, 33 U.S.C. § 1313(d)(1).

EPA expects states to list waters impaired or threatened by atmospheric deposition of toxic pollutants and to develop TMDLs for them. *See*, 64 Fed. Reg. 46,012 at 46,022-23 (Aug. 23, 1999) (proposed rule to codify EPA's interpretation). A TMDL identifies the pollutant load that a receiving water can assimilate and still achieve applicable water quality standards, and then allocates that load (allowing for a margin of safety) among NPDES-permitted facilities and other categories of sources of the pollutant, including conceivably long-range atmospheric deposition sources. *See*, 33 U.S.C. § 1313(d)(1)(C); 40 C.F.R. § 130.2. Although a TMDL itself imposes no enforceable requirements [on regulated entities], it can serve as an assessment and planning tool that local, state, and federal authorities can use to impose controls or pollution reduction targets for the purpose of achieving the applicable water quality standards. The development of TMDLs for pollutants originating from air deposition can be complicated by a lack of data and the current dearth of readily available analytical approaches and models. *See*, 64 Fed. Reg. at 46,022. For this reason, EPA is currently working with states on two pilot projects, including one for mercury for Devil's Lake in Wisconsin, to develop TMDLs for pollutants originating from air deposition, in hope that this will facilitate the development of TMDLs elsewhere.

SEM-98-003 (Great Lakes), U.S. Response to Submission 98-003 (3 December 1999). *See also* Submission, Appendix 7 at note 26 and accompanying text.

permits prevent the United States from meeting the antidegradation requirements of the CWA. The list of “appropriate governmental action” included in NAAEC Article 5(1) to illustrate the ways in which each NAAEC Party “shall effectively enforce its environmental laws and regulations” includes “using licenses, permits or authorizations.”<sup>22</sup> In the Secretariat’s view, an assertion that a Party is failing to effectively enforce its environmental law by issuing or allowing permits that prevent legal requirements from being met is within the scope of Article 14. Bearing in mind the legal complexity underlying the interrelationship of permitting, WQS and antidegradation requirements under the CWA, the Secretariat concludes that the Submitters’ assertions regarding the issuance of NPDES and state discharge permits fall within the scope of Article 14.

The essence of the Submitters’ second, related contention is that the United States, by approving inadequate state antidegradation policies and implementation methods, is failing to effectively fulfill its legal obligation under the antidegradation provisions of the CWA to prevent emissions and discharges of coal-fired power plants to air and water from degrading Tier I, Tier II and Tier III water bodies.<sup>23</sup> With respect to all three classes of waters, the Submitters contend that air emissions of mercury are causing degradation that contravenes antidegradation requirements, and that the USEPA is not fulfilling its legal obligation to require states to adopt or adjust controls on point and nonpoint sources of mercury that will prevent degradation of water quality. With regard to Tier II waters, the Submitters add that USEPA is allegedly failing to fulfill its obligation to allow degradation of Tier II water bodies only if public hearings are held and best management practices (BMPs) have been implemented for all nonpoint sources of pollution, including air emissions from coal-fired power plants. The Secretariat concludes that the assertion regarding approval of state antidegradation policies and implementation methods involves an asserted failure to effectively enforce, because for all tiered classes of water bodies, the Submitters assert that the United States is failing to meet legal requirements related to preventing water quality degradation.

The essence of the third assertion is that the United States is failing to effectively fulfill its legal obligation to ensure that states adopt TMDLs for mercury for water bodies that fail to meet water quality

---

22. Article 5(1)(i). The Secretariat has previously made reference to the actions listed in Article 5(1) in determining whether an assertion relates to enforcement. *See, e.g.*, SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Articles 14(1) and 14(2), 5 NAELP 164, 170 (8 September 1999).

23. Submission at 10-11.

standards for mercury. The Submitters assert that the United States is failing to effectively fulfill TMDL requirements in two ways: first, by failing to ensure that states, taking into account FCAs, properly declare waters to be impaired; and second, by failing to adopt TMDLs for waters that are or should be listed as impaired. The Secretariat concludes that the assertions regarding failure to effectively enforce TMDL requirements also meet the threshold criteria of Article 14.

#### **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;
- (d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry;
- (e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party's response, if any; and
- (f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.<sup>24</sup>

##### **1. *The submission satisfies five of the six criteria***

The submission meets the criteria in Article 14(1)(a), (b), (d), (e) and (f). First, the submission is in English, a language designated by the United States.<sup>25</sup> Second, it clearly identifies the organizations making the submission.<sup>26</sup> Third, the submission appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry.<sup>27</sup> It is focused on the

---

24. Article 14(1)(a)-(f).

25. Submission at 13; Article 14(1)(a), Guideline 3.2.

26. Submission at 13; Article 14(1)(b).

27. Submission at 13; Article 14(1)(d).



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.<sup>28</sup> The submission indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the United States and indicates that no response was received.<sup>29</sup> Finally, the Submitters are established in the United States and Canada.<sup>30</sup>

*2. The submission, as a whole, does not satisfy Article 14(1)(c)*

The submission as a whole does not provide sufficient information to allow the Secretariat to review it, and therefore fails to satisfy Article 14(1)(c).<sup>31</sup> Although the submission and its appendices provide sufficient information with respect to some of the Submitters' assertions, information necessary for the Secretariat's review is lacking for others.

The starting point for the Submitters is information regarding FCAs in place across the United States. The Submitters incorporate into the submission information available from United States government sources regarding all FCAs currently in effect in the United States.<sup>32</sup> The Submitters treat these FCAs as an indicator of water quality impairment, citing information indicating that USEPA appears to concur, at least to some extent, with this approach.<sup>33</sup>

With this baseline of information regarding impaired waters subject to FCAs, the Submitters point to additional information in support of the asserted failures to effectively enforce the CWA. Overall, the water bodies of interest to the Submitters can be discerned by cross referencing all waters subject to mercury FCAs with Tier I water bodies that have been historically used for fishing or designated as "fishable," and all Tier II and III water bodies. The only Tier I, Tier II or Tier III water body specifically identified in the body of the submission as failing to meet antidegradation requirements is Everglades National Park, which according to Submitters is classified as an outstanding national resource water (ONRW) and Tier III waterway.<sup>34</sup> The Submitters assert that a mercury FCA in the Everglades watershed indicates a violation of

28. See Guideline 5.4.

29. Submission at 13, Appendices 6 and 7; Article 14(1)(e); Guideline 5.5.

30. Submission at 13; Article 14(1)(f).

31. Article 14(1)(c), Guideline 5.2, 5.3.

32. Submission at 1, 4-5 and notes 2-5, 39-42, 44-46.

33. Submission at 10-11, note 19, 110.

34. Submission at 11.

mandatory Tier III protections in Everglades National Park.<sup>35</sup> Relying on Toxic Release Inventory (TRI) data<sup>36</sup> and other sources, the Submitters also point to information indicating that at least one NPDES or state-permitted electric generating facility in each of the states of Pennsylvania, Kentucky, Illinois and Ohio discharged to either a lake or river under a statewide mercury FCA in 2002; and information identifying three permitted power plants in Michigan that, according to the Submitters, discharged mercury into three identified water bodies under mercury FCAs in 2002. With regard to TMDLs, the Submitters point to West Virginia as a state that they contend has failed to properly list impaired waters for which TMDLs for mercury should be adopted and they attach to the submission a report on a mercury TMDL pilot study for a portion of the Florida Everglades.<sup>37</sup>

In regard to NPDES-related requirements of the CWA, the Submitters essentially assert that when a NPDES or state permit authorizes a coal-fired power plant to discharge mercury to a water body that is under a mercury FCA (and therefore, according to the Submitters, not in compliance with WQS), the CWA requires one of two responses (or both): either 1) the permit must be adjusted to allow less mercury to be discharged, or 2) measures must be taken to ensure that mercury discharges from other point or nonpoint sources (including air emissions) affecting that water body be reduced or eliminated. In either case, according to the submission, the CWA requires the permitted discharge to be considered relative to other mercury sources, a requirement the

---

35. *Ibid.*

36. By citing the publicly-available TRI data on the USEPA's website, the Submitters effectively incorporate into the submission the specific permitted electric utilities that are identified in those data as discharging mercury to waters covered by the CWA. The Secretariat assumes that information on which of those facilities discharge mercury pursuant to NPDES or state discharge permits is a matter of public record. However, more information identifying specific permitted facilities would assist the Secretariat's further consideration of this submission.

37. Submission at 3-4, 10 and notes 95-100. The TMDL study for the Everglades does not specifically discuss the impact of mercury emissions from coal-fired power plants on Everglades water quality. While noting that "[b]oth long distance transport and localized deposition around certain types of sources are important," the report noted that "[t]he principal concerns [in the Everglades] focus on local effects of waste incinerators and other emissions sources in southeast Florida, increased release of mercury or other substances from the Everglades Agricultural Area promoted by drainage and soil disturbance, or hydrologic changes." Submission, Appendix 10 at 6. Acknowledging uncertainty and debate over the relative importance of local versus long range mercury sources, the TMDL study included source-receptor modeling only for local sources and concluded that "local sources account for more than 50% of mercury deposited in southern Florida." *Ibid.* at 58. The local sources accounted for in the TMDL study included no coal combustion sources. *Ibid.* at 76.

Submitters contend the United States is failing to fulfill.<sup>38</sup> The Secretariat concludes that the information in the submission and its attachments is sufficient to allow consideration of the Submitters' claims regarding the issuance of NPDES or state permits, but only with respect to all NPDES or state-permitted electric utilities in Pennsylvania, Kentucky, Illinois, Ohio (identifiable through USEPA's TRI data referenced in the submission),<sup>39</sup> and the three identified utilities in Michigan. The Submitters rely on information indicating that all of these utilities discharge mercury to waters subject to mercury FCAs. This information should be sufficient to permit the United States to explain in a response whether and, if so, how it has fulfilled the CWA's requirements for NPDES or state discharge permits, including consideration of other point and nonpoint sources, in connection with the power plants identified.

The Secretariat concludes that the submission does not include sufficient information to allow consideration of the assertions regarding approval of state antidegradation policies and procedures and enforcement of TMDL requirements.<sup>40</sup> Recently, the Secretariat dismissed a submission on the grounds that "[w]ithout additional information that would allow the Secretariat to discern more clearly the context in which the Submitter seeks to have factual information presented in a factual record, the Secretariat is not able to review the submission."<sup>41</sup> The same applies here with respect to the Submitters' assertions regarding antidegradation and TMDL requirements, and regarding NPDES or state permits other than those identified above.

Although cross referencing mercury FCAs with Tier I, Tier II and Tier III water bodies is a starting point, it is not sufficient. For example, to review these assertions, the Secretariat would need additional information regarding 1) exceedances of water quality standards for mercury in particular Tier I, Tier II and Tier III water bodies subject to FCAs; 2) the nature of the alleged failure to ensure that particular state antidegradation policies and implementation methods meet federal requirements with regard to those water bodies; and 3) the actions the Submitters believe the United States is failing to effectively take with respect to particular states in which the Submitters believe antidegradation policies and implementation methods are in violation of the

---

38. Submission at 10.

39. See Submission at notes 95-98.

40. Although the Submitters' assertions regarding NPDES and state discharge permits appear to implicate the TMDL scheme to some extent, those assertions do not incorporate the full scope of the Submitters' TMDL assertions.

41. SEM-04-004 (Oldman River III), Determination pursuant to Article 14(1) (14 October 2004).

CWA.<sup>42</sup> With respect to antidegradation requirements for Tier II water bodies, the Secretariat also requires more specific information identifying the Tier II water bodies with respect to which the Submitters believe the United States has failed to require BMPs for coal-fired power plants, as well as more information regarding the nature of the asserted failure: do the Submitters assert that the United States has taken no action, or that the United States has taken inadequate action, for example by either failing to identify the power plants that contribute to the degradation of water quality or not ensuring that identified sources employ BMPs?

In regard to TMDLs, the submission states that a “factual record would determine which state continuing planning processes fail to incorporate an existing TMDL or incorporate[] a TMDL that does not have any regulation or BMP for mercury air emissions from coal-fired plants”; that it “would also determine if EPA is failing to use its authority to require states to pass TMDLs where WQS are not being met or a beneficial use has been lost”; and that it would further examine “if EPA is failing to intervene by issuing its own TMDLs where state action is inadequate.”<sup>43</sup> Citing the example of West Virginia, the Submitters also assert that “the CEC may need to inquire into the possible failure to use FCAs to declare waters impaired.”<sup>44</sup> Despite the information regarding West Virginia’s alleged failure to properly list impaired waters and establish TMDLs, the submission contains insufficient information for the Secretariat to consider the full scope of the assertion that the United States is failing to effectively enforce TMDL requirements.<sup>45</sup> To trigger the process under Articles 14 and 15, the Submitters must provide additional and more specific information regarding which states the Submitters believe have failed to adopt, in the manner required, TMDLs addressing air emissions from coal-fired power plants and regarding the nature of those alleged failures with respect to particular states.<sup>46</sup>

---

42. The Secretariat does not assume that the asserted failure to effectively enforce the CWA’s antidegradation requirements is the same for all states. For example, where a FCA advisory in a state indicates that WQS are not being met, a number of scenarios are theoretically possible. For example, USEPA or a state might have taken action to enforce antidegradation requirements that will require additional time to result in improvements to water quality; action might have been taken that will only partially, or inadequately, meet antidegradation requirements; or no action might have been taken. The submission makes no distinction among such scenarios.

43. Submission at 11-12.

44. Submission at 12.

45. As noted above in note 40, certain aspects of the TMDL assertions may be implicated in the NPDES-related assertions for power plants in Illinois, Kentucky, Michigan, Ohio and Pennsylvania.

46. Again, the Secretariat does not assume that the alleged failure to enforce TMDL requirements is the same for all states. *See* note 38.

In short, although the submission raises serious questions, it does not contain sufficient information regarding the nexus between air emissions of particular coal-fired plants and impairment of particular water bodies, or, in the absence of such information, a sufficient indication that the lack of this information forms an integral part of the assertion of a failure to effectively enforce the CWA.<sup>47</sup> The Secretariat must be equipped at the appropriate time with enough information to consider whether a factual record is warranted. While the Submitters cannot be expected to provide information that would more appropriately be expected in a response to the submission from the United States government (or more appropriately developed during preparation of a factual record), the Secretariat concludes that they have not met the threshold of information required to trigger the Articles 14 and 15 process. The legal complexity of the CWA scheme for addressing point and nonpoint sources of pollution, the focus in the submission on air emissions from coal-fired power plants as a source of water quality degradation and the likelihood that a significant portion of the pollution of concern to the Submitters is interstate in nature underscore the need for additional information to support the Secretariat's consideration of the submission as a whole.

The Secretariat also believes the Submitters could provide additional information or clarification regarding whether private remedies available under the Party's law have been pursued, a factor relevant to the Secretariat's consideration of whether to request a response to a submission from the Party concerned.<sup>48</sup> On its face, Article 14(2)(c) does not restrict the Secretariat's consideration only to whether the Submitters of a submission have pursued private remedies, but rather contemplates some consideration of whether others have pursued private remedies as well. Because of the many legal issues regarding interpretation of the CWA underlying this submission, the Submitters should be able to provide some indication of whether and how courts in the United States have addressed key legal questions that are critical to their assertions,

---

47. Appendix 7 to the submission is a letter from Waterkeeper Alliance to USEPA Administrator Leavitt, objecting to the USEPA's *Proposed National Emissions Standards for Hazardous Air Pollutants*; and in the Alternative, *Proposed Standards of Performance for New and Existing Stationary Sources: Electric Utility Steam Generating Units; Proposed Rule*. The letter contends that the Proposed Rule fails to adequately address the antidegradation requirements of tiered waterbodies and BMPs under CWA mandates. However, the submission does not indicate that the Submitters focus their assertions regarding failure to effectively enforce the CWA's antidegradation and TMDL requirements on the Proposed Rule, or that they contend that the Proposed Rule is the only mechanism that the United States currently has in progress that relates to the nonpoint sources of water pollution of concern to the Submitters.

48. Article 14(2)(c).

including questions regarding the availability of private remedies. While the Secretariat does not expect a comprehensive search, some additional information regarding the legal underpinnings of the submission would assist in its further consideration.

#### IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that although submission SEM-04-005 (Coal-fired Power Plants) meets most of the requirements of Article 14(1), it does not satisfy Article 14(1)(c) with respect to all of its assertions. 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 Submitters will have 30 days to provide the Secretariat with a submission that conforms fully to the criteria of Article 14(1) and the guidelines. In the alternative, the Submitters may inform the Secretariat that they wish to retain only those portions of the submission that the Secretariat has determined satisfy Article 14(1).

Respectfully submitted,

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

*(original signed)*  
William V. Kennedy  
Executive Director

c.c.: Norine Smith, Environment Canada  
Judith E. Ayres, US-EPA  
Jose Manuel Bulas, SEMARNAT  
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

|  |   |
|--|---|
| <b>Submitters:</b>                     | Friends of the Earth Canada<br>Friends of the Earth-U.S.<br>Earthroots<br>Centre for Environmentally<br>Sustainable Development<br>Great Lakes United<br>Pollution Probe<br>Waterkeeper Alliance<br>Sierra Club (U.S. and Canada) |
| <b>Represented by:</b>                 | Waterkeeper Alliance and Sierra Legal<br>Defence Fund   |
| <b>Party:</b>                          | United States   |
| <b>Date received:</b>                  | 20 September 2004   |
| <b>Date of this<br/>determination:</b> | 24 February 2005  |
| <b>Submission no.:</b>                 | <b>SEM-04-005 (Coal-fired Power Plants)</b>   |

---

#### I. INTRODUCTION

On 20 September 2004, 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 the United States is failing to effectively enforce sections 303 and 402 of the federal *Clean Water Act* (CWA) in connection with mercury emissions from coal-fired power plants to air and water that are allegedly degrading thousands of rivers, lakes and other water bodies across the United States. In a determination of 16 December 2004, the Secretariat found that the submission as a whole did not provide sufficient information to allow the Secretariat to review it, and therefore failed to satisfy Article 14(1)(c).<sup>1</sup> The Secretariat gave the Submitters 30 days to re-file the submission, and on 18 January 2005, the Submitters re-filed the submission with an additional appendix containing an explanation of the new information provided and twelve sub-appendices.

The Secretariat has determined that the submission now satisfies Article 14(1) and that, based on the considerations in Article 14(2), it warrants a response from the United States. The reasons for this determination are provided below.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

This section summarizes the original submission as well as the additional information provided on 18 January 2005.

### A. The Original Submission

The Submitters assert that throughout the United States, the number of fish consumption advisories (FCAs)<sup>2</sup> for mercury has risen from 899 to 2347 since 1993, and that, according to the U.S. Environmental Protection Agency (USEPA or EPA), 35% of the total lake acres and 24% of the river miles in the United States are now under FCAs.<sup>3</sup> They contend that the USEPA "is allowing both non-point and point source discharges of mercury from coal-fired power plants that are contribut-

---

1. Article 14(1)(c), Guideline 5.2, 5.3.

2. The Submitters describe FCAs as "warning the general public and sensitive subpopulations, such as pregnant women, of the dangers of consuming this otherwise healthy food." Submission at 1.

3. Submission at 1.



ing to a steady degradation of the nation's waterways as evidenced by increasing mercury fish advisories and the effective withdrawal of existing uses (fishable) of many of these water bodies."<sup>4</sup> According to the Submitters, these discharges include both air emissions of mercury that fall back to the earth in the form of precipitation or as dry particles and direct discharges to water.

The Submitters assert that mercury discharges from coal-fired power plants to air and water contravene provisions of the CWA enacted to prevent degradation of national waters, in *National Pollutant Discharge Elimination System* (NPDES) provisions under section 402 of the CWA and Water Quality Standards (WQS) provisions under section 303 of the CWA. According to the submission, the CWA, through the NPDES provisions, "requires the [USEPA] Administrator to establish and enforce technology and water quality-based limitations for point source discharges into the country's navigable waters."<sup>5</sup> The submission also describes the system for delegating permitting of point sources to states under USEPA's oversight authority.<sup>6</sup>

The submission then presents an explanation of state WQS. The Submitters assert that states designate uses, including both existing and desired uses, for all water bodies within their borders and that they are required to protect and maintain the level of water quality necessary to protect "existing uses."<sup>7</sup> They claim that "if a water in the U.S. was being used as a source for fish consumption on or after November 28, 1975, the CWA makes it clear that both point and nonpoint sources of pollutants must be controlled to allow this existing use to continue."<sup>8</sup> The submission describes the requirement to develop numeric or narrative water quality criteria to achieve and protect existing and designated uses of waterways under a three-tiered system for classifying water bodies, and also outlines the antidegradation provision, which the Submitters describe as "[t]he most critical component of the state WQS scheme."<sup>9</sup> According to the Submitters, "[t]he purpose of the antidegradation policy is to ensure that existing water uses and the level of water quality to protect those uses are maintained and protected."<sup>10</sup> They assert that the antidegradation provisions "require that both point and nonpoint sources of pollution be maintained to protect designated and existing

---

4. Submission at 12.

5. Submission at 6.

6. *Ibid.*

7. Submission at 6-7.

8. Submission at 7.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

uses of all U.S. waterways.”<sup>11</sup> The Submitters assert that the USEPA retains oversight authority for all aspects of state WQS, including authority to approve state WQS or to promulgate its own standards if a state does not make changes USEPA says are needed to meet requirements of the CWA.<sup>12</sup>

The submission also outlines the CWA’s provisions regarding Total Maximum Daily Loads (TMDLs), which the Submitters describe as essential for implementing the antidegradation provisions. The Submitters assert that “where waterways have become contaminated beyond levels set in the WQS, the state must establish TMDLs to bring a water body back into compliance . . . by establishing the maximum amount of pollution that can be added to [the] water body.”<sup>13</sup> According to the Submitters, “[t]he CWA requires that TMDLs incorporate (1) a waste load allocation for point sources (those with NPDES permits), (2) a load allocation for natural background pollution, and (3) a load allocation for nonpoint sources.”<sup>14</sup> The Submitters assert that “TMDLs apply to water bodies that exceed their WQS even where there is no point source of pollution, that is, where the only sources of pollution are nonpoint, for example from atmospheric deposition.”<sup>15</sup> They contend that USEPA retains considerable oversight of a state’s TMDL program, including authority to approve state TMDLs (or state “continuing planning processes” containing TMDLs) or to reject them and promulgate acceptable ones.<sup>16</sup>

Focusing on the years 1993 to 2003, the Submitters assert that the United States, through the USEPA, is failing on an ongoing basis to effectively enforce the NPDES provisions under section 402 of the CWA and the WQS provisions under section 303 of the CWA in three different ways. First, they contend USEPA issues NPDES permits or delegates to states the issuance of state permits meeting federal requirements that allow for ongoing point source discharges of mercury into U.S. waterways, without consideration for the cumulative impact of point and nonpoint discharges of mercury on degraded waters. They assert that a “factual record would establish whether the [USEPA] is allowing direct discharges of mercury to waterways that are currently under FCAs for mercury and thus no longer suitable for fishing.”<sup>17</sup> Second, they assert

---

11. Submission at 7-8.

12. Submission at 8.

13. Submission at 9.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

17. Submission at 10.

the USEPA approves inadequate state antidegradation policies and implementation procedures that fail to safeguard water bodies. Third, they claim the USEPA fails to use its authority to require states to adopt TMDLs for mercury where WQS are not being met, and to issue its own TMDLs where state action is inadequate.

## B. The Additional Information in Appendix 12

On 18 January 2005, the Submitters provided additional information in the form of Appendix 12 to the original submission. Appendix 12 contains an initial section containing a response to the Secretariat's determination of 16 December 2004, plus twelve sub-sections containing additional supporting information. The Submitters ask that the period covered by the submission be expanded to 1993 through 31 December 2004.

The Submitters state that “[t]he very nature of the allegations – that the U.S. government is failing to enforce its environmental laws with respect to mercury emissions from coal-fired plants across all of the country's almost 1,100 utility units and impacting virtually every waterway in North America – makes it highly impracticable to cite and provide documentary evidence of every alleged violation of the CWA with respect to every facility.”<sup>18</sup> They explain that, nonetheless, they are providing “detailed information relating to the coal-fired plants in ten specific states, which [they] submit as exemplary of the widespread and systemic problem that is being asserted.”<sup>19</sup> They assert that these states – Alabama, Illinois, Indiana, Kentucky, Michigan, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, Texas and West Virginia – “represent almost 60% of the mercury emissions from coal-fired power plants.”<sup>20</sup> They provide data indicating that coal-fired power plants in these states emitted 73,624 pounds of mercury and mercury compounds to air in 2001 and 72,145 pounds to air in 2002.<sup>21</sup> They also provide data on the amount of mercury and mercury compounds those plants discharged to water in 2001 and 2002.<sup>22</sup>

For each of the ten states, the Submitters explain that Appendix 12 provides details and analysis of private remedies available to address the matters raised in the submission; statistical data of direct discharges

---

18. Submission, Appendix 12 at 4.

19. *Ibid.*

20. *Ibid.*

21. Submission, Appendix 12 at 5-6.

22. Submission, Appendix 12 at 6-7.

to water from coal-fired power plants; charts that correlate designated uses of state waterways with mercury fish consumption advisories (FCAs); a list of the largest mercury emitting power plants in the state; a complete list of mercury-based FCAs for the state; an updated list of state-wide FCAs; a copy of the state's water quality standards, including its antidegradation policy and, where available, a list of designated uses of each waterway in the state and tier protection designations; a detailed review and analysis of state TMDL actions, including CWA § 303(d) mercury-impaired waterways and preparation of TMDLs for mercury impaired waters; and press reports critiquing EPA's actions in dealing with mercury emissions under the CAA to provide a context for the Submitters' allegations.<sup>23</sup>

The Submitters append two *Clean Air Act* Title V permits for coal-fired power plants, which they claim are typical in that the permits neither place any restrictions on mercury emissions nor mention water quality standards or antidegradation. The Submitters claim that the failure of the permits to control mercury emissions is consistent with statements on USEPA's website that "EPA is committed to regulating and reducing power plant mercury plant emissions for the first time ever" and that "[o]n December 15, 2003, EPA signed its first ever proposal to substantially curb mercury emissions from coal-fired power plants."<sup>24</sup> The Submitters state that the conduct of the USEPA towards the coal-fired power industry as demonstrated by its handling of an ongoing mercury rule-making process under the *Clean Air Act*, while not a primary piece of evidence of non-enforcement, can properly be considered to give a factual context to the allegation of the USEPA's failure to effectively enforce the CWA.<sup>25</sup>

The Submitters also provide additional information regarding FCAs in the ten states. According to the Submitters, as of July 2004, four of the ten states (Ohio, Pennsylvania, Illinois and Kentucky) had state-wide mercury FCAs for both lakes and rivers, two (Indiana and Michigan) had state-wide mercury FCAs for either lakes or rivers, and four (Texas, Alabama, North Carolina and West Virginia) had no state-wide mercury FCAs but nonetheless had at least one, and as many as 17, mercury FCAs in the state.<sup>26</sup> The Submitters assert that West Virginia has declared a state-wide mercury advisory on its waters since the filing of their original submission.<sup>27</sup> They also assert that Texas, Alabama and

---

23. Submission, Appendix 12 at 7-8.

24. Submission, Appendix 12 at 8.

25. Submission, Appendix 12 at 10.

26. Submission, Appendix 12 at 9.

27. Submission, Appendix 12 at 13.

North Carolina have state-wide mercury FCAs for coastal areas.<sup>28</sup> Appendix 12B provides detailed information regarding the specific water bodies under mercury FCAs for each state.

Regarding private remedies, the Submitters assert that one option would be to bring several hundred lawsuits against *Clean Air Act* Title V permitting authorities to challenge permits that fail to address anti-degradation of waterways.<sup>29</sup> Another option would be to sue individual state governments in multiple lawsuits alleging failure to implement adequate water quality standards and antidegradation provisions.<sup>30</sup> They contend bringing multiple lawsuits would require considerable expense of time and money.<sup>31</sup> The Submitters provide information regarding lawsuits private citizens have brought to try, with mixed results, to force states and USEPA “to effectively control nonpoint sources of pollution and atmospheric deposition of toxics and to better implement current requirements under WQS and TMDL processes.”<sup>32</sup> The Submitters assert that the TMDL litigation they reference “tends to strengthen [their] assertion that the EPA fails to effectively enforce the relevant CWA provisions.”<sup>33</sup> They conclude that “any attempts to address mercury emissions through TMDL litigation would itself be a great burden without necessarily dealing with the full extent of the problem.”<sup>34</sup> They claim that pursuing litigation regarding individual NPDES permits would also be extremely cumbersome. In sum, noting that the failure to effectively enforce asserted in the submission is evidenced by the sum of the evidence regarding alleged failures based on the NPDES, antidegradation, WQS or TMDL processes, they claim it would be “highly burdensome to attempt to remedy the issue through available private means.”<sup>35</sup>

With regard to their NPDES-related assertions, the Submitters provide additional information that identifies all of the facilities that discharge mercury to water in the ten states on which Appendix 12 focuses.<sup>36</sup> They note that in states without state-wide mercury FCAs, they were not able in each case to determine the name of the receiving water body to which NPDES-permitted facilities discharge mercury.<sup>37</sup>

---

28. Submission, Appendix 12 at 9.

29. Submission, Appendix 12 at 11.

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

34. Submission, Appendix at 12.

35. *Ibid.*

36. Submission, Appendix 12 at 13, Appendix 12D.

37. Submission, Appendix 12 at 13.

With regard to their antidegradation-related assertions, the Submitters provide examples wherein they claim water quality standards have been exceeded across all tiers of water within each of the ten states.<sup>38</sup> According to the Submitters, “every time a ‘fishable’ waterway becomes subject to a mercury FCA and is no longer fishable it is, by definition, in exceedance of water quality standards for the pollutant for which the FCA was issued.”<sup>39</sup> In addition, they assert that “these ten states exceed their WQS’s narrative criteria regarding the addition of toxic mercury from power plants into local waterways, resulting in a significant human health threat and a continuing diminution in water quality.”<sup>40</sup> The Submitters assert that USEPA routinely approves state WQS, including antidegradation provisions and implementation procedures, that illegally fail to control nonpoint source mercury pollution from power plants.<sup>41</sup> With respect to Tier II waterways, the Submitters clarify that, having found no information to the contrary, they assert in the submission that the USEPA has taken no action to implement BMPs for mercury from utility units in order to protect Tier II water bodies.<sup>42</sup>

With regard to their TMDL-related assertions, the Submitters state that for each of the ten states, they have cross-referenced the listing of impaired waters with the water bodies subject to a mercury FCA, reviewed the EPA approval and determined what, if any, TMDLs are planned or have been prepared for mercury-impaired water bodies.<sup>43</sup> They assert that state lists of impaired water bodies prepared under CWA section 303(d), while often incomplete, to a large extent list water bodies with mercury FCAs, but “there is little if any follow through by states or EPA in terms of moving even to the stage of listing such waters for TMDL preparation.”<sup>44</sup> They state they “could not find an example – among the hundreds of mercury-impaired waters – of a control program for non- point mercury sources and therefore no evidence of any action against coal-fired power plants.”<sup>45</sup>

The Submitters include a detailed description of the progress toward TMDLs addressing mercury-impaired waters in the ten states. They contend that of these states, only North Carolina has a TMDL for a mercury-impaired water body that acknowledges contributions from

---

38. Submission, Appendix 12 at 14; Appendix 12B; Appendix 12E.

39. Submission, Appendix 12 at 14.

40. Submission, Appendix 12 at 15.

41. *Ibid.*

42. Submission, Appendix 12 at 16.

43. Submission, Appendix 12 at 17.

44. *Ibid.*

45. Submission, Appendix 12 at 18.

coal-fired power plant air emissions, but they note further that this TMDL does not include a specific waste load allocation for power plants.<sup>46</sup> The Submitters state:

[w]hile ... the reasons for [the failure to adopt TMDLs addressing mercury emissions from power plants] are diverse – in the case of Pennsylvania no explanation is given and in the case of Michigan the EPA has offered to assist in preparing plans in 2011 – the systemic nature of the failure of effective enforcement is shown by the almost total absence of action on TMDLs and, more importantly, the concomitant failure by the EPA to take action.<sup>47</sup>

The Submitters note that in Georgia, pursuant to a lawsuit settlement, a state TMDL did address mercury deposition. The Georgia TMDL indicates that 99% of mercury deposition was from airborne sources, and according to the Submitters, it does not outline any non-point source control program against coal-fired power plants.<sup>48</sup> The Submitters state that the Georgia TMDL illustrates the predicament of state-prepared TMDLs addressing out-of-state non-point sources such as power plants, noting that this “presents a plausible explanation for the EPA’s failure to effectively enforce the CWA provisions against states.”<sup>49</sup> According to the Submitters, the absence of a national program highlights the failure of USEPA to act in regard to non-point sources of mercury from coal-fired power plants.

### III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,<sup>50</sup> Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.

46. Submission, Appendix 12 at 18, 27-31.

47. Submission, Appendix 12 at 39.

48. Submission, Appendix 12 at 18.

49. *Ibid.*

50. 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. Opening Phrase of Article 14(1)

The opening phrase 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 the requirements inherent in this phrase. First, the Submitters are nongovernmental organizations as defined in Article 45(1) of the NAAEC. Second, the submission asserts that a Party, the United States, is failing to effectively enforce provisions of the CWA. Third, the NPDES and WQS provisions of the CWA are clearly environmental law within the meaning of NAAEC Article 45(2) and the submission alleges an ongoing failure to effectively enforce these provisions of environmental law. Last, the submission alleges a failure to effectively enforce the cited provisions of law and not a deficiency in the law itself. The Secretariat’s determination of 16 December 2004 included a detailed discussion of how the submission meets these requirements.<sup>51</sup>

### 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;
- (d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry;
- (e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party’s response, if any; and
- (f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.<sup>52</sup>

---

51. SEM-04-005 (Coal-fired Power Plants), Determination pursuant to Article 14(1) (16 December 2004).

52. Article 14(1)(a)-(f).



In its 16 December 2004 determination, the Secretariat found that the submission meets the criteria in Article 14(1)(a), (b), (d), (e) and (f).<sup>53</sup> However, the Secretariat further determined that the submission as a whole did not provide sufficient information to allow the Secretariat to review it, and therefore failed to satisfy Article 14(1)(c). Although the original submission and its appendices provided sufficient information with respect to some of the Submitters' assertions, information necessary for the Secretariat's review was lacking for others.<sup>54</sup>

With the additional information that the Submitters provided on 18 January 2005, the submission now fully satisfies Article 14(1)(c).

The starting point for the Submitters is information regarding FCAs for mercury in United States water bodies. The Submitters incorporated into the original submission information available from United States government sources regarding all FCAs currently in effect in the United States.<sup>55</sup> Appendix 12, along with its sub-appendices, provides more detailed information regarding the mercury FCAs in the ten states on which the Submitters focus.<sup>56</sup> The Submitters treat these FCAs as an indicator of water quality impairment, citing information indicating that USEPA appears to concur, at least to some extent, with this approach.<sup>57</sup>

With this baseline of information regarding impaired waters subject to FCAs, the Submitters point to additional information in support of the asserted failures to effectively enforce the CWA. Overall, the water bodies of concern in the original submission could be discerned by cross referencing all waters subject to mercury FCAs with Tier I water bodies that have been historically used for fishing or designated as "fishable," and all Tier II and III water bodies. The only Tier I, Tier II or Tier III water body specifically identified in the body of the original submission as failing to meet antidegradation requirements was Everglades National Park, which according to Submitters is classified as an outstanding national resource water (ONRW) and Tier III waterway.<sup>58</sup> The Submitters assert that a mercury FCA in the Everglades watershed indicates a violation of mandatory Tier III protections in Everglades National Park.<sup>59</sup> Appendix 12 provides a substantial amount of addi-

---

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*

55. Submission at 1, 4-5 and footnotes 2-5, 39-42, 44-46.

56. *See, e.g.*, Submission, Appendix 12 at 9, 13-17, Appendix 12B.

57. Submission at 10-11, footnote 19, 110. *See also* Submission, Appendix 12 at footnote 21.

58. Submission at 11.

59. *Ibid.*

tional and more detailed information regarding the cross-referencing of mercury FCAs with specific water bodies in the ten states of particular concern.<sup>60</sup>

Relying on Toxic Release Inventory (TRI) data and other sources, the original submission indicated that at least one NPDES or state-permitted electric generating facility in each of the states of Pennsylvania, Kentucky, Illinois and Ohio discharged to either a lake or river under a statewide mercury FCA in 2002; and information identifying three permitted power plants in Michigan that, according to the Submitters, discharged mercury into three identified water bodies under mercury FCAs in 2002. With regard to TMDLs, the original submission identified West Virginia as a state that they contend failed to properly list impaired waters for which TMDLs for mercury should be adopted and they attach to the submission a report on a mercury TMDL pilot study for a portion of the Florida Everglades.<sup>61</sup> Appendix 12 and its sub-appendices supply a great deal of additional information identifying specific power plants of concern to the Submitters in the ten states on which they focus, as well as detailed information regarding the status of TMDL development in those ten states.<sup>62</sup>

In regard to NPDES-related requirements of the CWA, the Submitters essentially assert that when a NPDES or state permit authorizes a coal-fired power plant to discharge mercury to a water body that is under a mercury FCA (and therefore, according to the Submitters, not in compliance with WQS), the CWA requires one of two responses (or both): either 1) the permit must be adjusted to allow less mercury to be discharged, or 2) measures must be taken to ensure that mercury discharges from other point or nonpoint sources (including air emissions)

60. See, e.g., Submission, Appendix 12 at 9, 13-17, Appendix 12B.

61. Submission at 3-4, 10 and footnotes 95-100. The TMDL study for the Everglades does not specifically discuss the impact of mercury emissions from coal-fired power plants on Everglades water quality. While noting that “[b]oth long distance transport and localized deposition around certain types of sources are important,” the report noted that “[t]he principal concerns [in the Everglades] focus on local effects of waste incinerators and other emissions sources in southeast Florida, increased release of mercury or other substances from the Everglades Agricultural Area promoted by drainage and soil disturbance, or hydrologic changes.” Submission, Appendix 10 at 6. Acknowledging uncertainty and debate over the relative importance of local versus long range mercury sources, the TMDL study included source-receptor modeling only for local sources and concluded that “local sources account for more than 50% of mercury deposited in southern Florida.” *Ibid.* at 58. The local sources accounted for in the TMDL study included no coal combustion sources. *Ibid.* at 76.

62. See, e.g., Submission, Appendix 12 at 13, 17-40, Appendix 12B, Appendix 12D, Appendix 12E, Appendix 12E.1.

affecting that water body be reduced or eliminated. In either case, according to the submission, the CWA requires the permitted discharge to be considered relative to other mercury sources, a requirement the Submitters contend the United States is failing to fulfill.<sup>63</sup> The Secretariat concludes that the information in the submission and its attachments, including Appendix 12 and its sub-appendices, is sufficient to allow consideration of the Submitters' claims regarding the issuance of NPDES or state permits with respect to the NPDES or state-permitted electric utilities in the ten states on which the Submitters focus. The information in the original submission and Appendix 12 is sufficient to permit the United States to explain in a response whether and, if so, how it has fulfilled the CWA's requirements for NPDES or state discharge permits, including consideration of other point and nonpoint sources, in connection with the power plants identified.

The Secretariat concludes that the submission, as supplemented with the information in Appendix 12 and its sub-appendices, now includes sufficient information to allow consideration of the assertions regarding approval of state antidegradation policies and procedures and enforcement of TMDL requirements in the ten states on which the Submitters focus. The additional information in Appendix 12 and its sub-appendices allows for easier cross referencing of mercury FCAs with specific water bodies in the ten states. The Submitters' supplemental information also provides sufficient information to permit the United States to respond to the assertions regarding 1) exceedances of water quality standards for mercury in particular Tier I, Tier II and Tier III water bodies subject to FCAs; 2) the nature of the alleged failure to ensure that particular state antidegradation policies and implementation methods meet federal requirements with regard to those water bodies; and 3) the actions the Submitters believe the United States is failing to effectively take with respect to particular states in which the Submitters believe antidegradation policies and implementation methods are in violation of the CWA. With respect to antidegradation requirements for Tier II water bodies, the submission, as supplemented, now also contains sufficient information regarding the assertion that the United States has failed to require BMPs for coal-fired power plants to protect Tier II water bodies in the ten states of concern.

In regard to TMDLs, the original submission stated that a "factual record would determine which state continuing planning processes fail to incorporate an existing TMDL or incorporate[] a TMDL that does not have any regulation or BMP for mercury air emissions from coal-fired

---

63. Submission at 10.

plants”; that it “would also determine if EPA is failing to use its authority to require states to pass TMDLs where WQS are not being met or a beneficial use has been lost”; and that it would further examine “if EPA is failing to intervene by issuing its own TMDLs where state action is inadequate.”<sup>64</sup> Citing the example of West Virginia, the Submitters also asserted that “the CEC may need to inquire into the possible failure to use FCAs to declare waters impaired.”<sup>65</sup> The submission, as supplemented by Appendix 12 and its sub-appendices, now contains sufficient information for the Secretariat to consider the full scope of the assertion that the United States is failing to effectively enforce TMDL requirements in the ten states on which the Submitters focus, including the listing of waters that are mercury-impaired.

### 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 this review is to determine whether to request that the Party concerned prepare a response to the submission. During its review under Article 14(2), the Secretariat considers each of the four factors listed in that provision based on the facts involved in a particular submission. Article 14(2) lists these four factors as follows:

In deciding whether to request a response, the Secretariat shall be guided by whether:

- (a) the submission alleges harm to the person or organization making the submission;
- (b) the submission, alone or in combination with other submissions, raises matters whose further study in this process would advance the goals of this Agreement;
- (c) private remedies available under the Party’s law have been pursued; and
- (d) the submission is drawn exclusively from mass media reports.<sup>66</sup>

The Secretariat, guided by the factors listed in Article 14(2), has determined that the submission merits requesting a response from the Party, in this case the United States.

---

64. Submission at 11-12.

65. Submission at 12.

66. Article 14(2) of the NAAEC.

The Submitters provide information regarding the adverse impacts of the mercury emissions and discharges from coal-fired power plants on human health and the environment, and they assert that mercury contamination of fish deprives individuals of an otherwise healthy food source and the full use and enjoyment of waterways.<sup>67</sup> Similar assertions have been considered under Article 14(2)(a) for other submissions and they are relevant here as well.<sup>68</sup>

The submission also raises matters whose further study in the Article 14 process would advance the goals of the Agreement.<sup>69</sup> The Submitters state:

[T]he preparation of a factual record would:

- a. foster the protection and improvement of the environment for present and future generations (Preamble para. 1, Article 1(a));
- b. ensure that activities in the United States do not cause damage to the environment shared with Canada (Preamble, para. 2);
- c. promote sustainable development based on cooperation and mutually supportive environmental and economic policies (Article 1(b));
- d. increase cooperation between governments to better conserve, protect, and enhance the environment, particularly the shared fisheries (Articles 1(c), and 10(2)(i));
- e. strengthen cooperation on the development and improvement of environmental laws, regulations, procedures, policies and practices (Article 1(f));
- f. enhance compliance with, and enforcement of, environmental laws and regulations (Articles 1(g), and 10(2)(p)); and

---

67. Submission at 3, 4, 15-16.

68. 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."

69. Article 14(2)(b) of the NAAEC.

g. promote pollution prevention policies, practices, techniques and strategies (Articles 1(j) and 10(2)(b)).<sup>70</sup>

The Secretariat agrees that further study of the matters raised in the submission would advance these goals.

The Submitters asserted in the original submission that “[t]here are no realistic private remedies available” and that “[i]t is impractical and unrealistic for individuals and non-governmental entities with limited resources to seek redress through private remedies for a transnational problem of such scope and complexity.”<sup>71</sup> They assert that suing the USEPA for widespread non-enforcement would constitute a hardship on them, and note that doing so would likely pose particular challenges for the Canadian Submitters.<sup>72</sup> In Appendix 12 and Appendix 12A, they provide additional information regarding barriers to seeking private remedies with respect to the full scope of the submission and regarding private lawsuits that related to some of the matters they raise in the submission.<sup>73</sup> Taking into consideration Guideline 7.5 of the CEC’s *Guidelines for Submissions on Enforcement Matters*, the Secretariat concludes that reasonable actions have been taken to pursue private remedies prior to making this submission, bearing in mind the barriers to private remedies that the Submitters identify.

Finally, the submission is not based exclusively on mass media reports. As the Submitters note, “[t]he submission is based primarily upon [their] research and the reports of various American, Canadian, and international authorities, not upon mass media reports.”<sup>74</sup>

In sum, having reviewed the submission in light of the factors contained in Article 14(2), the Secretariat has determined that the assertion that the United States is failing to effectively enforce sections 303 and 402 of the federal *Clean Water Act* (CWA) in connection with mercury emissions from coal-fired power plants to air and water that are allegedly degrading thousands of rivers, lakes and other water bodies across the United States merits a response from the United States.

---

70. Submission at 16.

71. Submission at 16-17.

72. Submission at 17, Appendix 12 at footnote 20.

73. Submission, Appendix 12 at 10-13, Appendix 12A.

74. Submission at 17.

#### IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-04-005 (Coal-fired Power Plants) 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 the United States subject to the provisions of Article 14(3). A copy of the submission and Appendix 12 and its sub-appendices were previously forwarded to the Party under separate cover.

Respectfully submitted,

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

*(original signed)*

Geoffrey Garver

Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: Judith E. Ayres, US-EPA  
Norine Smith, Environment Canada  
Jose Manuel Bulas, SEMARNAT  
Submitters





## 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)

**Auteurs de la  
communication :** Friends of the Earth Canada  
Friends of the Earth-US  
Earthroots  
Centre for Environmentally Sustainable  
Development  
Great Lakes United  
Pollution Probe  
Waterkeeper Alliance  
Sierra Club (États-Unis et Canada)

**Représentés par :** Waterkeeper Alliance et Sierra Legal  
Defence Fund

**Partie :** États-Unis

**Date de réception :** 20 septembre 2004

**Date de la notification :** 5 décembre 2005

**N° de la communication :** SEM-04-005 (Centrales électriques  
au charbon)

---

### I. INTRODUCTION

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

environnementale (le « Secrétariat ») examine les communications à la lumière des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères établis, le Secrétariat détermine alors si elle justifie la demande d'une réponse à la Partie, conformément aux dispositions du paragraphe 14(2). Le cas échéant, le Secrétariat examine la réponse de la Partie puis, s'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, il en informe le Conseil en indiquant ses motifs, conformément au paragraphe 15(1). Le Secrétariat rejette la communication s'il estime que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée.

Le 20 septembre 2004, les auteurs ont déposé une communication au Secrétariat conformément à l'article 14 de l'ANACDE. Ils allèguent que les États-Unis omettent d'assurer l'application efficace des articles 303 et 402 de la *Clean Water Act* (CWA, Loi sur la qualité de l'eau) en rapport avec le mercure rejeté dans l'air et dans l'eau par des centrales électriques au charbon. Selon les auteurs, ces émissions polluent des milliers de rivières, de lacs et d'autres cours d'eau partout aux États-Unis. Le 16 décembre 2004, le Secrétariat a établi que la communication dans son ensemble ne contenait pas suffisamment d'informations pour qu'on puisse en faire un examen adéquat et que, par conséquent, elle ne satisfaisait pas aux critères énoncés à l'alinéa 14(1)c)<sup>1</sup>. Le Secrétariat a donné 30 jours aux auteurs de la communication pour qu'ils déposent une nouvelle communication, ce qui a été fait le 18 janvier 2005. Le nouveau document était accompagné d'une annexe expliquant la nature des nouvelles informations, de même que douze sous-annexes. Le 24 février 2005, le Secrétariat a déterminé que la communication révisée satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et a donc demandé une réponse aux États-Unis, conformément au paragraphe 14(2).

Les États-Unis ont déposé leur réponse le 25 avril 2005, puis un complément d'information le 29 septembre 2005. Dans ces deux documents, la Partie fait valoir que la loi et les faits pertinents ne permettent pas de conclure qu'elle omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement et que la question ne peut faire l'objet d'un examen compte tenu des procédures judiciaires en instance.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse des États-Unis, le Secrétariat conclut que la réponse laisse en suspens certaines questions fondamentales soulevées par les auteurs de la communication relativement au respect, par l'EPA, des obligations qui lui incombent en vertu des articles 303 et 402 de la CWA et qu'un dossier

---

1. Alinéa 14(1)c), lignes directrices 5.2, 5.3.

factuel pourrait apporter des précisions à cet égard. Plus particulièrement et tel qu'indiqué ci-après, un dossier factuel permettrait d'éclaircir les allégations des auteurs selon lesquelles l'EPA 1) omet d'assurer l'application efficace de la CWA en délivrant ou en renouvelant des permis du NPDES (ou en autorisant les États à délivrer ou à renouveler de tels permis) qui autorisent les rejets ponctuels de mercure dans des cours d'eau pollués, et 2) ne tient pas compte des émissions atmosphériques de mercure lorsqu'elle applique les dispositions de la CWA qui exigent l'adoption de TMDL pour les cours d'eau contaminés par le mercure. La gravité, la persistance et la nature généralisée de la pollution des cours d'eau des États-Unis par le mercure, que reconnaissent tant les auteurs de la communication que la Partie, soulignent la décision du Secrétariat de recommander la constitution d'un dossier factuel.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

La section qui suit renferme un résumé de la communication initiale et des informations additionnelles fournies le 18 janvier 2005.

### A. La communication initiale

Les auteurs de la communication allèguent que le nombre d'avis de non-consommation de poisson<sup>2</sup> a augmenté partout aux États-Unis, passant de 899 à 2 347 depuis 1993 ; ils affirment en outre que, selon l'*US Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement des États-Unis), 35 % de la superficie totale des lacs et 24 % de celle des rivières du pays sont visés par de tels avis<sup>3</sup>. Selon les auteurs de la communication, l'EPA « permet les rejets ponctuels et diffus de mercure provenant des centrales électriques au charbon qui contribuent à une dégradation continue de la qualité des plans d'eau du pays, comme en témoigne l'augmentation du nombre d'avis de non-consommation de poisson en raison de la contamination par le mercure et le retrait des droits d'utilisation (pêche) d'un grand nombre de ces plans d'eau<sup>4</sup>. Toujours selon les auteurs, on parle à la fois de rejets directs de mercure dans l'eau et d'émissions atmosphériques qui retombent au sol sous forme de précipitations et de particules sèches.

---

2. Les auteurs définissent ainsi un avis de non-consommation de poisson : « avertissement destiné au grand public et aux groupes vulnérables, notamment les femmes enceintes, faisant état des dangers associés à la consommation de cet aliment normalement sain ». Communication à la p. 1.

3. Communication à la p. 1.

4. *Ibid.* à la p. 12.

Les auteurs de la communication allèguent que ces rejets de mercure constituent une infraction aux dispositions de la CWA, adoptée pour prévenir la dégradation des cours d'eau du pays, y compris celles prévues à l'article 402 concernant le *National Pollutant Discharge Elimination System* (NPDES, Système national d'élimination des rejets de polluants) et à l'article 303 concernant les *Water Quality Standards* (WQS, Normes de qualité de l'eau). D'après les affirmations des auteurs, en vertu des dispositions de la CWA relatives au NPDES « l'administrateur de [l'EPA] doit établir et faire respecter des limites fondées sur la technologie et les normes de qualité de l'eau concernant les rejets ponctuels dans les eaux navigables du pays »<sup>5</sup>. La communication fournit également une description du système en vertu duquel on délègue aux États le pouvoir d'autoriser les émissions ponctuelles, sous la supervision de l'EPA<sup>6</sup>.

Les auteurs décrivent par la suite les normes de qualité de l'eau adoptées par les États. Ils expliquent que ce sont les États qui déterminent les utilisations, existantes et souhaitées, qu'on fait de tous les cours d'eau qui se trouvent sur leur territoire, et qu'ils sont tenus de maintenir la qualité de l'eau au niveau voulu pour préserver les utilisations existantes<sup>7</sup>. Selon les auteurs de la communication, si un cours d'eau était utilisé pour la pêche de subsistance le ou après le 28 novembre 1975, la CWA exige la mise en œuvre de mesures de contrôle des polluants de sources ponctuelles et diffuses pour que cette utilisation soit maintenue<sup>8</sup>. La communication fait état de la nécessité de définir des critères numériques et narratifs relatifs à la qualité de l'eau, pour favoriser le maintien des utilisations existantes des cours d'eau et permettre les utilisations désignées, selon un système de classement à trois niveaux des cours d'eau ; elle décrit également les dispositions relatives à la lutte contre la dégradation qui, selon les auteurs, est « l'élément le plus important du programme étatique de normes de qualité de l'eau »<sup>9</sup>. D'après les auteurs, « l'objet de la politique de lutte contre la dégradation consiste à faire en sorte que les utilisations existantes de l'eau et le niveau de qualité de l'eau nécessaire à la poursuite de ces utilisations soient maintenus et protégés »<sup>10</sup>. Ils affirment que les dispositions relatives à la lutte contre la dégradation « exigent qu'on procède à l'entretien des sources ponctuelles et diffuses de pollution, afin de protéger les utilisations désignées et existantes de tous les cours d'eau

---

5. *Ibid.* à la p. 6.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.* aux p. 6-7.

8. *Ibid.* à la p. 7.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

des États-Unis »<sup>11</sup>. Les auteurs de la communication affirment que l'EPA est chargée de surveiller tous les aspects des normes de qualité de l'eau et qu'elle a le pouvoir d'approuver les normes des États ou de promulguer ses propres normes dans les cas où un État n'apporte pas les changements jugés nécessaires par l'EPA pour satisfaire aux exigences de la CWA<sup>12</sup>.

La communication décrit également les *Total Maximum Daily Loads* (TMDL, charges quotidiennes maximales totales) prévues par la CWA. Les auteurs disent que les TMDL sont essentielles à la mise en œuvre des dispositions relatives à la lutte contre la dégradation. Ils allèguent que, « dans le cas des cours d'eau dont le niveau de contamination est supérieur à ceux fixés dans les normes de qualité de l'eau, l'État doit définir des TMDL pour ramener la contamination à des niveaux acceptables... en déterminant la quantité maximale de polluants qui peuvent être rejetés dans le cours d'eau »<sup>13</sup>. Selon les auteurs, « en vertu de la CWA, les TMDL doivent prévoir (1) une charge polluante pour les sources ponctuelles (installations qui ont un permis du NPDES), (2) une charge de pollution naturelle et (3) une charge pour les sources diffuses »<sup>14</sup>. Les auteurs affirment que « les TMDL visent les cours d'eau dont le niveau de pollution dépasse les normes de qualité de l'eau, même s'il n'existe aucune source ponctuelle de pollution, c'est-à-dire que les seules sources de pollution sont diffuses, par exemple, des dépôts atmosphériques »<sup>15</sup>. Les auteurs soutiennent que l'EPA conserve un grand pouvoir de surveillance des programmes d'établissement de TMDL des États, y compris le pouvoir d'approuver les TMDL (ou les processus de planification des États prévoyant des TMDL) ou de refuser les TMDL établies et d'en définir d'autres qui sont acceptables<sup>16</sup>.

Les auteurs, qui se sont surtout intéressés à la période 1993-2003, allèguent que l'EPA a omis de manière continue d'assurer l'application efficace des dispositions prévues à l'article 402 de la CWA concernant le NPDES et à l'article 303 concernant les normes de qualité de l'eau et les TMDL. Les auteurs estiment que cette omission a été observée à trois égards. Premièrement, l'EPA délivre des permis du NPDES – ou délègue aux États le pouvoir de délivrer des permis qui répondent aux exigences fédérales – autorisant les rejets ponctuels de mercure dans l'eau, sans tenir compte de l'effet cumulatif que peuvent avoir les rejets

11. *Ibid.* aux p. 7-8.

12. *Ibid.* à la p. 8.

13. *Ibid.* à la p. 9.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

ponctuels et diffus de mercure sur les eaux polluées<sup>17</sup>. Deuxièmement, l'EPA approuve des politiques de lutte contre la dégradation et des programmes de mise en œuvre qui sont inadéquats et omet ainsi d'assurer la préservation des cours d'eau. Troisièmement, l'EPA n'exerce pas le pouvoir en vertu duquel elle peut exiger des États qu'ils prescrivent des TMDL pour le mercure lorsque les normes de qualité de l'eau ne sont pas respectées, et qui lui permet d'établir ses propres TMDL dans les cas où les mesures prises par les États ne sont pas adéquates.

### **B. Informations additionnelles fournies à l'annexe 12**

Le 18 janvier 2005, les auteurs de la communication ont fourni des informations additionnelles, qui constituent l'annexe 12 à la communication initiale. Ces informations ont été fournies en réponse à la détermination du Secrétariat selon laquelle la communication initiale ne renfermait pas suffisamment d'information relativement à certaines allégations des auteurs. Plus précisément, le Secrétariat concluait que les renseignements fournis dans la communication initiale et dans les pièces jointes permettaient d'examiner l'allégation relative à la délivrance des permis du NPDES ou des États, mais seulement en ce qui concerne les services publics d'électricité de la Pennsylvanie, du Kentucky, de l'Illinois, de l'Ohio dont le permis a été délivré en vertu du NPDES ou par l'État (qu'on peut identifier par les données du *Toxic Release Inventory* [TRI, Inventaire des rejets toxiques] de l'EPA, fournies dans la communication)<sup>18</sup>, et les trois services publics identifiés au Michigan. Le Secrétariat a cependant déterminé que la communication initiale ne fournissait pas suffisamment d'information pour qu'on puisse examiner les allégations relatives à l'approbation des politiques de lutte contre la dégradation adoptées par les États et les processus relatifs à l'établissement et au respect des TMDL<sup>19</sup>.

La première section de l'annexe 12 contient une réponse à la détermination du Secrétariat datée le 16 décembre 2004, ainsi que douze sous-sections qui fournissent des informations supplémentaires. Les auteurs demandent également que la période visée par la communication soit prolongée jusqu'au 31 décembre 2004.

17. *Ibid.* à la p. 10 (« un dossier factuel permettrait de déterminer si l'EPA autorise le rejet de mercure dans les plans d'eau visés par des avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure et dans lesquels on ne peut donc plus pêcher »).

18. *Voir ibid.* aux notes 95-98.

19. Bien que les allégations des auteurs au sujet des permis délivrés en vertu du NPDES et par les États semblent viser, dans une certaine mesure, le programme d'établissement de TMDL, ces allégations n'englobaient pas tous les éléments visés par les allégations des auteurs concernant les TMDL.

Les auteurs disent que « la nature même des allégations – à savoir que le gouvernement des États-Unis omet d’assurer l’application efficace de sa législation de l’environnement relativement aux rejets de mercure provenant de certaines centrales électriques alimentées au charbon du pays, qui compte près de 1 100 services publics, rejets qui ont des incidences sur pratiquement tous les cours d’eau d’Amérique du Nord – fait qu’il est très difficile de prouver chacune des infractions alléguées à la CWA commise par chaque centrale »<sup>20</sup>. Les auteurs de la communication disent néanmoins qu’ils fournissent « des renseignements détaillés sur les centrales électriques au charbon dans dix États, qui, selon eux, illustrent que le problème est systémique et très répandu »<sup>21</sup>. Ils affirment que près de 60 % des rejets de mercure proviennent de centrales électriques au charbon établies dans ces États – Alabama, Illinois, Indiana, Kentucky, Michigan, Caroline du Nord, Ohio, Pennsylvanie, Texas et Virginie occidentale<sup>22</sup>. Les auteurs fournissent des données qui indiquent que les centrales électriques au charbon de ces États ont rejeté 73 624 livres (33 425 kg) de mercure et de composés du mercure dans l’air en 2001 et 72 145 livres (32 754 kg) en 2002<sup>23</sup>. Ils fournissent également des données au sujet des quantités de mercure et de composés du mercure que ces centrales ont rejetées dans l’eau en 2001 et 2002<sup>24</sup>.

Pour chacun des dix États, l’annexe 12 renferme une analyse des recours privés qui peuvent être utilisés pour régler les problèmes soulevés dans la communication ; des statistiques sur les rejets directs dans l’eau provenant des centrales électriques au charbon ; des graphiques qui illustrent l’existence d’un lien entre les utilisations désignées des eaux qui relèvent de la responsabilité des États et les avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure ; une liste des plus grandes centrales électriques qui rejettent du mercure dans chaque État ; une liste complète des avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure émis dans chaque État ; une liste à jour des avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure visant l’ensemble du territoire de l’État ; une copie des normes de qualité de l’eau de l’État, y compris la politique sur la lutte contre la dégradation et, le cas échéant, une liste des utilisations désignées de chaque cours d’eau de l’État et des mesures de protection ; un examen détaillé des TMDL établies par les États, y compris les cours d’eau contaminés par le mercure, visés à l’alinéa 303(d) de la CWA et l’établissement de TMDL concernant les

20. *Ibid.*, annexe 12 à la p. 4.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*

23. *Ibid.* aux p. 5-6.

24. *Ibid.* aux p. 6-7.

eaux contaminées ; des reportages des médias dans lesquels on critique les mesures prises par l'EPA relativement aux rejets de mercure, en vertu de la *Clean Air Act* (CAA, Loi sur la qualité de l'air)<sup>25</sup>.

Les auteurs ont également annexé deux permis délivrés en vertu de la CAA, Title V, à des centrales électriques alimentées au charbon, qui, selon eux, illustrent l'omission systémique de réglementer les émissions de ces centrales, étant donné que ces permis ne restreignent nullement les rejets de mercure et qu'ils ne font pas référence aux normes de qualité de l'eau ou à la lutte contre la dégradation. Les auteurs allèguent que les permis sont inefficaces pour ce qui est d'assurer le contrôle des rejets de mercure, ce qui est corroboré par des déclarations faites par l'EPA sur son site Web, à l'effet que « l'EPA est résolue à réglementer et à réduire les rejets de mercure des centrales électriques, et ce, pour la toute première fois » et que « le 15 décembre 2003, l'EPA a signé la première proposition visant une réduction substantielle des rejets de mercure provenant des centrales électriques au charbon »<sup>26</sup>. D'après les auteurs, les agissements de l'EPA à l'égard des centrales électriques au charbon, comme en témoignent les mesures qu'elle a prises concernant le processus de réglementation des rejets de mercure en vertu de la CAA, bien qu'ils ne constituent pas une preuve de non-application de la CWA, peuvent établir un contexte factuel en ce qui a trait à l'allégation selon laquelle l'EPA omet d'assurer l'application efficace de la CWA<sup>27</sup>.

Les auteurs fournissent également de l'information au sujet des avis de non-consommation de poisson dans les dix États en question. Ils font valoir que, en juillet 2004, quatre de ces États (Ohio, Pennsylvanie, Illinois et Kentucky) avaient émis des avis visant l'ensemble des lacs et rivières sur leur territoire, deux États (Indiana et Michigan) avaient émis de tels avis concernant soit les lacs, soit les rivières et quatre (Texas, Alabama, Caroline du Nord et Virginie occidentale) n'avaient émis aucun avis visant l'ensemble du territoire, mais en avaient émis entre 1 et 17 visant certains cours d'eau<sup>28</sup>. Les auteurs de la communication disent que la Virginie occidentale a émis un avis général de non-consommation de poisson contaminé par le mercure depuis le dépôt de la communication initiale<sup>29</sup>. Ils allèguent également que le Texas, l'Alabama et la Caroline du Nord ont émis des avis pour tous les secteurs côtiers<sup>30</sup>. L'annexe

25. *Ibid.* aux p. 7-8.

26. *Ibid.* à la p. 8.

27. *Ibid.* à la p. 10.

28. *Ibid.* à la p. 9.

29. *Ibid.* à la p. 13.

30. *Ibid.* à la p. 9.



12B fournit des informations supplémentaires sur les cours d'eau visés par des avis dans chacun des États.

Pour ce qui est des allégations concernant le NPDES, les auteurs de la communication fournissent la liste de toutes les centrales qui rejettent du mercure dans l'eau, et ce, dans chacun des dix États mentionnés à l'annexe 12<sup>31</sup>. Ils disent que, dans les États qui ont émis des avis généraux de non-consommation de poisson, ils n'ont pas pu identifier le cours d'eau dans lequel le mercure était rejeté en vertu d'un permis du NPDES<sup>32</sup>.

Les auteurs étayaient leurs allégations concernant les exigences en matière de lutte contre la dégradation prévues par la CWA à l'aide d'exemples de cas où les normes de qualité de l'eau n'ont pas été respectées dans les cours d'eau, toutes catégories confondues, et ce, dans les dix États<sup>33</sup>. Selon les auteurs, « chaque fois qu'un cours d'eau propre à la pêche fait l'objet d'un avis de contamination par le mercure et qu'on ne peut plus y pêcher, on considère que les normes de qualité de l'eau ne sont pas respectées en ce qui concerne le polluant qui a donné lieu à l'émission de l'avis »<sup>34</sup>. En outre, les auteurs affirment que « ces dix États ne se conforment pas à leurs critères narratifs de qualité de l'eau relativement aux rejets de mercure dans les cours d'eau, ce qui constitue une grave menace à la santé humaine et entraîne une diminution continue de la qualité de l'eau »<sup>35</sup>. Les auteurs de la communication soutiennent que l'EPA approuve régulièrement des normes étatiques de qualité de l'eau, y compris les dispositions relatives à la lutte contre la dégradation et les processus de mise en œuvre, qui ne permettent pas de contrôler la pollution diffuse provenant des centrales électriques, ce qui contrevient à la loi<sup>36</sup>. En ce qui a trait aux cours d'eau de catégorie II, les auteurs soutiennent que, puisqu'ils n'ont trouvé aucune information à l'effet contraire, ils doivent conclure que l'EPA n'a rien fait pour mettre en œuvre des pratiques de gestion exemplaires des rejets de mercure des centrales, afin de protéger ces cours d'eau<sup>37</sup>.

Pour étayer leurs allégations relatives aux TMDL, les auteurs de la communication établissent une comparaison entre les listes des eaux polluées et celles des cours d'eau visés par un avis de contamination par

31. *Ibid.* à la p. 13, annexe 12D.

32. *Ibid.*, annexe 12 à la p. 13.

33. *Ibid.* à la p. 14 ; annexe 12B ; annexe 12E.

34. *Ibid.*, annexe 12 à la p. 14.

35. *Ibid.* à la p. 15.

36. *Ibid.*

37. *Ibid.* à la p. 16.

le mercure dans chacun des dix États en question, examinent le processus d'approbation de l'EPA et identifient les TDML en vigueur ou prévues, le cas échéant, pour les cours d'eau contaminés par le mercure<sup>38</sup>. Ils allèguent que les listes de cours d'eau contaminés dressées par les États en vertu de l'alinéa 303(d) de la CWA, bien qu'elles soient souvent incomplètes, identifient la plupart des cours d'eau visés par un avis de non-consommation de poisson, mais que « les États ou l'EPA n'assurent pratiquement aucun suivi en ce qui concerne l'établissement de TMDL »<sup>39</sup>. Les auteurs « n'ont pas trouvé d'exemple – parmi les centaines de cours d'eau contaminés par le mercure – de programme de contrôle des rejets ponctuels de mercure et, donc, aucune preuve que des poursuites ont été déposées contre des centrales électriques au charbon »<sup>40</sup>.

Les auteurs font une description détaillée des progrès réalisés relativement à l'établissement de TMDL pour les cours d'eau contaminés par le mercure dans les dix États. Ils allèguent que la Caroline du Nord est le seul de ces États à avoir défini une TMDL qui tient compte des émissions atmosphériques des centrales électriques au charbon mais ils ajoutent que cette TMDL ne prévoit pas de charge polluante précise pour les centrales électriques<sup>41</sup>. Selon eux :

[s]'il existe diverses raisons expliquant pourquoi on n'établit pas de TMDL relativement aux rejets de mercure des centrales électriques – dans le cas de la Pennsylvanie, aucune explication n'est fournie et dans celui du Michigan, l'EPA a offert son aide en vue de l'élaboration des plans en 2011 – la nature systémique de l'omission d'assurer l'application efficace de la législation est illustrée par l'absence quasi totale de TMDL et, surtout, l'inaction connexe de l'EPA.<sup>42</sup>

Les auteurs affirment que, en Georgie, conformément à un accord à l'amiable, on a établi une TMDL relativement aux dépôts de mercure. Cette TMDL indique que 99 % des dépôts de mercure provenaient de sources aériennes, mais, selon les auteurs de la communication, cela n'illustre nullement l'existence d'un programme de contrôle des sources diffuses des centrales électriques au charbon<sup>43</sup>. Les auteurs soutiennent que la TMDL de la Georgie illustre l'efficacité limitée des TMDL définies par un État lorsqu'il s'agit de contrôler les sources de pollution diffuses d'un autre État, par exemple les centrales électriques ; ils soulignent que

38. *Ibid.* à la p. 17.

39. *Ibid.*

40. *Ibid.* à la p. 18.

41. *Ibid.* aux p. 18, 27-31.

42. *Ibid.* à la p. 39.

43. *Ibid.* à la p. 18.

cela « constitue une explication plausible à l'omission de l'EPA de s'assurer que les États respectent les dispositions de la CWA »<sup>44</sup>. Selon les auteurs, le fait qu'il n'existe pas de programme national met en évidence l'inaction de l'EPA en ce qui concerne les rejets diffus de mercure provenant des centrales électriques au charbon.

En ce qui concerne les recours privés accessibles, les auteurs de la communication allèguent qu'il serait possible d'intenter plusieurs centaines de poursuites contre les organismes de délivrance de permis désignés en vertu de la CAA, Title V, pour contester la validité des permis qui ne prévoient aucune mesure de lutte contre la dégradation des cours d'eau<sup>45</sup>. Il serait également possible de poursuivre chaque gouvernement d'État pour omission d'appliquer des normes de qualité de l'eau acceptables et des dispositions prévoyant la lutte contre la dégradation<sup>46</sup>. Ils soutiennent qu'il serait très coûteux et très long d'intenter de multiples poursuites<sup>47</sup>. Ils fournissent des renseignements au sujet de poursuites, plus ou moins efficaces, intentées par des citoyens en vue d'obliger les États et l'EPA à « contrôler efficacement les sources diffuses de pollution et les dépôts atmosphériques de substances toxiques, de même qu'à faire respecter de manière plus efficace les exigences définies dans le cadre des processus d'établissement de normes de qualité de l'eau et de TMDL »<sup>48</sup>. Les auteurs soutiennent par ailleurs que le litige relatif à la TMDL auquel ils font référence « tend à renforcer l'allégation selon laquelle l'EPA omet d'assurer l'application efficace des dispositions pertinentes de la CWA »<sup>49</sup>. En conclusion, ils affirment que « toute contestation d'une TMDL en ce qui concerne le problème des rejets de mercure constituerait une lourde tâche qui ne permettrait pas nécessairement d'examiner le problème dans son ensemble »<sup>50</sup>. Les auteurs de la communication allèguent en outre qu'il serait également compliqué de contester des permis du NPDES. En somme, constatant que l'allégation concernant l'omission d'assurer l'application efficace de la législation est démontrée par l'ensemble des preuves concernant les omissions alléguées fondées sur le NPDES, les mesures de lutte contre la dégradation, les processus d'établissement de normes de qualité de l'eau ou de TMDL, les auteurs maintiennent qu'il serait « très difficile de tenter de régler le problème en utilisant les recours privés accessibles »<sup>51</sup>.

---

44. *Ibid.*

45. *Ibid.* à la p. 11.

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*

50. *Ibid.* à la p. 12.

51. *Ibid.*

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DES ÉTATS-UNIS

Selon les États-Unis, les auteurs allèguent que les États-Unis « omettent d'assurer l'application efficace du Title V de la *Clean Air Act...* et des articles 303 et 402 de la *Clean Water Act...* relativement à des émissions de mercure dans l'air et à des rejets directs de cette substance dans l'eau provenant de centrales électriques au charbon »<sup>52</sup>. Les États-Unis reconnaissent que le mercure est un polluant très persistant et toxique qui s'accumule dans la chaîne alimentaire et que les humains sont exposés au méthylmercure principalement lorsqu'ils consomment du poisson contaminé<sup>53</sup> ; les États-Unis affirment cependant qu'ils ont pris d'importantes mesures pour réduire ces risques pour la santé et qu'ils assument les responsabilités qui leur incombent en vertu de la législation nationale en matière d'application de la loi. Les États-Unis affirment également que l'augmentation du nombre d'avis de non-consommation de poisson dont les auteurs de la communication font état s'explique en grande partie par les mesures prises par l'EPA pour régler le problème de contamination des cours d'eau par le mercure et que cette augmentation n'illustre pas en soi une augmentation du niveau de contamination par le mercure ni une omission d'assurer l'application efficace des lois de l'environnement<sup>54</sup>.

En ce qui concerne la CAA et l'allégation selon laquelle les permis délivrés en vertu du Title V ne prévoient aucune restriction quant aux rejets de mercure des centrales électriques alimentées au charbon, ce qui constitue une infraction à la CWA, l'EPA affirme que, « ni la CAA ni ses règlements d'application n'exigent que les permis délivrés en vertu du Title V de la CAA renferment des conditions prévues par la CWA, comme des normes de qualité de l'eau ou des mesures de lutte contre la dégradation »<sup>55</sup>. Les États-Unis soutiennent plutôt que l'EPA a « exercé de manière raisonnable son pouvoir discrétionnaire relativement à l'application de la CAA » et que, bien que les centrales électriques au charbon constituent la plus grande source anthropique de mercure non réglementée en vertu de la CAA, l'Agence a fait des efforts considérables pour lutter contre les rejets de mercure de toutes les sources anthropiques »<sup>56</sup>. Pour étayer cette affirmation, les États-Unis font valoir que « les émissions globales de mercure dans l'air ont diminué de 45 % entre 1990 et 1999 aux États-Unis » et que la *Clean Air Interstate Rule*

52. Réponse à la p. 1.

53. *Ibid.* à la p. 3.

54. *Ibid.* aux p. 29-30.

55. *Ibid.* à la p. 21.

56. *Ibid.* à la p. 23.

(CAIR, règle inter-États sur la salubrité de l'air) et la *Clean Air Mercury Rule* (CAMR, règle sur le mercure et la salubrité de l'air), édictées récemment, ont été mises en œuvre et « entraîneront une réduction de près de 70 % des rejets de mercure des centrales électriques par rapport aux niveaux de 1999 »<sup>57</sup>. D'après les États-Unis, ces mesures permettront de régler les problèmes soulevés par les auteurs de la communication<sup>58</sup>.

En ce qui a trait à la CWA, les États-Unis affirment essentiellement que « les auteurs de la communication souhaitent qu'on établisse un dossier factuel pour démontrer que les États-Unis omettent d'assurer l'application de la CWA parce qu'ils n'ont pas pris des mesures qui ne sont ni exigées ni autorisées par cette loi »<sup>59</sup>. Dans leur réponse, les États-Unis examinent également chacune des trois allégations des auteurs concernant la CWA.

Selon la première de ces allégations, l'EPA ne s'acquitte pas comme il se doit des responsabilités qui lui incombent dans le cadre du programme d'établissement de TMDL, puisqu'elle ne fait rien pour obliger les centrales électriques au charbon à réduire leurs émissions atmosphériques de mercure. En réponse à cette allégation, l'EPA décrit le programme d'établissement de TMDL<sup>60</sup> et son application en vertu de l'alinéa 303(d) de la CWA. Selon l'EPA, « aux termes de l'alinéa 303(d), chaque État est tenu d'identifier les cours d'eau où les contrôles techniques ne permettent pas de respecter les normes de qualité de l'eau et d'établir des priorités d'intervention.... Les cours d'eau identifiés par les États... constituent la liste dressée en vertu de l'alinéa 303(d) »<sup>61</sup>. Les États-Unis affirment que, en vertu des règlements de l'EPA, les États doivent dresser une liste en vertu de l'alinéa 303(d) et la soumettre à l'EPA, et ce, tous les deux ans ; dans les cas où elle n'approuve pas la liste d'un État, l'EPA doit dresser une liste pour le compte de l'État<sup>62</sup>. Conformément au sous-sous-alinéa 303(d)(1)(C) de la CWA, les États doivent établir une TMDL pour chaque cours d'eau figurant sur la liste

57. *Ibid.* à la p. 22 ; voir également *ibid.* aux p. 17-20. La CAIR et la CAMR ont été édictées par l'EPA le 10 mars 2005 et le 15 mars 2005, respectivement.

58. *Ibid.* à la p. 20.

59. *Ibid.* à la p. 24.

60. Le règlement d'application adopté par l'EPA en 1985 définit la TMDL comme « le total des charges polluantes établies pour les sources ponctuelles, des charges polluantes établies pour les sources diffuses..., plus une marge de sécurité » ; c'est-à-dire que, « une TMDL correspond à la quantité maximale d'un polluant qui peut se retrouver dans un cours d'eau tout en respectant les normes de qualité de l'eau définies par l'État (capacité de saturation) ». Réponse à la p. 31.

61. *Ibid.*

62. *Ibid.*

dressée en vertu de l'alinéa 303(d)<sup>63</sup>. Les États-Unis soutiennent que l'EPA est tenue d'établir une TMDL au nom d'un État seulement dans les cas suivants : 1) lorsqu'elle désapprouve une TMDL qui lui est proposée par l'État ; 2) lorsqu'un État omet de fournir des données concernant les TDML qui forceraient l'EPA à agir<sup>64</sup>. Par ailleurs, dans leur réponse, les États-Unis précisent que, lorsqu'un État ne fournit pas de TMDL, l'EPA a le pouvoir discrétionnaire de fixer une TMDL, même dans les cas où l'omission de l'État n'oblige pas l'EPA à agir<sup>65</sup>.

Selon l'EPA, « les TMDL définies en vertu du sous-alinéa 303(d)(1) de la Loi sont essentiellement des outils de planification, elles ne sont pas directement applicables.... En soi, une TMDL n'interdit aucun comportement ou n'exige pas la prise de mesures. Chaque TDML représente plutôt un objectif qui peut être atteint en adaptant les critères de rejets de polluants de chaque permis du NPDES ou en demandant à l'État de contrôler les sources diffuses »<sup>66</sup>. Les États-Unis maintiennent par conséquent que les allégations des auteurs concernant les TDML sont erronées, puisque le programme de TDML ne constitue nullement un mécanisme de réglementation que l'EPA peut utiliser pour contrôler les sources de pollution diffuses et il ne donne aucun pouvoir de réglementation de ce type de pollution<sup>67</sup>. C'est plutôt conformément à la CWA que les centrales électriques au charbon doivent prendre des mesures de réduction de la pollution lorsqu'elles rejettent des polluants de sources diffuses dans les cours d'eau, « seulement dans la mesure où un État décide d'exiger des mesures de réduction par voie de règlement »<sup>68</sup>. Cela étant, la réponse fournit une description détaillée de la mise en œuvre du programme de TDML par l'EPA, l'Agence précisant qu'elle agit conformément à son mandat.

Dans leur réponse, les États-Unis examinent ensuite l'allégation selon laquelle l'EPA approuve des politiques de lutte contre la dégradation et des procédures de mise en œuvre inadéquates adoptées

63. *Ibid.*

64. *Ibid.* à la p. 37.

65. *Ibid.* à la p. 38.

66. *Ibid.* à la p. 31.

67. *Ibid.* à la p. 24 ; voir également *ibid.* à la p. 32 (« Si une source de pollution est diffuse..., elle n'est pas assujettie à la réglementation prévue dans le cadre du programme de NPDES, [et] le fait qu'on ait défini une TMDL ne donne aucun pouvoir de réglementation additionnel »).

68. *Ibid.* à la p. 33. C'est le cas, selon l'EPA, étant donné que, même si la CWA crée le programme de délivrance de permis du NPDES dans le but de régir les charges polluantes des sources ponctuelles, il n'existe aucun programme similaire visant les charges polluantes des sources diffuses.

par les États. Comme pour le programme de TMDL, les États-Unis soutiennent que les auteurs de la communication ne comprennent pas la nature et la portée des dispositions de la CWA concernant la lutte contre la dégradation. Les États-Unis décrivent brièvement le programme de lutte contre la dégradation, précisant qu'il constitue un des trois éléments d'une norme de qualité de l'eau<sup>69</sup>. En vertu de la CWA, ce sont les États qui sont les principaux responsables de l'adoption de telles normes – et, par conséquent, de politiques de lutte contre la dégradation ; les politiques adoptées par les États doivent cependant aller dans le sens de la politique fédérale de lutte contre la dégradation, adoptée par l'EPA, et être au moins aussi strictes que cette politique<sup>70</sup>. Outre l'adoption de politiques de lutte contre la dégradation, les États doivent prévoir les méthodes de mise en œuvre de ces politiques<sup>71</sup>. Les États-Unis expliquent que, comme les TMDL, les normes de qualité de l'eau ne sont pas directement applicables ; même si la CWA exige que les permis pour les sources diffuses (p. ex., les permis du NPDES) précisent des limites d'effluents conformément à la norme de qualité de l'eau, « ce sont les limites d'effluents figurant sur le permis, pas les normes elles-mêmes, qui doivent être respectées en vertu de la CWA »<sup>72</sup>. Par ailleurs, les États-Unis soutiennent que l'EPA n'a pas le pouvoir d'obliger les États à adopter des mesures de lutte contre la dégradation pour régir ou contrôler les sources diffuses de pollution :

[L]a mesure dans laquelle la politique de lutte contre la dégradation adoptée par un État s'applique aux sources diffuses dépend de la mesure dans laquelle la législation de l'État vise ces sources et la mesure dans laquelle l'État applique sa politique de lutte contre la dégradation aux sources diffuses qui ne sont pas réglementées. La réglementation de l'EPA n'oblige pas les États à définir des mesures de contrôle des sources diffuses dans le cadre de leurs politiques de lutte contre la dégradation. L'allégation selon laquelle l'EPA a approuvé des politiques de lutte contre la dégradation et des procédures de mise en œuvre inadéquates adoptées

69. *Ibid.* à la p. 44. Les normes de qualité de l'eau comportent trois éléments : 1) l'utilisation désignée du cours d'eau (p. ex., pêche, loisirs, alimentation en eau) ; 2) des « critères » précisant les quantités de divers polluants qui peuvent être présents dans l'eau sans nuire aux utilisations désignées ; 3) une politique de lutte contre la dégradation visant à protéger les utilisations existantes et à maintenir une eau de grande qualité. *Ibid.*

70. *Ibid.* à la p. 45. La politique fédérale de lutte contre la dégradation est intégrée à 40 C.F.R. Part 131.12. L'EPA doit réviser les normes de qualité de l'eau des États pour s'assurer qu'elles respectent la norme fédérale.

71. *Ibid.* à la p. 45 (où on précise que les méthodes en question sont souvent appelées des « procédures de mise en œuvre »).

72. *Ibid.* à la p. 47 (où on cite *American Wildlands v. Browner*, 94 F. Supp.2d 1150, 1161 (D. Colo., 2000)).

par les États n'est pas fondée... parce que ces politiques et procédures ne visent pas les sources de pollution diffuses, y compris les émissions des centrales électriques au charbon.<sup>73</sup>

La réponse fait ensuite une analyse de la troisième allégation des auteurs, à savoir que l'EPA délivre des permis du NPDES qui autorisent les rejets de mercure dans des eaux polluées et/ou autorise les États à délivrer de tels permis. Les États-Unis expliquent que le permis du NPDES constitue le « principal moyen » d'assurer l'application de la WQS, parce que ce permis « établit des limites précises que doivent respecter chaque pollueur, limites fondées sur les exigences générales et les critères de la WQS »<sup>74</sup>. Ils précisent que les permis du NPDES comportent deux volets : (1) des contrôles techniques qui montrent qu'un équipement particulier permet de réduire la pollution ; (2) s'il y a lieu, l'établissement de limites plus strictes illustrant le niveau de contrôle nécessaire pour s'assurer que le milieu récepteur respecte la WQS applicable<sup>75</sup>. Les États-Unis affirment qu'« il est interdit à quiconque de rejeter des polluants dans un cours d'eau des États-Unis, y compris du mercure, à partir d'une source ponctuelle, sauf si un permis a été délivré en vertu du NPDES ou de la CWA »<sup>76</sup>. Les États-Unis soutiennent cependant que les auteurs de la communication ne comprennent pas bien le règlement visant le NPDES, c'est-à-dire le fait que ce règlement ne prévoit pas l'établissement d'une « interdiction absolue » de délivrer de nouveaux permis à des sources ponctuelles qui rejettent des polluants dans des cours d'eau pollués ; des permis peuvent être délivrés à de nouveaux pollueurs « si les rejets n'entraînent pas le non-respect des normes de qualité de l'eau » et aux pollueurs existants, pour autant que le « niveau de qualité de l'eau visé est établi à partir de toutes les normes de qualité de l'eau applicables et respecte ces normes »<sup>77</sup>. La réponse fournit des exemples d'élaboration de permis du NPDES pour faire en sorte qu'un rejet donné soit conforme aux exigences susmentionnées<sup>78</sup>. En somme, les États-Unis affirment que, parce qu'on « peut autoriser [une source ponctuelle]... à rejeter des polluants en vertu du programme de NPDES établi conformément à la [CWA] »<sup>79</sup>, l'allégation selon laquelle

73. *Ibid.* à la p. 49 ; voir également *ibid.* à la p. 28 (où il est précisé que « [b]ien que les sources diffuses soient responsables d'une grande partie de la pollution de l'eau, le Congrès a décidé de ne pas inclure dans la CWA des dispositions conférant à l'EPA le pouvoir de réglementer ces sources » et établi que « les mesures de contrôle des sources diffuses ne peuvent être exécutables qu'en vertu d'une loi étatique »).

74. *Ibid.* à la p. 52.

75. *Ibid.* aux p. 52-53.

76. *Ibid.* à la p. 54.

77. *Ibid.* à la p. 56.

78. Voir *ibid.* aux p. 56-58.

79. *Ibid.* à la p. 24.



tout rejet ponctuel dans des eaux polluées constitue en soi une omission d'assurer l'application efficace de la CWA n'est pas fondée.

La réponse décrit également les efforts faits par l'EPA pour améliorer le processus d'autorisation des rejets de mercure dans les cours d'eau et la surveillance de ces rejets. Les États-Unis mentionnent que les données du TRI que les auteurs de la communication ont fournies dans les informations supplémentaires doivent être prises en compte par les responsables de la préparation et de la révision des permis du NPDES. La réponse précise en outre qu'un processus d'analyse établi en 1999 en vue d'améliorer la détection de mercure dissous dans l'eau et le poisson n'a pas été utilisé de manière uniforme, notamment dans les dix États mentionnés par les auteurs de la communication, jusqu'à l'adoption d'une version révisée du processus en 2002. Les États-Unis affirment que, compte tenu de la nouvelle méthode d'analyse et d'autres mesures prévues, la situation actuelle concernant les rejets de mercure provenant des centrales électriques au charbon est très complexe sur le plan juridique, mais elle est « appelée à évoluer et à s'améliorer »<sup>80</sup>. Les États-Unis ajoutent qu'ils sont résolus à examiner attentivement le renouvellement de la quarantaine de permis de centrales électriques au charbon qui ont déclaré d'importants rejets de mercure dans l'eau et dont il est question dans la communication<sup>81</sup>.

La réponse décrit également les mesures prises par les États-Unis au niveau international en ce qui a trait aux utilisations et aux rejets de mercure, ainsi qu'à l'exposition à cette substance<sup>82</sup>. Ces mesures comprennent l'élaboration, en collaboration avec le Canada, d'un plan d'action régional nord-américain relatif au mercure, dans le cadre du programme d'activités de coopération de la CCE, de même que diverses activités internationales concernant le mercure.

Enfin, les États-Unis soulèvent plusieurs problèmes de procédure. Premièrement, ils soutiennent que les allégations des auteurs de la communication font l'objet de procédures judiciaires et administratives en instance relativement à la CAA et à la CWA<sup>83</sup>. Les États-Unis font donc valoir que, conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, le Secrétariat devrait mettre fin à son examen de la communication<sup>84</sup>. Les États-Unis affirment en outre que la législation nationale prévoit de nombreux recours privés pour régler les problèmes soulevés par les auteurs, mais

80. *Ibid.* aux p. 5-6.

81. *Ibid.* aux p. 9, 56, 67.

82. *Ibid.* aux p. 63-65.

83. *Voir ibid.* aux p. 69-73.

84. *Ibid.* à la p. 69.

ces derniers n'ont pas utilisé ces recours<sup>85</sup>. À l'appui de ces allégations, les États-Unis ont déposé un document renfermant des informations supplémentaires au Secrétariat le 29 septembre 2005. Dans ce document, ils allèguent que des demandes d'examen judiciaire de la CAIR et de la CAMR, deux règles visant les centrales électriques qui ont été adoptées récemment en vertu de la CAA, ont été déposées devant des tribunaux des États-Unis, et que, par conséquent, le Secrétariat devrait mettre fin à l'examen de la communication<sup>86</sup>. Deuxièmement, les États-Unis soutiennent que « l'avis présumé des auteurs de la communication ne devrait pas être considéré comme un avis en bonne et due forme des allégations complexes et de documents justificatifs volumineux dont il est question dans la communication »<sup>87</sup>.

#### IV. ANALYSE

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse des États-Unis, le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, tel que recommandé dans la présente notification. Le Secrétariat expose ci-après les motifs de sa décision.

##### A. Questions de procédure

Les États-Unis soulèvent trois questions de procédure préjudicielles. Premièrement, ils soutiennent que le Secrétariat ne peut pas examiner le dossier plus avant parce que les questions soulevées dans la communication font l'objet de procédures judiciaires ou administratives en instance. Deuxièmement, ils affirment qu'il existe des recours privés en rapport avec les questions soulevées par les auteurs de la communication, que ces recours n'ont pas encore été utilisés et que, par conséquent, la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée. Troisièmement, ils soutiennent que les auteurs de la communication n'ont pas fourni un avis adéquat aux États-Unis pour les informer de leurs préoccupations avant de déposer leur communication.

##### 1. Procédures judiciaires et administratives en instance

Aux termes de l'alinéa 14(3)a), la Partie qui répond à une communication doit 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 ». Conformément à cette disposition, les

85. *Ibid.* aux p. 73-75.

86. Réponse supplémentaire à la p. 2.

87. Réponse à la p. 73.

États-Unis affirment que le Secrétariat ne peut pas examiner la communication plus avant<sup>88</sup>. Les États-Unis allèguent par ailleurs que, même si l'alinéa 14(3)a) ne s'appliquait pas, le Secrétariat devrait mettre fin à son examen pour éviter tout dédoublement des efforts ou toute entrave aux autres procédures.

Aux termes du paragraphe 45(3), une « procédure judiciaire ou administrative » désigne

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

Le Secrétariat a déjà dit que la question préjudicielle de savoir si une procédure administrative ou judiciaire est en instance doit être interprétée de manière stricte pour respecter pleinement le but et l'objet de l'ANACDE, plus particulièrement le paragraphe 14(3). Seules les procédures clairement définies à l'alinéa 45(3)a), mises en œuvre par une Partie<sup>89</sup> en temps opportun en conformité avec sa législation intérieure, et concernant le même sujet que les allégations présentées dans la communication, devraient faire en sorte que le Secrétariat n'aille pas plus avant en vertu du paragraphe 14(3)<sup>90</sup>. Le Secrétariat a souligné que les questions relevant de l'alinéa 45(3)a) sont exclues pour éviter tout dédoublement des efforts et ne pas entraver la poursuite en instance<sup>91</sup>. Le Secrétariat a par ailleurs indiqué que ces considérations peuvent être pertinentes même si les procédures en instance qui se rapportent à la

88. *Ibid.* à la p. 67.

89. Les États-Unis mentionnent que le Secrétariat n'a pas appliqué l'alinéa 14(3)a) dans le cas des procédures judiciaires ou administratives intentées contre une partie, par opposition à celles intentées par une Partie. *Ibid.* aux p. 67-68.

90. SEM-00-004 (BC Logging), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (27 juillet 2001) ; SEM-98-004 (BC Mining), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (11 mai 2001) ; SEM-97-001 (BC Hydro), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998).

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

même question que les allégations soulevées dans une communication ne sont pas visées par l'alinéa 45(3)a), de telle sorte que l'alinéa 14(3)a) ne s'applique pas<sup>92</sup>.

La première procédure à laquelle les États-Unis font référence se rapporte à la CAA. Selon la Partie, plusieurs États, organisations environnementales et groupes industriels ont déposé des requêtes concernant l'examen de trois règles définies en vertu de la CAA et visant les centrales électriques, règles qui ont été publiées dans le registre fédéral, les plus importantes étant la CAIR et la CAMR<sup>93</sup>. Dans la mesure où les auteurs de la communication affirment que les États-Unis omettent de contrôler directement les émissions diffuses de mercure dans l'air à partir de centrales électriques au charbon, comme le prévoit la CWA, ces procédures relatives à la CAA sont pertinentes. C'est la CAA, et non la CWA, qui prévoit les mesures les plus claires pour réglementer les émissions des centrales électriques ; comme les États-Unis l'indiquent dans leur réponse, les pouvoirs de l'EPA à cet égard sont beaucoup moins clairs dans le contexte de la CWA. Bien que les États-Unis n'aient pas utilisé ces procédures judiciaires et que, par conséquent, l'alinéa 14(3)a) ne s'applique pas, le Secrétariat conclut que la constitution d'un dossier factuel relativement aux allégations des auteurs selon lesquelles les États-Unis omettent d'appliquer la CWA pour contrôler directement ou limiter les émissions atmosphériques des centrales électriques pourrait constituer un dédoublement d'efforts ou faire entrave aux procédures en instance. Le Secrétariat met donc fin à son examen de cet aspect de la communication.

Cette décision n'a toutefois aucune incidence sur les autres allégations selon lesquelles les États-Unis omettent 1) de s'assurer que les permis du NPDES délivrés aux centrales électriques sont conformes aux critères de qualité de l'eau pour ce qui est des rejets de mercure dans les milieux récepteurs, et 2) de tenir compte des émissions atmosphériques (à défaut de les contrôler ou de les réglementer) des centrales électriques au charbon, tant par l'adoption de TMDL qu'en prenant en considération les sources diffuses lorsqu'ils délivrent ou examinent des permis du NPDES<sup>94</sup>. Les États-Unis n'ont fait état d'aucune procédure en instance

92. *Ibid.*

93. Réponse à la p. 70 ; voir également la réponse supplémentaire à la p. 2.

94. Selon le Secrétariat, cette distinction explique pourquoi les auteurs de la communication ont annexé les deux permis délivrés en vertu de la CAA, Title V. Ces permis, qui ne prévoient aucune mesure de contrôle des émissions atmosphériques de mercure, sont fournis à l'appui de l'affirmation faite par les auteurs de la communication selon laquelle l'EPA omet d'assurer l'application efficace des dispositions de la CWA aux termes desquelles il faut tenir compte des sources de pollution diffuses (pour

qui empêcherait de poursuivre l'examen de la première de ces allégations, mais ils font valoir que des procédures prévues par la CWA sont en instance et que d'autres sont prévues, ce qui empêche la poursuite de l'examen de la seconde allégation. Plus précisément, les États-Unis affirment que « des citoyens ont pris des mesures judiciaires en vertu de la CWA... pour exiger que l'EPA établisse des TMDL dans 39 États, et ce, avant une date donnée. L'EPA est donc tenue, en vertu d'ordonnances du tribunal ou de jugements d'accord... de définir des TMDL dans 22 États »<sup>95</sup>. Quatre des dix États (l'Alabama, l'Ohio, la Pennsylvanie et la Virginie occidentale) mentionnés dans la communication sont visés par des jugements d'accord. Les États-Unis ne précisent cependant pas si ces poursuites civiles ou ces jugements d'accord se rapportent à l'établissement de TMDL pour les plans d'eau qui sont mentionnés par les auteurs de la communication. Par exemple, le jugement d'accord de la Virginie occidentale auquel les États-Unis font référence a été conclu en juillet 1997 et ne semble viser que les segments des cours d'eau pollués qui avaient été identifiés à cette époque ; le Secrétariat ne dispose d'aucune information indiquant que des segments de cours d'eau pollués par le mercure étaient visés par la poursuite ou le jugement d'accord<sup>96</sup>.

Le Secrétariat ne peut pas affirmer catégoriquement qu'un dossier factuel risquerait de constituer un dédoublement d'efforts ou d'entraver les procédures en instance dans ces quatre États ; dans les six autres États, aucune procédure n'a été intentée relativement aux TMDL. Le Secrétariat conclut que les procédures en instance n'empêchent pas la poursuite de l'examen des allégations faites par les auteurs relativement aux TMDL 1) dans les États où les procédures judiciaires en instance ne se rapportent pas à l'allégation voulant que ces TMDL ne tiennent pas compte des émissions diffuses atmosphériques de mercure à partir de centrales électriques au charbon, et 2) dans les États où il n'y a aucune procédure administrative ou judiciaire en instance relativement à la pertinence des TMDL définies par l'État ou à l'omission alléguée des États-Unis d'adopter des TMDL pour l'État<sup>97</sup>.

---

démontrer que l'EPA ne respecte pas les dispositions de la CWA, par opposition à celle de la CAA). Voir également la communication à la p. 17 (où on peut lire que l'EPA prend des mesures relativement au projet de règlement sur le mercure mais que ce règlement vise des intérêts privés... dans le cadre de la *Clean Air Act* et qu'il n'est pas directement visé par la communication).

95. Réponse à la p. 67.

96. Voir US EPA, *The Mid-Atlantic States : Total Maximum Daily Loads, Lawsuits*, à l'adresse <<http://www.epa.gov/reg3wapd/tmdl/law.htm>>.

97. Dans leur réponse, les États-Unis n'indiquent pas si des procédures judiciaires ou administratives sont en instance relativement aux TMDL en Illinois, en Indiana, au Kentucky, au Michigan, en Caroline du Nord ou au Texas.

## 2. *Accessibilité de recours privés*

Conformément à l'alinéa 14(3)b), une Partie peut informer le Secrétariat que des recours privés sont offerts aux auteurs d'une communication et indiquer si ces recours ont été utilisés ou non. Dans sa réponse, la Partie affirme que le Secrétariat ne devrait pas recommander la constitution d'un dossier factuel étant donné que des recours privés sont prévus par la CAA et la CWA et que les auteurs de la communication ne les ont pas utilisés.

À la lumière de la décision du Secrétariat, à savoir que les procédures en instance relativement au contrôle et à la réglementation des émissions de mercure, entreprises en vertu de la CAA, empêchent la poursuite de l'examen de certains aspects de la communication, il n'y a pas lieu d'analyser plus avant l'accessibilité de recours privés en vertu de la CAA.

En ce qui a trait à la CWA, les États-Unis affirment que de nombreux recours privés sont offerts aux auteurs de la communication<sup>98</sup>. Par exemple, diverses mesures prévoient un examen administratif ou judiciaire des mesures administratives ; par ailleurs, l'alinéa 505(a)(2) de la CWA prévoit également la possibilité d'intenter des poursuites civiles. Bien que ces recours administratifs et judiciaires soient offerts aux auteurs de la communication, ces derniers soutiennent qu'il « n'est ni pratique ni réaliste pour des particuliers et des organisations non gouvernementales dont les ressources sont limitées d'utiliser un recours privé pour chercher à obtenir réparation à la suite d'un problème transnational d'une telle portée et d'une telle complexité »<sup>99</sup>. Par ailleurs, les auteurs de la communication tentent d'inclure la question de l'application de la législation de l'environnement relativement aux effets cumulatifs et généralisés de la pollution provenant des centrales électriques au charbon sur l'environnement et la santé humaine, pour que leur communication soit conforme au processus de communications des citoyens<sup>100</sup>. Le Secrétariat conclut donc que l'existence de recours privés n'empêche pas de poursuivre l'examen de la communication ou de recommander la constitution d'un dossier factuel.

---

98. Réponse à la p. 70. Les États-Unis en donnent six exemples.

99. Communication aux p. 16-17.

100. Voir SEM-99-002 (Oiseaux migrateurs), Notification conformément au paragraphe 15(1) (15 décembre 2000) (« [...] 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 »).

### 3. *Pertinence de l'avis donné aux États-Unis*

Les États-Unis affirment que « l'avis envoyé par les auteurs de la communication ne devrait pas être considéré comme un avis approprié concernant les allégations complexes faites dans la communication et les pièces justificatives volumineuses »<sup>101</sup>. Bien que les documents mentionnés dans la communication aient une vaste portée<sup>102</sup>, ils se rapportent à toutes les allégations faites par les auteurs de la communication. Par ailleurs, les auteurs ont dit qu'ils n'avaient reçu aucune réponse avant le dépôt de la communication, ce que les États-Unis n'ont pas réfuté. Le Secrétariat note également que les auteurs de la communication « n'allèguent pas seulement une omission d'agir sur la base du NPDES, des politiques de lutte contre la dégradation, des WQS ou des TMDL », mais plutôt « une omission systémique et généralisée démontrée par l'ensemble de la preuve fournie »<sup>103</sup>. Les nombreux exemples de litiges cités dans la communication et dans la réponse illustrent l'intérêt public porté aux questions complexes soulevées par les auteurs de la communication<sup>104</sup>. Compte tenu de ces considérations, le Secrétariat estime que l'avis donné aux États-Unis ne constitue pas un motif suffisant pour recommander de ne pas préparer un dossier factuel.

#### **B. La constitution d'un dossier factuel est justifiée**

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse des États-Unis, le Secrétariat conclut que la réponse laisse en suspens des questions fondamentales soulevées par les auteurs de la communication relativement au respect, par l'EPA, des obligations qui lui incombent en vertu des articles 303 et 402 de la CWA et qu'un dossier factuel pourrait apporter des précisions à cet égard. Plus particulièrement et tel qu'indiqué ci-après, un dossier factuel permettrait d'éclaircir les allégations des auteurs selon lesquelles l'EPA 1) omet d'assurer l'application efficace de la CWA en délivrant ou en renouvelant des permis du NPDES (ou en autorisant les États à délivrer ou à renouveler de tels permis) qui autorisent les rejets ponctuels de mercure dans des cours d'eau pollués, et 2) ne tient pas compte des émissions atmosphériques de mercure lorsqu'elle applique les dispositions de la CWA qui exigent l'adoption de TMDL pour les cours d'eau pollués par le mercure. La présente notification accorde une importance primordiale aux nombreux rensei-

101. Réponse à la p. 73. Le Secrétariat note que l'alinéa 14(1)e) est rédigé à la voix passive et ne précise pas que la communication écrite soumise aux autorités compétentes doit provenir de l'auteur d'une communication.

102. Voir la communication à la p. 13, annexes 6 et 7.

103. Communication, annexe 12 à la p. 12.

104. Voir, p. ex., communication, annexe 12A.

gnements fournis tant dans la communication que dans la réponse au sujet de la gravité et l'étendue du problème de pollution par le mercure des cours d'eau des États-Unis et au sujet des risques élevés pour la santé humaine. Le Secrétariat expose ses motifs ci-après.

**1. La constitution d'un dossier factuel relativement aux allégations concernant les permis du NPDES est justifiée**

Les auteurs affirment que le fait que l'EPA délivre ou renouvelle des permis du NPDES, ou qu'elle autorise les États à délivrer ou renouveler de tels permis, qui autorisent les rejets ponctuels de mercure des centrales électriques au charbon dans des cours d'eau qui ne respectent pas les WQS relatives au mercure (c.-à-d. les cours d'eau pollués par le mercure), constitue une omission d'assurer l'application efficace de la CWA. Les allégations des auteurs portent principalement sur 36 centrales alimentées au charbon situées dans les dix États mentionnés qui rejettent du mercure directement dans l'eau<sup>105</sup>. Ils fournissent des données extraites du TRI sur le total des rejets ponctuels de mercure provenant des centrales électriques au charbon en 2001 et 2002 dans les dix États, de même que des données sur chaque centrale pour 2002<sup>106</sup>. Ils fournissent également des informations qui montrent que huit de ces dix États ont émis des avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure visant soit les lacs, soit les rivières de l'État, ou encore tous les cours d'eau, et que les deux autres États ont émis de tels avis relativement à des cours d'eau donnés<sup>107</sup>. Les auteurs de la communication fournissent donc des informations indiquant que la majorité, voire la totalité des centrales électriques qu'ils ont identifiées rejettent du mercure dans des cours d'eau visés par des avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure. Même s'ils n'ont pas nommé les cours d'eau dans lesquels chaque centrale déversait ses rejets<sup>108</sup>, les

105. Communication, annexe 12D (23 de ces 36 centrales ont rejeté moins de 1 kg, 11 ont rejeté entre 1 et 5 kg et 2 ont rejeté plus de 25 kg).

106. Communication, annexe 12 aux p. 3-4 et annexe 12D. Ces renseignements indiquent que les centrales électriques ont rejeté un total de 106 kg de mercure dans les cours d'eau de ces États en 2001 et 92 kg en 2002.

107. Selon les auteurs de la communication, l'Ohio, la Pennsylvanie, l'Illinois et le Kentucky ont émis des avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure visant tous les lacs et rivières, le Michigan a émis un avis visant tous les lacs de l'État, l'Indiana a émis un avis visant toutes les rivières de l'État et la Virginie occidentale a émis un avis visant tous les cours d'eau sur son territoire. Tous les autres États visés ont émis des avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure visant certains cours d'eau. Voir la communication, annexe 12, tableau 3.

108. Les auteurs de la communication disent qu'ils ont eu de la difficulté à obtenir les permis du NPDES des centrales électriques qu'ils ont identifiées. Communication, annexe 12 à la p. 10.



auteurs ont identifié les cours d'eau récepteurs du Michigan visés par un avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure et dans lesquels trois centrales ont rejeté du mercure en 2002. Les auteurs affirment que, dans les cours d'eau visés par des avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure, le niveau de mercure dépasse les niveaux établis dans les WQS et ils fournissent des preuves de l'existence d'un lien étroit entre les avis de non-consommation et le non-respect des normes relatives au mercure.

Ces informations soulèvent des questions fondamentales sur l'efficacité des mesures prises par les États-Unis pour s'assurer que les permis des centrales visées par la communication ne favorisent pas la contamination par le mercure des milieux récepteurs, compte tenu des autres sources de mercure. Comme l'illustre le passage ci-après, la réponse des États-Unis laisse en suspens ces questions fondamentales.

Dans *Arkansas c. Oklahoma*<sup>109</sup>, la Cour suprême des États-Unis résume comme suit le programme de délivrance de permis du NPDES :

La Loi [sur la qualité de l'eau] prévoit deux ensembles de mesures visant la qualité de l'eau. Les « limites d'effluents », qui sont établies par l'EPA, restreignent les quantités, les débits et les concentrations de substances données qui sont rejetées à partir de sources ponctuelles. Les « normes de qualité de l'eau » sont habituellement promulguées par les États et elles établissent la condition souhaitée d'un cours d'eau. Ces normes, appliquées parallèlement aux limites d'effluents, permettent de mieux contrôler de nombreuses sources ponctuelles, même si chaque installation respecte les limites d'effluents, de manière à éviter que la qualité de l'eau soit inférieure aux niveaux acceptables.

\*\*\*\*\*

Le NPDES constitue le principal outil utilisé pour faire respecter les limites et les normes... L'alinéa 301(a) de la [CWA]... interdit, de manière générale, les rejets d'effluents dans les eaux navigables, sauf dans les cas où un permis du NPDES a été délivré à la source ponctuelle. L'article 402 définit le régime de délivrance des permis du NPDES et décrit deux systèmes de délivrance de permis : les programmes étatiques, qui doivent satisfaire aux exigences fédérales et être approuvés par l'EPA, et un programme fédéral administré par l'EPA.<sup>110</sup>

En vertu de la réglementation de l'EPA relative au NPDES, il faut établir des limites d'effluents fondées sur la qualité de

109. 503 U.S. 91 (1992).

110. *Ibid.* aux p. 101-102 (les citations internes sont omises).

l'eau<sup>111</sup> relativement à « tout polluant qui est ou peut être rejeté en quantité suffisante pour causer, ou être susceptible de causer le non-respect des normes de qualité de l'eau applicables dans l'État, ou contribuer au non-respect de ces normes »<sup>112</sup>. Selon les États-Unis, « lorsqu'il détermine la nécessité d'établir une limite d'effluents concernant le mercure rejeté par une source ponctuelle donnée, le responsable de l'élaboration du permis doit tenir compte des autres mesures de contrôle visant d'autres sources ponctuelles et diffuses qui rejettent du mercure dans le plan d'eau en question<sup>113</sup>. Lorsque la concentration de mercure dans un plan d'eau dépasse ou est susceptible de dépasser les normes de qualité de l'eau, il faut réviser les permis du NPDES et les modifier, s'il y a lieu<sup>114</sup>.

Les États-Unis affirment que l'émission d'un avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure ne signifie pas nécessairement qu'un cours d'eau ne satisfait pas aux WQS, mais ils reconnaissent que, « sur une base individuelle, les cours d'eau visés par un avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure pourraient ne pas satisfaire les critères relatifs à leur utilisation

111. Selon les États-Unis, il n'existe aucune limite d'effluents fondée sur la technologie concernant le mercure. Voir la réponse à la p. 55 (où il est indiqué que l'EPA a envisagé l'établissement de telles limites en 1982 lorsqu'elle a promulgué les *Effluent Limitations Guidelines for the Steam Electric Power Generating Point Source Category*, mais elle ne l'a pas fait).
112. Réponse à la p. 59 (où on cite 40 C.F.R. § 122.44(d)(1)(i)).
113. Réponse à la p. 59. Voir aussi 40 C.F.R., sous-sous-alinéa 122.44(d)(1)(ii) (« Lorsqu'on détermine si un rejet cause ou pourrait raisonnablement causer le dépassement ou contribue au dépassement... du seuil établi dans la norme de qualité de l'eau de l'État, l'organisme de délivrance des permis applique des procédures qui tiennent compte des mesures de contrôle visant les sources de pollution ponctuelles et diffuses... »).
114. Voir 40 C.F.R., sous-alinéa 122.44(d)(1). La modification des modalités des permis du NPDES est régie par 40 C.F.R., article 124.5 et 40 C.F.R., article 122.62, en vertu desquelles on peut modifier les modalités des permis lorsqu'il est établi que cette modification est justifiée. La disposition 122.62 prévoit notamment que des « informations » constituent un des éléments pouvant justifier une modification. Cette disposition se lit comme suit :
- [TRADUCTION] On peut modifier un permis pendant sa période de validité pour cette raison seulement si les informations n'étaient pas accessibles au moment où le permis a été délivré (à l'exception des règlements révisés, des directives ou des méthodes d'essai), et que, si elles l'avaient été, elles auraient justifié l'établissement de conditions différentes à ce moment-là. En ce qui a trait aux permis généraux du NPDES... cela comprend toute information démontrant que les effets cumulatifs sur l'environnement sont inacceptables. Dans le cas d'une nouvelle source ou d'un permis du NPDES délivré à une nouveau pollueur... cela comprend toute information importante obtenue à la suite d'un test d'effluents qui doit être fait après la délivrance du permis, tel qu'exigé par le sous-sous-alinéa 122.21(k)(5)(vi) ou 122.21(h)(4)(iii).

désignée »<sup>115</sup>. Par conséquent, comme le font remarquer les États-Unis, « les États et l'EPA ont désigné de nombreux plans d'eau visés par un avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure qui ne respectent pas non plus les normes de qualité de l'eau relativement à la concentration de mercure »<sup>116</sup>. Dans la partie de leur communication portant sur les TMDL dans les dix États qui retiennent leur attention, les auteurs disent qu'il est fort probable qu'un plan d'eau visé par un tel avis ne respecte pas les normes de qualité de l'eau relativement au mercure<sup>117</sup>. Par exemple, selon les auteurs de la communication, en Illinois, tous les plans d'eau visés par un avis spécial sur le mercure sont également considérés comme contaminés par le mercure ; c'est également le cas des plans d'eau visés par un avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure en Indiana et au Michigan<sup>118</sup>. Les auteurs de la communication parlent également de l'existence de TMDL qui visent à éliminer les avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure ou qui se rapportent à la concentration de mercure dans les tissus des poissons<sup>119</sup>. Par conséquent, même si un avis de non-consommation de poisson ne signifie pas nécessairement que la WQS relative au mercure n'est pas respectée, lorsqu'on examine la communication et la réponse, on constate qu'il existe un lien étroit entre ces deux éléments. Le Secrétariat est d'avis que ce lien suffit à soulever des questions fondamentales quant à savoir si les centrales électriques visées qui rejettent du mercure dans des cours d'eau faisant l'objet d'un avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure font également des rejets dans des cours d'eau pollués par le mercure.

En réponse à ces questions fondamentales, les États-Unis ne fournissent aucune information indiquant que l'un ou l'autre des plans d'eau dans lesquels les 36 centrales visées par la communication rejettent du mercure – la majorité, voire la totalité, de ces plans d'eau faisant vraisemblablement l'objet d'un avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure – n'est pas pollué par le mercure. Les États-Unis soutiennent cependant que, même si ces cours d'eau sont pollués, les auteurs de la communication supposent à tort que les rejets de mercure dans des cours d'eau pollués par le mercure sont interdits en vertu de la CWA. Des tribunaux ont en effet établi que, même si la CWA interdit les rejets ponctuels dans des cours d'eau aux États-Unis, sauf si ces rejets sont autorisés aux termes d'un permis du NPDES<sup>120</sup>,

115. Réponse à la p. 50.

116. *Ibid.*

117. Communication, annexe 12, aux p. 13-35.

118. *Ibid.* aux p. 18-19, 22.

119. *Ibid.* aux p. 25-26, 30-32.

120. *Oregon Natural Desert Ass'n v. Dombeck*, 172 F.3d 1092, 1096 (9th Cir. 1998).

elle n'interdit pas de manière catégorique les rejets dans des eaux polluées<sup>121</sup>. L'EPA a promulgué des règlements en vertu desquels les autorités responsables de la délivrance des permis du NPDES peuvent délivrer un permis autorisant de nouvelles sources de rejets dans des eaux polluées, sauf dans les cas où le rejet « entraînera le non-respect des normes de qualité de l'eau ou contribuera au non-respect de ces normes »<sup>122</sup>, et renouveler le permis des sources existantes dans la mesure où les conditions établies « sont fondées sur les normes de qualité de l'eau et respectent ces normes »<sup>123</sup>. Selon les États-Unis,

Lorsqu'il s'agit de déterminer si un nouveau rejet entraînera le non-respect des normes de qualité de l'eau ou contribuera au non-respect de ces normes (ou de fixer une limite de rejets existants fondée sur les normes de qualité de l'eau et conformes à ces normes)... chaque cas est analysé individuellement. Jusqu'à maintenant, l'EPA n'a pas officiellement interprété ses règlements en ce qui concerne les conditions, le cas échéant, qui permettraient de délivrer un permis à de nouvelles sources ou à des pollueurs existants, ou encore d'autoriser de nouveaux rejets dans des eaux polluées. Dans les faits, cependant, les permis ont été délivrés conformément aux règlements en vigueur.<sup>124</sup>

Les États-Unis soutiennent que les permis délivrés à des « installations qui doivent respecter des limites d'effluents égales ou inférieures soit aux critères numériques de qualité de l'eau, soit à une quantification d'un critère narratif de qualité de l'eau »<sup>125</sup> sont « conformes aux objectifs environnementaux fondamentaux énoncés dans la CWA »<sup>126</sup>. Par exemple, dans le cadre de cette approche, si le titulaire d'un permis rejette un polluant dans un cours d'eau pollué et dont le critère de qualité de l'eau est fixé à 10 ppm, il n'entraîne pas le non-respect des normes de qualité de l'eau relativement à la substance en question et ne contribue pas à ce non-respect, pour autant que les effluents contiennent moins de 10 ppm de la substance<sup>127</sup>. Selon l'interprétation faite

121. *Arkansas*, 503 U.S. à la p. 108 (« Bien que plusieurs dispositions de la Loi exigent la conformité aux normes de qualité de l'eau des États, les parties n'ont fait état d'aucune disposition prévoyant l'interdiction totale des rejets dans un plan d'eau qui ne satisfait pas ces normes »).

122. Réponse à la p. 56.

123. *Ibid.*

124. *Ibid.* à la p. 57.

125. *Ibid.*

126. *Ibid.* à la p. 58. L'EPA donne trois autres exemples qui montrent que, lorsqu'elle délivre des permis de rejets directs d'effluents dans des plans d'eau pollués, elle s'assure que ces rejets « n'entraîneront pas le non-respect des normes de qualité de l'eau ou ne contribueront pas au non-respect de ces normes ». *Ibid.*

127. *Voir ibid.* (« Lorsque le niveau naturel du polluant dans les eaux réceptrices est supérieur au critère établi, on considère que la WQS n'est pas respectée, ce qui a

par l'EPA, nonobstant l'existence d'un avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure, l'EPA peut autoriser les rejets de mercure à partir de sources ponctuelles existantes ou nouvelles dans des cours d'eau qui ne sont pas conformes aux normes de qualité de l'eau, et ce, sans que cela constitue une infraction à la CWA.

Cependant, même si on suppose que cette interprétation est correcte, la réponse des États-Unis fournit peu d'informations sur la façon dont les permis délivrés aux centrales électriques visées par la communication tiennent compte des normes de qualité de l'eau des cours d'eau récepteurs et des autres sources de mercure rejeté dans ces cours d'eau. En ce qui a trait aux données du TRI sur lesquelles les auteurs de la communication fondent leurs allégations relatives au NPDES, on peut lire ce qui suit dans la réponse :

[TRADUCTION]

À la suite d'un examen des permis des centrales électriques au charbon identifiées par les auteurs de la communication dans les dix États..., on constate que ce n'est que tout récemment que le seuil de déclaration au TRI des rejets de mercure par les centrales électriques a été considérablement abaissé. Pour cette raison, les responsables de l'élaboration des permis du NPDES n'ont jamais eu l'habitude de tenir compte du TRI comme source d'information pertinente sur les rejets possibles de mercure. L'EPA encouragera les responsables étatiques de l'élaboration des permis, selon qu'il y a lieu, à tenir compte des données du TRI concernant les centrales électriques au charbon des dix États mentionnés dans la communication et elle s'attend à ce que les centrales fournissent des explications si les données déclarées ne respectent pas les seuils établis.<sup>128</sup>

La réponse indique que l'EPA « examinera attentivement » les permis du NPDES dont les auteurs de la communication font état à l'annexe 12 et « portera une attention particulière » à ces permis et que les données du TRI mentionnées par les auteurs « devraient être prises en compte par les responsables étatiques de la délivrance des permis et le personnel de l'EPA responsable de la révision des permis au moment du renouvellement du permis de ces installations »<sup>129</sup>. Cependant, le fait

---

des effets néfastes sur le milieu aquatique et la santé humaine. Par contre, dans le cas d'une source ponctuelle qui rejette un polluant en respectant le critère établi au point de rejet, les effluents renfermeront une concentration inférieure à la concentration présente dans les eaux réceptrices et ils n'entraîneront donc pas d'augmentation de la concentration du polluant dans le cours d'eau. Une telle installation peut, dans les faits, favoriser une diminution de la concentration du polluant dans le cours d'eau à la suite de l'augmentation du débit. »).

128. Réponse aux p. 60-61.

129. *Ibid.* à la p. 63.

que les États-Unis reconnaissent que les responsables de l'élaboration des permis n'ont jamais eu l'habitude de tenir compte des données du TRI (ce que conclut l'EPA) suscite des interrogations sur la nature des informations dont ils ont tenu compte. La réponse soulève également des questions sur les permis des centrales visées par la communication, en indiquant que, entre 1999 et 2002, de nombreux responsables de l'élaboration des permis n'utilisaient pas les méthodes les plus récentes pour détecter la présence de mercure dans les effluents, ce qui les a amenés à déterminer qu'il « n'y a pas de risque raisonnable que les normes de qualité de l'eau ne soient pas respectées »<sup>130</sup>. En outre, le Secrétariat note que l'ébauche de TMDL pour la Cashie River, en Caroline du Nord<sup>131</sup> prévoit des rejets de mercure de 8 g/année à partir de toutes les sources ponctuelles, et que les données du TRI fournies par les auteurs de la communication font état de rejets annuels de mercure variant de 400 à 26 000 g/année pour les 36 centrales visées par la communication. Que la TMDL de la Cashie River soit représentative ou non, pareille disparité met en évidence les questions fondamentales soulevées dans la communication.

La réponse laisse donc en suspens les questions fondamentales quant à savoir si les permis du NDPEs délivrés aux centrales électriques visées par la communication respectent les WQS applicables aux eaux réceptrices et tiennent compte des autres sources de rejet de mercure dans ces eaux. Un dossier factuel aiderait à déterminer quelles informations ont été prises en compte par l'EPA et les États au moment de la délivrance, de l'approbation, de la révision ou de la modification des permis mentionnés. Lors de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat réunirait des faits qui permettraient de déterminer si les eaux réceptrices respectent ou non les normes de qualité de l'eau relativement au mercure et, si ces normes ne sont pas respectées, de savoir s'il a été établi que les rejets ne donneraient pas lieu ou ne contribueraient pas au non-respect des normes de qualité de l'eau ou que les conditions du permis respectent ces normes, et, le cas échéant, de déterminer comment cela a été fait. Le Secrétariat réunirait notamment des informations sur le lien entre les avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure et les normes de qualité des eaux réceptrices<sup>132</sup>. Le dossier

130. *Ibid.* à la p. 60.

131. Communication, annexe 12 à la p. 27. La TMDL définit la charge totale de diverses sources qu'on ne peut excéder pour que la WQS de la rivière soit respectée.

132. Voir la réponse à la p. 62 (où on analyse les recommandations de l'EPA concernant l'alinéa 304(a) de la CWA). L'EPA a établi un lien entre les avis de non-consommation de poisson et les normes de qualité de l'eau dans le contexte de l'établissement de TMDL. Voir, p. ex., EPA, *Guidance Document*, « Use of Fish and Shellfish Advisories and Classifications in 303(d) and 305(b) Listing Decisions », 24 octobre 2000, accessible à l'adresse <<http://www.epa.gov/waterscience/library/wqstandards/>

factuel fournirait également des informations sur le lien entre les permis du NPDES et les données du TRI, y compris celles données qui servent de fondement à l'élaboration et à l'examen des permis du NPDES (ou des permis équivalents des États) délivrés aux centrales au charbon des dix États mentionnés dans la communication. Enfin, comme nous l'expliquons en détail ci-après, étant donné que, en vertu de la CWA, il faut définir des TMDL pour tous les plans d'eau pollués, le programme d'établissement de TMDL pourrait également obliger les États ou l'EPA à modifier les conditions des permis du NPDES accordés aux centrales au charbon qui rejettent du mercure dans des eaux polluées ; le dossier factuel fournirait donc des informations qui permettraient de déterminer la mesure dans laquelle l'EPA a tenu compte des TMDL, le cas échéant, visant les plans d'eau dans lesquels les centrales électriques rejettent du mercure, lors de son examen des permis du NPDES mentionnés par les auteurs de la communication<sup>133</sup>.

Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat conclut que les questions fondamentales demeurent sans réponse en ce qui a trait aux allégations concernant le NPDES et qu'un dossier factuel sur ces questions irait dans le sens des objectifs de l'ANACDE.

## ***2. La constitution d'un dossier factuel sur les allégations relatives aux TMDL dans les États où il n'y a aucune procédure en instance à ce sujet est justifiée***

Les auteurs de la communication affirment que les États-Unis ne s'acquittent pas efficacement de l'obligation qui leur incombe de s'assurer que les États ou l'EPA adoptent des TMDL pour le mercure visant les plans d'eau qui ne respectent pas les normes de qualité de l'eau relativement au mercure. En vertu de l'alinéa 303(d) de la CWA, les États doivent dresser la liste de tous les plans d'eau qui coulent sur leur territoire pour lesquels les contrôles technologiques<sup>134</sup> ne permettent

---

shellfish.pdf> ; TMDL Development in the Ochlocknee River Watershed, 28 février 2002, accessible à l'adresse <[http://www.epa.gov/Region4/water/tmdl/georgia/ochlocknee/final\\_tmdls/OchlockneeHgFinalTMDL.pdf](http://www.epa.gov/Region4/water/tmdl/georgia/ochlocknee/final_tmdls/OchlockneeHgFinalTMDL.pdf)> ; State of Ohio Environmental Protection Agency, 2004 Integrated Water Quality Monitoring and Assessment Report (qui traite de l'utilisation et de l'examen des avis de non-consommation de poisson pour déterminer qu'un cours d'eau ne respecte pas les normes de qualité de l'eau et dresser la liste des cours d'eau pollués en Ohio en vertu de l'alinéa 303(d) de la CWA), accessible à l'adresse <<http://www.epa.state.oh.us/dsw/tmdl/2004IntReport/2004OhioIntegratedReport.html>>.

133. Voir *infra*, alinéa IV(B)(iii).

134. Selon les États-Unis, il n'existe aucune limite fondée sur la technologie concernant la concentration de mercure dans les effluents. Voir la réponse à la p. 55 (où il est indiqué que l'EPA a envisagé l'établissement de telles limites en 1982 lorsqu'elle

pas d'assurer le respect des normes de qualité de l'eau<sup>135</sup>. Ces plans d'eau sont considérés comme des segments pollués et ils constituent, collectivement, la liste dressée en vertu de l'alinéa 303(d) par chaque État<sup>136</sup>. Les États doivent établir l'ordre de priorité des plans d'eau figurant sur leur liste en fonction de la gravité de la pollution et des utilisations des plans d'eau et, conformément à l'ordre établi, définir des TMDL qui établissent la charge totale de polluants, tant naturels que provenant de sources ponctuelles et diffuses, qui favoriseront le respect des normes de qualité de l'eau<sup>137</sup>. Les listes dressées en vertu de l'alinéa 303(d) et les TMDL sont soumises à l'examen de l'EPA<sup>138</sup>. Une fois l'approbation de l'EPA obtenue, « les plans d'eau identifiés et les TMDL sont intégrés au processus de planification des États mis en place en vertu du sous-alinéa 303(e)(3) »<sup>139</sup> et sont visés par la législation fédérale sur la lutte contre la pollution de l'eau<sup>140</sup>. Si l'EPA ne donne pas son approbation, elle a 30 jours pour « dresser sa propre liste des plans d'eau et fixer les TMDL qui favoriseront le respect des normes de qualité de l'eau applicables »<sup>141</sup>.

Les auteurs de la communication soutiennent que, pour que l'EPA s'acquitte efficacement des obligations qui lui incombent en vertu du programme de TMDL, elle doit tenir compte des sources de pollution diffuses, y compris le mercure émis dans l'air par les centrales électriques qui se dépose ensuite dans l'eau, et imposer des limites de rejet<sup>142</sup>.

---

a promulgué les *Effluent Limitations Guidelines for the Steam Electric Power Generating Point Source Category*, mais elle ne l'a pas fait ; ces directives n'auraient jamais été révisées).

135. *Pronsolino*, 291 F.3d à la p. 1127.

136. *Idaho Sportsmen's Coalition v. Browner*, 951 F. Supp. 962, 965 (W.D. Wash., 1996).

137. *Sierra Club v. Hankinson*, 939 F. Supp. 865, 867 (N.D. Ga., 1996).

138. *Idaho Sportsmen's Coalition*, 951 F. Supp. à la p. 965 (indiquant que, en vertu de la CWA, un tel examen doit être effectué dans un délai de 30 jours).

139. *Ibid.*

140. *Arkansas*, 503 U.S. à la p. 110 n.13 (indiquant que l'alinéa 122.4(d) de 40 C.F.R., qui s'applique tant aux permis délivrés dans le cadre d'un programme d'État approuvé qu'à ceux délivrés par l'EPA, « inclut efficacement dans la législation fédérale les normes définies par les États qui sont considérées par l'Agence applicables comme applicables. Dans pareille situation, les normes de qualité de l'eau des États... sont intégrées à la législation fédérale sur la lutte contre la pollution de l'eau »).

141. *Idaho Sportsmen's Coalition*, 951 F. Supp. aux p. 965-966. Si aucune disposition de la CWA ne définit la nature exacte des obligations de l'EPA dans les cas où un État ne prend aucune mesure, les tribunaux ont établi que « le Congrès a prévu que l'EPA doit intervenir lorsqu'un État omet de soumettre une liste ou de définir une TMDL ». *Alaska Center for the Environment v. Browner*, 20 F.3d aux p. 981 et 983 (9th Cir., 1994).

142. Les auteurs de la communication et la Partie s'entendent pour dire que les dépôts de mercure attribuables aux émissions atmosphériques provenant des centrales électriques constituent une source diffuse de pollution de l'eau.



La communication fournit des informations détaillées sur l'état d'avancement de l'établissement de TMDL dans les dix États visés<sup>143</sup>. Les auteurs concluent ce qui suit :

De manière générale, nous avons constaté que, bien qu'elles soient souvent incomplètes, les listes dressées en vertu de l'alinéa 303(d), identifient dans une large mesure les plans d'eau visés par un avis de non-consommation de poisson, mais que les États ou l'EPA font peu de suivi, s'il en est, quant à l'établissement des listes des plans d'eau en vue de l'établissement de TMDL.... À l'exception de la Caroline du Nord, nous avons obtenu peu de preuves indiquant que des TMDL avaient été fixées pour les plans d'eau contaminés par des dépôts de mercure. Dans les cas où nous avons trouvé des TMDL pour les plans d'eau contaminés par le mercure, un examen plus poussé permettait habituellement de conclure que la contamination provenait d'une source locale et non des dépôts atmosphériques répandus de mercure.... Dans un secteur qui n'est pas visé par la communication, nous avons trouvé un exemple de TMDL qui... établit que les dépôts de mercure sont la principale source de contamination de l'eau.<sup>144</sup>

Les auteurs de la communication reconnaissent qu'il est difficile pour les États de fixer des TMDL qui tiennent compte des dépôts répandus de mercure, le problème étant souvent de nature interétatique<sup>145</sup>. Selon le Secrétariat, l'information fournie dans la communication soulève des questions fondamentales quant à savoir si l'EPA s'acquitte de ses obligations et veille à ce que des TMDL soient fixées pour les plans d'eau pollués dans les dix États visés.

Les États-Unis affirment que l'EPA n'a pas les pouvoirs nécessaires, en vertu de la CWA, pour contrôler la pollution de source diffuse, que ce soit par l'établissement de TMDL ou par d'autres moyens<sup>146</sup>. Les États-Unis disent plus précisément que, même s'ils conviennent que les États doivent fixer des TMDL pour les plans d'eau qui ne respectent pas la WQS en fonction de l'ordre de priorité établi, ils soutiennent que la CWA ne donne pas à l'EPA le pouvoir d'exiger des États qu'ils contrôlent la pollution de source diffuse au moyen de TMDL<sup>147</sup>. Donc, selon les

143. Communication, annexe 12 aux p. 13-36.

144. *Ibid.* aux p. 14-15.

145. *Ibid.* à la p. 15.

146. Réponse à la p. 33 (où on peut lire que « les dispositions de l'alinéa 303(d) relatives aux TMDL ne confèrent aucun pouvoir d'exécution additionnel au niveau fédéral et que l'EPA ne peut pas imposer des contrôles aux sources diffuses »).

147. *Ibid.* à la p. 37 (où la Partie explique que la CWA n'exige une intervention de l'EPA que si l'Agence *désapprouve* la liste dressée par l'État en vertu de l'alinéa 303(d) ; autrement dit, dans la mesure où elle approuve la liste, l'EPA n'a aucun devoir d'agir).

États-Unis, « le fait que l'EPA n'a pas exigé que les dix États visés fixent des TMDL pour le mercure... ne prouve nullement que les États-Unis omettent d'assurer l'application efficace de la CWA<sup>148</sup>.

Les États-Unis reconnaissent que, même si les TMDL ne servent pas à imposer des restrictions aux sources diffuses, elles doivent tenir compte des charges polluantes attribuables à ces sources et prévoir de telles charges. D'après les États-Unis, les TMDL sont « essentiellement des outils d'information »<sup>149</sup> qui « représentent le niveau à atteindre relativement à un polluant, en adaptant les critères de rejet de polluants inclus sur les permis du NPDES ou établis par un État qui adopte des mesures de contrôle des sources diffuses »<sup>150</sup>. Les États-Unis ont déclaré que, « [b]ien qu'une TMDL ne définisse aucune exigence exécutoire [par les entités réglementées], elle peut servir d'outil d'évaluation et de planification que les autorités locales, étatiques et fédérales peuvent utiliser pour imposer des mesures de contrôle ou fixer des objectifs de réduction de la pollution dans le but de respecter les normes de qualité de l'eau applicables »<sup>151</sup>.

Les États-Unis définissent ainsi la TMDL :

[Une TMDL équivaut au] total des charges polluantes pour les sources ponctuelles, des charges de pollution pour les sources diffuses et des charges de pollution naturelle. Si les rejets dans des eaux réceptrices proviennent d'une seule source ponctuelle, la TMDL correspond alors au total de la charge polluante de cette source, des charges de pollution de toute source de pollution diffuse, des charges de pollution naturelle, des tributaires ou des segments adjacents.... Le processus d'établissement de TMDL constitue une option pour contrôler les sources diffuses.<sup>152</sup>

148. *Ibid.*

149. *Ibid.*

150. *Ibid.* à la p. 32 ; voir également *Sierra Club v. Meiburg*, 296 F.3d, aux p. 1021, 1025 (11th Cir., 2002) (indiquant que les TMDL représentent la concentration visée d'un polluant dans le plan d'eau visé par la TMDL).

151. SEM-98-003 (Grands Lacs), Réponse des États-Unis à la communication (3 décembre 1999). Voir également la communication, annexe 7 à la note 26 et le texte d'accompagnement.

152. 40 C.F.R. 130.2(i) ; voir également *Friends of the Earth v. U.S. E.P.A.*, 346 F. Supp.2d aux p. 182, 185 (D.D.C., 2004) (indiquant que les TMDL sont calculées « au niveau voulu pour favoriser le respect des normes de qualité de l'eau avec... une marge de sécurité qui tient compte des données manquantes sur les liens entre les limites d'effluents et la qualité de l'eau ») ; *San Francisco BayKeeper v. Browner*, 147 F. Supp.2d aux p. 991, 995 (N.D. Cal., 2001) (« Les TMDL visent à établir des charges polluantes et des charges de pollution pour les sources de polluants, afin de s'assurer que la somme de tous les polluants ne dépasse pas la TMDL. Autrement dit, aux termes de la CWA, chaque État doit déterminer la quantité maximale de

Les États-Unis soulignent que, bien que la CWA n'oblige pas les États à adopter des mesures de contrôle des sources diffuses, ceux qui n'appliquent pas de telles mesures (dont, d'après les auteurs, les dix États nommés dans la communication) ne peuvent atteindre les niveaux visés qu'en vertu de la CWA, soit en prévoyant des limites d'effluents dans les permis du NPDES – c'est-à-dire le volet « charge polluante » de la TMDL<sup>153</sup>. Les États-Unis disent clairement que cela s'applique, qu'une TMDL ait été fixée ou non ; lorsqu'on a adopté une TMDL, la « charge polluante » doit être répartie entre les sources ponctuelles au moyen des permis<sup>154</sup>. Cependant, lorsqu'on calcule la TMDL, on doit établir la charge polluante conjointement avec les allocations des sources diffuses et naturelles de pollution.

Des tribunaux des États-Unis ont affirmé que les TMDL doivent tenir compte de la pollution de source diffuse, et ce, même si elles n'imposent pas de limites réglementaires à ces sources<sup>155</sup>. Selon un

---

chaque type de polluant qu'un plan d'eau peut recevoir sans que cela constitue un non-respect des normes de qualité de l'eau »).

153. La Cour suprême a indiqué que les normes de qualité de l'eau « constituent un supplément aux limites d'effluents de telle sorte que de nombreuses sources ponctuelles, nonobstant le respect des limites d'effluents par chaque installation, peuvent faire l'objet d'une réglementation plus stricte afin de prévenir la dégradation de la qualité de l'eau à des niveaux inacceptables ». *Arkansas*, 503 U.S. à la p. 101. On comprend implicitement qu'une réglementation plus stricte des rejets ponctuels – qui peuvent être visés directement par la CWA au moyen des permis du NPDES – est fondée sur l'établissement du niveau de pollution de source diffuse – qu'on ne peut réglementer directement – observé dans les eaux polluées et en modifiant les limites d'effluents en conséquence.
154. Voir la réponse à la p. 59 :  
Le règlement relatif au NPDES... prévoit l'établissement d'une limite d'effluents pour tout polluant qui est ou pourrait être rejeté à un niveau qui « entraînera ou pourrait raisonnablement entraîner un dépassement du niveau autorisé par les normes de qualité de l'eau de l'État, ou qui peut contribuer à un tel dépassement. Lorsqu'il cherche à savoir s'il y a lieu de fixer une limite d'effluents pour le mercure à une source ponctuelle donnée, le responsable de l'élaboration du permis doit tenir compte des mesures de contrôle appliquées à d'autres sources ponctuelles et diffuses qui rejettent du mercure dans les eaux en question. Voir également 40 C.F.R., sous-sous-alinéa 122.44(d)(1)(ii) (« Lorsqu'il cherche à savoir si un rejet entraîne ou pourrait raisonnablement entraîner la contamination du cours d'eau au-delà... d'un critère énoncé dans une norme de qualité de l'eau de l'État, ou contribue à une telle contamination, l'organisme de délivrance des permis doit appliquer des procédures qui tiennent compte des mesures de contrôle appliquées aux sources ponctuelles et diffuses de pollution »).
155. Voir, p. ex., *Idaho Sportsmen's Coalition*, 951 F. Supp. à la p. 965 (« Le calcul des TMDL facilite la prise en compte des impacts cumulatifs des rejets de sources ponctuelles multiples, et l'évaluation de ces impacts conjointement avec ceux de sources diffuses »).

tribunal, les TMDL ne constituent pas un outil de réglementation conventionnel ; elles sont plutôt un élément de l'ensemble d'outils de mise en œuvre de mesures, qui comprennent les mesures fédérales de contrôle des sources ponctuelles, les plans étatiques ou locaux de réduction de la pollution de source ponctuelle et diffuse, de même que l'évaluation de l'impact de telles mesures sur la qualité de l'eau, et ce, en vue d'atteindre les objectifs fixés en matière de qualité de l'eau pour tous les plans d'eau du pays »<sup>156</sup>. L'EPA peut bien entendu superviser le programme de TMDL de la manière prévue par la loi, et ce, sans exiger ou imposer des mesures de contrôle des polluants de source diffuse, mais elle doit tout de même tenir compte des sources diffuses. Ainsi, dans l'affaire *Pronsolino v. Nastri*, la neuvième cour de circuit a établi que la liste dressée en vertu de l'alinéa 303(d) et les TMDL s'appliquent aux cours d'eau pollués uniquement par des sources diffuses<sup>157</sup>. Le tribunal expose ses motifs comme suit :

La liste qui doit être dressée en vertu du sous-sous-alinéa 303(d)(1)(A) doit inclure tous les plans d'eau contaminés par des sources ponctuelles et diffuses ; le libellé ne prête à aucune autre interprétation. Par ailleurs, en vertu du sous-sous-alinéa 303(d)(1)(C), les TMDL « sont fixées à un niveau qui favorise le respect des normes de qualité de l'eau applicables... ». Il faut donc calculer les TMDL, du moins pour les eaux mélangées, en fonction des sources diffuses de pollution ; autrement, il sera impossible d'atteindre les normes de qualité de l'eau applicables, qui n'établissent aucune distinction entre les sources de pollution.<sup>158</sup>

Le fait que l'EPA ne soit pas tenue de contrôler les polluants de source diffuse n'excuse pas le fait qu'elle ne tienne pas compte de ce type de pollution lorsqu'elle révisé ou fixe les TMDL<sup>159</sup>.

Même si l'examen ne porte que sur l'obligation qu'a l'EPA de s'assurer que les TMDL tiennent compte des sources diffuses de

156. *Pronsolino v. Nastri*, 291 F.3d aux p. 1123, 1129 (9th Cir., 2002).

157. *Ibid.* aux p. 1132-1133 ; voir également *ibid.* à la p. 1131 (où on reconnaît que « le règlement de l'EPA qui s'applique aux listes dressées en vertu du sous-alinéa 303(d)(1) et aux TMDL vise le respect des normes de qualité de l'eau, peu importe la source de pollution ») ; 40 C.F.R. § 130.7(c)(1)(ii) (il faut fixer une TMDL pour tous les polluants qui entraînent le non-respect des normes de qualité de l'eau).

158. *Pronsolino*, 291 F.3d à la p. 1139 ; voir également *San Francisco Baykeeper v. Whitman*, 297 F.3d à la p. 877, 880 (9th Cir., 2002) (« Les TMDL visent à faire en sorte qu'on tient compte des impacts cumulatifs des rejets de sources ponctuelles multiples et de la pollution de source diffuse. »).

159. Pour d'autres décisions pertinentes, voir *Friends of Wild Swan v. U.S. E.P.A.*, 130 F. Supp.2d aux p. 1184, 1188 (D. Mont., 1999), *San Francisco BayKeeper*, 147 F. Supp.2d à la p. 991, et *Idaho Sportsmen's Coalition*, 951 F. Supp. à la p. 962.

pollution par le mercure (et non de la limiter), les États-Unis affirment qu'ils s'acquittent efficacement de leurs obligations. En ce qui a trait à l'allégation des auteurs selon laquelle l'EPA devrait intervenir et fixer ses propres TMDL lorsque les mesures prises par un État sont inadéquates, les États-Unis soutiennent que l'EPA « n'a pas le pouvoir d'exiger que les États fixent des TMDL pour le mercure »<sup>160</sup>. Les États-Unis soutiennent plutôt que, même si l'EPA a le pouvoir discrétionnaire de fixer une TMDL pour un État<sup>161</sup>, elle n'est tenue de le faire que dans les cas suivants : 1) lorsqu'elle désapprouve une TMDL fixée par un État, 2) lorsqu'un État a présenté une proposition implicite qui équivaut en quelque sorte à une décision de ne pas fixer de TMDL<sup>162</sup>. La théorie de la proposition implicite ne s'applique que lorsque l'État omet de soumettre des TMDL pour tout polluant et n'a pas l'intention de le faire<sup>163</sup>, ce qui ne semble pas être le cas des dix États visés par la communication<sup>164</sup>. Les États-Unis soulignent également que les États peuvent tenir compte de la complexité d'une TMDL lorsqu'ils planifient l'établissement de TMDL et que « l'établissement de TMDL pour le mercure, plus particulièrement les sources diffuses de mercure, comme les dépôts atmosphériques, est un processus particulièrement complexe<sup>165</sup>. Les États-Unis ne prétendent pas que la complexité du processus d'établissement de TMDL ne justifie pas la décision de ne pas fixer de TMDL pour les cours d'eau contaminés par le mercure, mais ils affirment que cette complexité constitue un motif raisonnable pour l'État de retarder l'élaboration de TMDL pour le mercure dans son calendrier d'établissement de TMDL. Les États-Unis reconnaissent cependant que l'EPA a approuvé ou fixé des TMDL pour le mercure relativement à 221 cours d'eau dans 16 États et dans le District of Columbia, incluant les sources atmosphériques de mercure<sup>166</sup>.

Étant donné que plusieurs États ont fixé des TMDL relativement aux dépôts atmosphériques de mercure pour de nombreux cours d'eau, et ce, malgré la complexité du processus<sup>167</sup>, et puisque l'EPA n'a pas

160. Réponse à la p. 37.

161. *Ibid.* à la p. 38.

162. *Ibid.* aux p. 37-38.

163. *San Francisco Baykeeper*, 297 F.3d aux p. 882-883. Compte tenu de la portée limitée de cette théorie, les auteurs disent que « la théorie de la proposition implicite constitue l'une des plus grandes préoccupations relativement à tout recours privé prévu en vertu de l'alinéa 303(d) ». Communication, annexe 12 à la p. 8.

164. Voir la communication, annexe 12, aux p. 13-36.

165. *Ibid.* à la p. 36.

166. *Ibid.*

167. La communication qui nous occupe diffère des communications « Ontario Power Generation » et « Grands Lacs », au sujet desquelles le Secrétariat a déterminé que la constitution d'un dossier factuel n'était pas justifiée, en ce que, dans le cas présent,

exercé son pouvoir légal d'établir des TMDL pour le mercure dans l'un ou l'autre des dix États qui nous occupent<sup>168</sup>, le Secrétariat conclut que la réponse laisse en suspens des questions fondamentales soulevées dans la communication au sujet de l'établissement de TMDL pour le mercure dans les États où il n'y a aucune procédure judiciaire en instance à ce sujet, notamment l'Illinois, l'Indiana, le Kentucky, le Michigan, la Caroline du Nord et le Texas. Sont également inclus les États visés par des jugements d'accord qui ne se rapportent pas à l'élaboration de TMDL pour les cours d'eau contaminés par le mercure.

Bien qu'aucun délai précis ne soit fixé pour l'établissement de TMDL<sup>169</sup>, compte tenu des pouvoirs qu'a l'EPA de rejeter la liste dressée par un État conformément à l'alinéa 303(d) si l'État n'a pas inclus les cours d'eau contaminés par le mercure, et de fixer des TMDL, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, dans les cas où un État ne le fait pas, le Secrétariat estime qu'il n'est pas nécessaire que l'EPA soit tenue de promulguer des TMDL pour ces États pour recommander la constitution d'un dossier factuel. L'examen des mesures prises par un gouvernement pour s'acquitter des obligations précises qui lui incombent en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE ne s'est pas limité aux obligations qui prennent la forme d'un devoir d'agir. Les tribunaux des États-Unis ont en effet établi, de manière générale, que les décisions prises par le gouvernement en matière d'exécution de la loi tiennent compte du pouvoir discrétionnaire des agences et ne sont donc habituel-

---

on a fixé des TMDL pour le mercure qui tiennent compte des dépôts atmosphériques pour de nombreux cours d'eau. En outre, une TMDL peut inclure une marge de sécurité qui tient compte de certaines incertitudes. Voir *Idaho Sportsmen's Coalition*, 951 F. Supp. à la p. 966 (« Le Congrès a établi que les TMDL peuvent comporter une marge de sécurité qui tient compte de certaines données manquantes, le manque de données précises ne devant pas servir à justifier le report de l'adoption d'une TMDL ») (40 C.F.R., sous-alinéa 130.7(c)(1)).

168. Réponse à la p. 38.

169. *Compare Idaho Sportsmen's Coalition*, 951 F. Supp. à la p. 967 (citations internes omises), où le tribunal a établi que le calendrier proposé par l'EPA autorisant l'Idaho à fixer « toutes les TMDL nécessaires » selon le calendrier annuel constituait une infraction à la CWA, en raison de la « lenteur extrême » du processus. Le tribunal a précisé que

[c]ompte tenu de leur rôle dans le cadre de la stratégie d'amélioration de la qualité de l'eau définie en vertu de la CWA, les TMDL doivent être établies dans les plus brefs délais.... Pour qu'elles soient utiles, les TMDL doivent être fixées dès les premières étapes du programme de l'État... [Ainsi, même si] un calendrier peut définir des échéances précises relativement à l'établissement de quelques TMDL à court terme pour des segments contaminés qui ont fait l'objet d'études détaillées et fixer uniquement des objectifs de planification généraux pour l'établissement à long terme de TMDL pour des segments contaminés sur lesquels il existe peu de données... « Court terme » et long terme » peuvent correspondre tout au plus à quelques mois et quelques années.

lement pas soumises à un examen judiciaire, mais ces décisions sont pourtant visées par les articles 14 et 15<sup>170</sup>. Par conséquent, le Conseil a donné instruction au Secrétariat de constituer des dossiers factuels réunissant des faits qui illustrent la façon dont un gouvernement exerce son pouvoir discrétionnaire, pour permettre aux personnes intéressées de tirer leurs propres conclusions sur la question de savoir si l'exercice par le gouvernement de ce pouvoir constitue une omission de s'acquitter pleinement de ses obligations<sup>171</sup>. Dans le cas qui nous occupe, la communication porte essentiellement sur l'obligation fondamentale qu'a l'EPA de s'assurer que le programme de TMDL est mis en œuvre de manière systématique pour contrôler les sources diffuses de mercure, plus particulièrement les émissions atmosphériques provenant des centrales électriques, une obligation qui, selon les auteurs de la communication, exige une attention particulière de l'EPA, puisque les cours d'eau d'un État peuvent être contaminés par des dépôts de mercure attribuables aux émissions atmosphériques de centrales électriques d'autres États<sup>172</sup>.

Pour les raisons qui précèdent, le Secrétariat conclut qu'il est justifié de constituer un dossier factuel pour examiner les questions fondamentales qui sont laissées en suspens dans la réponse. Ces questions se rapportent à la responsabilité qu'a l'EPA d'approuver ou de fixer des TMDL pour le mercure dans les dix États qui nous occupent, sauf dans les cas où des procédures sont en instance ou lorsqu'on a conclu des jugements d'accord sur les TMDL pour le mercure. Le dossier factuel présenterait des informations sur les mesures prises par les États et l'EPA, s'il en est, relativement aux sources diffuses de polluants lors de l'établissement de TMDL pour le mercure, y compris la façon de calculer les charges polluantes des sources diffuses et les outils de modélisation que l'EPA utilise pour estimer l'apport de sources atmosphériques données à la pollution des cours d'eau<sup>173</sup>. Le dossier factuel permettrait

---

à *San Francisco Baykeeper*, 297 F.3d à la p. 880 (une affaire plus récente entendue par la 9<sup>e</sup> cour de circuit qui a confirmé la validité des directives de 1997 de l'EPA, selon lesquelles il peut s'écouler entre 8 et 13 ans entre l'inscription d'un cours d'eau sur la liste dressée conformément à l'alinéa 303(d) et l'élaboration de TMDL par l'État).

170. Voir *Heckler v. Chaney*, 470 U.S. à la p. 821 (1985).

171. C'est le cas de tous les dossiers factuels que le Conseil a autorisés jusqu'à maintenant ; ceux relatifs aux communications « Cozumel », « Oldman River II » et « Tarahumara » sont particulièrement intéressants.

172. Voir la communication à la p. 36 (« S'il est vrai que les raisons de ces omissions [d'adopter des TMDL dans les dix États qui nous occupent] sont variées..., la nature systémique de l'omission d'assurer l'application efficace de la loi est démontrée par l'absence quasi totale de mesures et, surtout, l'omission parallèle d'agir de l'EPA »).

173. Voir la réponse aux p. 39-40 (où on peut lire que les charges polluantes peuvent être des estimations tantôt raisonnablement exactes, tantôt très approximatives, et qu'elles peuvent viser des catégories ou des sous-catégories de sources).

également d'examiner la mesure dans laquelle les cours d'eau contaminés par le mercure figurent dans les listes dressées en vertu de l'alinéa 303(d) par les États qui nous occupent et toute mesure prise par l'EPA dans le cas des listes qui ne sont pas complètes.

**3. *La constitution d'un dossier factuel relatif aux allégations sur la lutte contre la dégradation n'est pas justifiée***

Les auteurs de la communication allèguent par ailleurs que l'EPA omet d'assurer l'application efficace de la CWA en approuvant les politiques de lutte contre la dégradation et les processus de mise en œuvre proposés par les États qui ne favorisent pas une protection adéquate des cours d'eau contre les dépôts atmosphériques de mercure<sup>174</sup>. Ils soutiennent que l'EPA ne s'est pas acquittée de sa responsabilité d'éviter la dégradation des cours d'eau, soit de manière fondamentale, en ne prévenant pas la dégradation de la qualité de l'eau attribuable aux émissions de mercure provenant des centrales électriques au charbon, soit sur le plan des procédures, en omettant, par exemple, d'exiger l'adoption de pratiques exemplaires de gestion. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les auteurs de la communication allèguent également que, chaque fois qu'un cours d'eau propre à la pêche qui doit faire l'objet de mesures de protection et est visé par un avis de non-consommation de poisson contaminé par le mercure devient impropre à la pêche, on considère que les normes de qualité de l'eau relatives au mercure et les dispositions de la CWA sur la lutte contre la dégradation ne sont pas respectées<sup>175</sup>.

Les principaux éléments du programme de lutte contre la dégradation prévu par la CWA sont définis dans *American Wildlands v. Browner*<sup>176</sup> :

Les politiques de lutte contre la dégradation adoptées par les États dans le cadre de l'établissement de normes de qualité de l'eau doivent aller dans le sens de la politique fédérale de lutte contre la dégradation. La réglementation de l'EPA définit trois niveaux de protection de la qualité de l'eau. Au niveau I, on définit la norme minimale de qualité de l'eau visant tous les cours d'eau et on exige que « les utilisations existantes de l'eau et le niveau de qualité de l'eau nécessaire à la protection de ces utilisations soient maintenus et protégés ». Selon les mesures de protection de niveau II, lorsque la qualité de l'eau est supérieure au niveau nécessaire au maintien de la vie aquatique et des activités récréatives, elle doit

174. Communication aux p. 10 et 11.

175. Communication, annexe 12 à la p. 14 ; voir également la communication aux p. 12-13.

176. 260 F.3d 1192 (10th Cir., 2001).



être maintenue, sauf si l'État établit qu'il faut « autoriser une dégradation de la qualité de l'eau pour permettre d'importantes activités de développement économique ou social dans le secteur concerné ». Les mesures de protection de niveau III prévoient que, lorsqu'un cours d'eau « constitue une importante ressource nationale, par exemple, les eaux des parcs nationaux et étatiques et des refuges fauniques et les eaux qui sont extrêmement importantes sur le plan récréatif ou écologique, il faut maintenir et protéger la qualité de l'eau ».177

Les États sont tenus de soumettre leurs politiques et procédures de lutte contre la dégradation à l'EPA, qui doit les approuver dans un délai de 60 jours si elle juge qu'elles sont conformes aux normes fédérales178. Si elles ne sont pas conformes, l'EPA a 90 jours pour en aviser l'État et indiquer les changements à apporter ; si l'État n'adopte pas les changements voulus dans les 90 jours suivant l'avis, l'EPA est tenue de promulguer les politiques et procédures pour l'État179. La communication et la réponse indiquent clairement que ce programme a fait l'objet de nombreux litiges aux États-Unis, de telle sorte qu'on connaît relativement bien son fonctionnement.

Comme nous l'avons vu précédemment, les auteurs de la communication affirment que « la politique fédérale de lutte contre la dégradation prévoit l'inclusion de mesures de contrôle des sources ponctuelles et diffuses de pollution dans... la politique de lutte contre la dégradation adoptée par les États »180. Les allégations que font les auteurs au sujet de la lutte contre la dégradation portent principalement sur la pollution diffuse attribuable aux émissions atmosphériques des centrales électriques au charbon. Puisque le Secrétariat a décidé de mettre fin à son examen des aspects de la communication relatifs à l'omission de l'EPA de contrôler ces émissions au moyen de la CWA, il n'y a pas lieu de poursuivre l'analyse des allégations relatives à la lutte contre la dégradation. Les procédures prévues par la CAA et décrites à la section IV.A.1 du présent document constituent le meilleur moyen de régler les questions de contrôle des émissions atmosphériques de mercure.

Les allégations relatives au lien entre les avis de non-consommation de poisson et la contamination des cours d'eau seraient examinées parallèlement à celles portant sur le NPDES dans le dossier factuel. Il

177. *Ibid.* aux p. 1194-1195 (où on cite 40 C.F.R., alinéa 131.12(a)).

178. *Ohio Valley Environmental Coalition v. Horinko*, 279 F. Supp.2d aux p. 732, 738-739 (S.D.W.Va., 2003).

179. *Ibid.* à la p. 739.

180. Communication, annexe 12, p. 15.

n'est par contre pas justifié de constituer un dossier factuel relativement aux allégations selon lesquelles l'EPA approuve des programmes inadéquats de lutte contre la dégradation ou omet de définir ses propres programmes de lutte contre la dégradation dans les cas où les États n'apportent pas les changements demandés par l'EPA pour rendre leurs politiques et procédures de lutte contre la dégradation conformes à la CWA.

## V. RECOMMANDATION

Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat estime que la communication justifie, à la lumière de la réponse des États-Unis, la constitution d'un dossier factuel et informe par la présente le Conseil de sa décision. Comme nous l'avons vu précédemment, il est justifié de constituer un dossier factuel et de présenter des informations sur les allégations selon lesquelles l'EPA omet d'assurer l'application efficace des articles 303 et 402 de la CWA dans les dix États mentionnés en délivrant ou en renouvelant des permis du NPDES (ou en autorisant les États à délivrer ou à renouveler de tels permis) qui autorisent les rejets de mercure à partir de sources ponctuelles, rejets qui ne respectent pas les critères de qualité de l'eau définis pour les cours d'eau récepteurs relativement au mercure, qui entraînent le non-respect de ces critères ou y contribuent. Le Secrétariat recommande également la constitution d'un dossier factuel pour examiner les mesures prises par l'EPA relativement à l'établissement de TMDL pour les cours d'eau contaminés par le mercure dans les dix États qui nous occupent, sauf dans les cas où des procédures sont en instance ou des jugements d'accord ont été convenus relativement aux TMDL pour le mercure.

L'élaboration d'un dossier factuel relativement aux questions susmentionnées ira dans le sens des objectifs de l'ANACDE en mettant en évidence, entre autres, les efforts de promotion des politiques et pratiques de prévention de la pollution, en favorisant la protection et l'amélioration de l'environnement pour le bien-être des générations actuelles et futures, de même qu'en favorisant l'observation des lois et réglementations environnementales<sup>181</sup>. Ces objectifs sont particulièrement importants compte tenu de la gravité des effets néfastes du mercure sur l'environnement et la santé humaine, plus particulièrement sur les enfants et les femmes enceintes, ce que reconnaissent tant les auteurs de la communication que la Partie. Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1), et pour les motifs exposés dans le présent

---

181. Voir l'ANACDE, article 1.

document, le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel relativement à la communication faciliterait l'atteinte des objectifs de l'ANACDE.

Soumis respectueusement le 5 décembre 2005.

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

*(original signé)*

par : William V. Kennedy  
Directeur exécutif



## SEM-04-006

### (Exploitation forestière en Ontario II)

**AUTEURS :** FÉDÉRATION CANADIENNE DE LA NATURE  
ET COLL.

**PARTIE :** CANADA

**DATE :** 12 octobre 2004

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6a) du *Règlement sur les oiseaux migrateurs* (ROM) adopté en vertu de la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* (LCOM), relativement à des activités d'exploitation forestière dans quatre unités d'aménagement forestier en Ontario.

#### DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :

**PAR. 14(1) ET (2)**  
**(14 octobre 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)].

**PAR. 15(1)**  
**(17 décembre 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 Article 14(1) and (2) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

|  |  |
|--|--|
| <b>Submitters:</b>                     | Canadian Nature Federation<br>Canadian Parks and Wilderness Society<br>Earthroots<br>Federation of Ontario Naturalists<br>Great Lakes United<br>Sierra Club (United States)<br>Sierra Club of Canada<br>Wildlands League |
| <b>Represented by:</b>                 | Sierra Legal Defence Fund (SLDF)   |
| <b>Concerned Party:</b>                | Canada   |
| <b>Date received:</b>                  | 12 October 2004  |
| <b>Date of this<br/>determination:</b> | 14 October 2004  |
| <b>Submission no.:</b>                 | SEM-04-006 (Ontario Logging II)  |

---

#### I. INTRODUCTION

On 12 October 2004, the Submitters listed above filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat") a submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* ("NAAEC" or "Agreement"). Under Article 14 of the NAAEC, the Secretariat may consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law if the Secretariat finds that the submission meets the requirements of Article 14(1). When the

Secretariat determines that those requirements are met, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission (Article 14(2)).

The Secretariat has determined that the submission meets all of the requirements in Article 14(1) and merits requesting a response from the Party in light of the factors listed in Article 14(2). The Secretariat's reasons are set forth below in Section III.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

The Submitters assert that Canada is failing to effectively enforce section 6(a) of the *Migratory Birds Regulations* ("MBR")<sup>1</sup> adopted under the *Migratory Birds Convention Act, 1994* ("MBCA")<sup>2</sup> in regard to the logging of four Forest Management Units ("FMUs") in Ontario. Section 6(a) of the MBR provides that "[...] no person shall (a) disturb, destroy or take a nest, egg, nest shelter, eider duck shelter or duck box of a migratory bird [...] except under authority of a permit therefor." Violations of section 6(a) of the MBR may be prosecuted by way of summary conviction or as an indictable offence.<sup>3</sup>

In February 2002, these same Submitters filed the Ontario Logging submission (SEM-02-001), which essentially made the same core assertions as are contained in the new submission with respect to the same four FMUs, as well as many 49 others. Pursuant to a decision of the CEC Council in April 2003, the Submitters presented supplemental information in connection with 49 of the FMUs mentioned in the original Ontario Logging submission in August 2003. The CEC Secretariat is currently developing a factual record for the Ontario Logging submission, pursuant to instructions from the Council issued in March 2004. In its instructions, Council noted "that the submitters may, if they wish, submit a new submission with the requisite sufficient information with respect to the four (4) forest management units for which information was not available."<sup>4</sup>

---

1. C.R.C., c. 1035.

2. S.C. 1994, c. 22.

3. Section 13 of the MBCA provides that for a summary conviction offence, a company faces a maximum fine of \$100,000, an individual a maximum \$50,000 fine. Individuals are also liable to jail terms up to 6 months, or a combination of jail and a fine. For indictable offences, the maximum fines are \$250,000 for a company and \$100,000 for an individual. Individuals are also liable to jail terms up to 5 years, or to both a fine and jail sentence. With subsequent offences the maximum fine to which an individual is liable is doubled.

4. Council Resolution 04-03 (12 March 2004).



The Submitters note the “intimate connection” between this submission and SEM-02-001.<sup>5</sup>

In the new submission, the Submitters focus on the Cochrane, Shiningtree Forest, Temagami and Wawa Forest FMUs. Using the same methodology used in the supplemental information presented in August 2003, they estimate that 1,270 migratory bird nests were destroyed in 2001 in those four FMUs.<sup>6</sup> The methodology used to make this estimate is based on data from The Canadian Breeding Bird (Mapping) Census Database and Forest Management Plans for the relevant FMUs, plus actual harvest data.<sup>7</sup> The Submitters state: “The actual harvest data information was obtained as it became available from industry or government sources in the period between April and October 1, 2004. In the case of the fourth unit – Shiningtree Forest – harvest data was not made available, despite our persistent inquiries, until October 1, 2004: almost three years since extraction activities took place in this part of the public forest!”<sup>8</sup>

The Submitters allege that Environment Canada, through its Canadian Wildlife Service, is primarily responsible for enforcing the MBCA and that virtually no action has been taken to enforce section 6(a) of the MBR against logging companies, logging contractors and independent contractors.<sup>9</sup> The Submitters assert that the alleged failure to enforce section 6(a) of the MBR, in addition to the harmful impact on the migratory bird population, has negative consequences for wildlife biodiversity, tourism, respect for the law, fair competition within the logging industry and healthy wood stocks.<sup>10</sup>

The Submitters assert that logging activity in Ontario is carried out under *Forest Management Plans* prepared under the supervision of the Ontario Ministry of Natural Resources (“MNR”) in accordance with provincial standards and without any input from federal authorities on matters related to enforcing the MBCA, which is a federal act.<sup>11</sup> The Submitters further assert that “despite the estimated widespread destruction of bird nests,”<sup>12</sup> an access to information request filed in 2001 revealed no investigations or charges in Ontario for violations of section

---

5. Submission at 1.

6. Submission at 4.

7. *Ibid.*

8. Submission at 1-2.

9. Submission at 2.

10. *Ibid.*

11. Submission at 6.

12. Submission at 1.

6(a) of the MBR.<sup>13</sup> The Submitters state that since the original submission was filed in February 2002, “no information has come to light in any government response, media reports, meetings with government, access to information requests, or other information to cast doubt on the Submitters’ original assertion that no charges were ever laid or investigations conducted – or other effective action taken, for that matter – against logging companies in any FMU in Ontario, including the four FMUs at issue in this submission.”<sup>14</sup>

The Submitters claim that “EC itself acknowledges that migratory bird nests are destroyed during logging operations.”<sup>15</sup> They assert that the CWS considers nest destruction during logging to be “incidental” kill and that the CWS has decided not to use proactive enforcement measures against the logging industry because violations of section 6(a) of the MBR that occur during logging operations are not intentional.<sup>16</sup>

The Submitters assert that “[t]he term ‘incidental’ is not a recognized justification under the MBCA or MBR for destroying bird nests or eggs.”<sup>17</sup> They assert that the MBCA is a public welfare law and that “[w]hen these laws are infringed it is often the result of unintentional, not wilful, conduct.”<sup>18</sup>

They allege that the CWS favours conservation initiatives over enforcement in regard to the logging industry even though “[...] there is no evidence that the existing vague strategy of the Wildlife Service is effective compared to a more proactive strategy”<sup>19</sup> and non-enforcement initiatives “do not relieve the Wildlife Service from enforcing subs. 6(a), MBR.”<sup>20</sup> The Submitters further assert that through a “self-imposed prohibition against using enforcement action” in cases of incidental kill, “Wildlife Service officials appear to be making a choice about priorities without any authority to do so.”<sup>21</sup> Finally, they contend that even though logging has been an important industry in Canada and Ontario for many decades, when the MBCA was updated in 1994, the Canadian government

---

13. Submission at 6 and Appendix 6.

14. Submission at 2.

15. Submission at 5.

16. Submission at 6-7.

17. Submission at 8.

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*

20. Submission at 11.

21. Submission at 8.

[...] did not exempt the logging industry from laws to protect migratory birds or their nests. The Wildlife Service cannot undermine Parliament's intention by arbitrarily failing to enforce the MBCA.<sup>22</sup>

The Submitters assert that Canada does not follow its own *Compliance and Enforcement Policy for Wildlife Legislation*, which states that “[c]ompliance and enforcement activities must be securely founded in law and must be fair, predictable, and consistent across Canada,” since “the actual practice of enforcing some of the law and only against some parties, but excluding the logging industry for subs. 6(a) violations, is hardly ‘fair’ or ‘consistent’.”<sup>23</sup>

The Submitters assert that “[a] systematic failure to enforce against an entire industry known to engage in practices that violate the MBCA cannot be a legitimate exercise of [prosecutorial] discretion”<sup>24</sup> pursuant to Article 45(1)(a) of the NAAEC “because the CWS has made a sweeping policy decision, not a case-by-case judgement associated with prosecutorial discretion.”<sup>25</sup>

The Submitters then cite two reasons why “[t]he failure to enforce subs. 6(a), MBR against logging companies, contractors and individual operators is not a *bona fide* decision to allocate resources to the enforcement of other environmental matters that have higher priority” pursuant to Article 45(1)(b) of the NAAEC. First,

despite their legal jurisdiction to do so, EC has failed to conduct an environmental assessment of a single *Forest Management Plan* or proposed logging operation for the threat to migratory birds. A reasonable exercise of enforcement discretion presupposes some assessment of the relative costs associated with each option.<sup>26</sup>

Second, the Submitters list four reasons why “the cost of enforcing subs. 6(a), MBR need not have a significant impact on EC’s enforcement budget:”<sup>27</sup> (i) because of competition, the logging industry would be responsive to enforcement action; (ii) EC could work with MNR to include MBCA requirements in the province’s *Forest Management*

---

22. Submission at 9.

23. Submission at 11.

24. Submission at 10.

25. Submission at 9.

26. Submission at 10.

27. *Ibid.*

*Planning Manual*; (iii) surveyors must already search for certain nests and the added cost of searching for all nests would be roughly similar across companies; and (iv) logging operations could be scheduled to reduce their impact during the nesting season.

### III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,<sup>28</sup> Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.

The Secretariat's prior analysis of the previous Ontario Logging submission greatly simplifies the analysis of this submission. This submission is modeled closely on the original Ontario Logging submission, except that in estimating the number of bird nests destroyed as a consequence of logging, it only provides information regarding the four forest management units for which information was not available at the time the Submitters filed supplemental information in August 2003. The information regarding the four FMUs includes actual harvest data similar to the actual harvest data provided in connection with the 49 FMUs which are covered by the Ontario Logging factual record now in development. Accordingly, the Secretariat concludes that this submission satisfies the criteria in Article 14(1) and merits requesting a response from Canada based on the factors in Article 14(2), for the same reasons underlying the Secretariat's Determination under Articles 14(1) and (2) of 25 February 2002 and its request for a response from Canada of 21 August 2003.

The Secretariat further notes that, in connection with Article 14(2)(b), this submission raises matters in combination with the original Ontario Logging submission, for which the Council has voted to instruct the Secretariat to prepare a factual record.

---

28. 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).

#### IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-04-006 (Ontario Logging II) 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**

*(original signed)*

per: Geoffrey Garver  
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: Ms. Norine Smith, Environment Canada  
Ms. Judith E. Ayres, US-EPA  
Mr. José Manuel Bulás, SEMARNAT  
Mr. William Kennedy, Executive Director  
Mr. Albert Koehl, SLDF



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

Notification au Conseil indiquant que la constitution  
d'un dossier factuel est justifiée, conformément  
au paragraphe 15(1) de l'ANACDE

**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 et Canada)  
Wildlands League

**Représentés par :** Sierra Legal Defence Fund (SLDF)

**Partie visée :** Canada

**Date de réception :** 12 octobre 2004

**Date de la notification :** 17 décembre 2004

**N° de la communication :** SEM-04-006 (Exploitation forestière  
en Ontario II)

---

### 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 alléguaient que « le gouvernement du Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6a) du *Règlement sur les oiseaux migrateurs* (ROM) en rapport avec l'industrie forestière en Ontario »<sup>1</sup>. Le 25 février 2002, le Secrétariat a déterminé que

1. Auteurs, *Submission to the Commission for Environmental Cooperation Pursuant to Article 14, North American Agreement on Environmental Cooperation* (4 février 2002), p. 1 [ci-après

cette communication (SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario)) satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) et justifiait la demande d'une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2)<sup>2</sup>. La Partie a fait parvenir sa réponse au Secrétariat le 25 avril 2002<sup>3</sup>. 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 factuel<sup>4</sup>. Le 22 avril 2003, dans la résolution du Conseil n° 03-05, adoptée à l'unanimité, 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 du Conseil n° 03-05, les auteurs ont fourni

---

la « communication Exploitation forestière en Ontario » ou la « communication originelle »].

2. SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (25 février 2002).
3. 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 »].
4. SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario), 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) (12 novembre 2002) [ci-après la « notification conformément au paragraphe 15(1) »].



au Secrétariat d'autres informations<sup>5</sup>. 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 Canada<sup>6</sup>. Ce dernier a envoyé sa réponse au Secrétariat le 16 octobre 2003<sup>7</sup>. Le 17 décembre 2003, en vertu de la résolution du Conseil n° 03-05, le Secrétariat a recommandé la constitution d'un dossier factuel<sup>8</sup>.

Le 12 mars 2004, dans la résolution du Conseil n° 04-03, le Conseil a décidé :

DE DONNER INSTRUCTION au Secrétariat de constituer un dossier factuel, conformément à l'article 15 de l'ANACDE et aux *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*, au sujet des allégations des auteurs de la communication SEM-02-001, qui affirment que le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6a) du *Règlement sur les oiseaux migrateurs* adopté en vertu de la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*, en rapport aux activités de coupe à blanc menées du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2001, particulièrement la saison de nidification des oiseaux migrateurs, dans les quarante-neuf (49) unités d'aménagement forestier situées dans la province d'Ontario, qui ont été relevées par les auteurs et qui incluent les cinq unités amalgamées ; [...]

Relativement à quatre unités d'aménagement forestier (UAF) pour lesquelles les auteurs n'étaient pas parvenus à obtenir des informations supplémentaires dans le délai de 120 jours civils imparti par la résolution du Conseil n° 03-05, le Conseil a affirmé, dans la résolution du Conseil n° 04-03 :

RECONNAISSANT ÉGALEMENT que l'information concernant quatre unités d'aménagement forestier n'était pas disponible à l'expiration du

- 
5. Auteurs, *Supplementary Submission to the Commission for Environmental Cooperation in Response to Council Resolution 03-05 dated April 22, 2003* (19 août 2003) [ci-après la « communication complémentaire »].
  6. SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario), Décision en vertu de la résolution du Conseil 03-05 demandant une réponse au Canada (21 août 2003) [ci-après la « notification conformément à la résolution du Conseil n° 03-05 »].
  7. Gouvernement du Canada, *Response to supplemental information submitted to the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation* (16 octobre 2003) [ci-après la « réponse du Canada à la communication complémentaire »].
  8. SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario), Notification au Conseil recommandant la constitution d'un dossier factuel, conformément à la résolution du Conseil n° 03-05 (17 décembre 2003) [ci-après la « notification conformément à la résolution du Conseil n° 03-05 »].

délai accordé aux auteurs en vertu de la Résolution du Conseil 03-05 et que, par conséquent, cette information n'a pas été fournie par les auteurs ;

CONSTATANT que lorsque les auteurs d'une communication fournissent de l'information au Secrétariat, la Partie en cause a l'occasion de répondre à cette information ;

CONSTATANT ÉGALEMENT que les auteurs peuvent, s'ils le veulent, soumettre une nouvelle communication avec les informations requises concernant les quatre (4) unités d'aménagement forestier pour lesquelles l'information n'était pas disponible dans les délais prescrits ; [...]

Le 12 octobre 2004, les auteurs ont présenté au Secrétariat la communication SEM-04-006 (Exploitation forestière en Ontario II) [ci-après la « communication Exploitation forestière en Ontario II » ou la « communication »] contenant des renseignements additionnels sur les quatre UAF qui avaient été exclues de la portée du dossier factuel relatif à la communication SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario) par la résolution du Conseil n° 04-03<sup>9</sup>. Le 14 octobre 2004, le Secrétariat a demandé au Canada une réponse à la communication Exploitation forestière en Ontario II<sup>10</sup>. Le Canada a transmis sa réponse le 8 décembre 2004<sup>11</sup>. Le Secrétariat a déterminé qu'à la lumière de la réponse du Canada, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel et il expose ses motifs à la section IV de la présente notification.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6a) du *Règlement sur les oiseaux migrateurs*<sup>12</sup> (ROM) adopté en vertu de la *Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs*<sup>13</sup> (LCOM) en rapport avec l'exploitation forestière dans quatre UAF en Ontario. L'alinéa 6a) du ROM stipule qu'« il est interdit a) de déranger, de détruire ou de prendre un nid, un abri à nid,

---

9. Auteurs, *Submission to the Commission for Environmental Cooperation Pursuant to Article 14, North American Agreement on Environmental Cooperation [And Related to Ontario Logging SEM-02-001, dated February 4, 2002]* (5 octobre 2004).

10. SEM-04-006 (Exploitation forestière en Ontario II), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (14 octobre 2004).

11. Gouvernement du Canada, *Response to Submission SEM-04-006 Submitted to the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation* (7 décembre 2004) [ci-après la « réponse du Canada à la communication »].

12. C.R.C., ch. 1035.

13. L.C. 1994, ch. 22.

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 6a) peuvent faire l'objet de poursuites par procédure sommaire ou par mise en accusation<sup>14</sup>.

Dans la nouvelle communication, les auteurs se concentrent sur les UAF de Cochrane, Shiningtree Forest, Temagami et Wawa Forest. Appliquant la même méthodologie que dans le cas de la communication complémentaire présentée en août 2003, ils estiment que 1 270 nids d'oiseaux migrateurs ont été détruits dans ces UAF en 2001<sup>15</sup>. La méthodologie employée pour obtenir cette estimation était basée sur des données tirées de la Base de données du recensement (méthode des plans quadrillés) canadien des oiseaux nicheurs et des plans d'aménagement forestier relatifs aux UAF, ainsi que sur des données réelles de récolte<sup>16</sup>. Les auteurs affirment :

Nous avons obtenu les données réelles de récolte lorsqu'elles ont été mises à notre disposition par l'industrie ou des sources gouvernementales au cours de la période allant d'avril au 1<sup>er</sup> octobre 2004. Pour la quatrième unité – Shiningtree Forest – les données de récolte n'ont pas été mises à notre disposition, en dépit de nos demandes persistantes, avant le 1<sup>er</sup> octobre 2004 : près de trois ans après les activités d'extraction menées dans cette partie de la forêt publique !<sup>17</sup>

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 LCOM et que ce ministère n'a à toutes fins utiles pris aucune mesure à l'encontre des sociétés forestières, des entrepreneurs en exploitation forestière et des entrepreneurs indépendants afin de mettre à exécution l'alinéa 6a) du ROM<sup>18</sup>. Ils ajoutent que l'omission présumée d'appliquer l'alinéa 6a), en plus d'avoir des répercussions néfastes sur la population d'oiseaux migrateurs, a des effets préjudiciables sur la biodiversité des espèces

14. 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.

15. Communication, p. 4.

16. *Ibid.*

17. Communication, p. 1 et 2.

18. Communication, p. 2.

sauvages, le tourisme, le respect pour la loi, la juste concurrence dans l'industrie forestière et des peuplements forestiers sains<sup>19</sup>.

Les auteurs affirment que les activités d'exploitation forestière sont entreprises en Ontario dans le cadre de plans d'aménagement forestier préparés sous la supervision du ministère ontarien des Ressources naturelles, conformément aux normes provinciales et sans que les autorités fédérales interviennent dans les dossiers liés à l'application de la LCOM, qui est une loi fédérale<sup>20</sup>. Ils soutiennent en outre que, « malgré l'apparente destruction des nids d'oiseaux à grande échelle »<sup>21</sup>, des demandes d'accès à l'information déposées en 2001 et 2003 n'ont révélé aucune enquête ou mise en accusation en Ontario pour des infractions à l'alinéa 6a) du ROM<sup>22</sup>. Ils prétendent que, depuis le dépôt de la communication originelle en février 2002 :

[...] aucun renseignement ne s'est fait jour, dans le cadre des réponses gouvernementales, des comptes rendus des médias, des rencontres avec les représentants gouvernementaux, des réponses aux demandes d'accès à l'information ou ailleurs, qui vienne semer le doute sur l'affirmation initiale des auteurs selon laquelle des accusations n'ont jamais été portées et des enquêtes n'ont pas été menées – et, à vrai dire, aucune mesure concrète n'a été prise – relativement aux activités des sociétés forestières dans les UAF en Ontario, y compris les quatre UAF faisant l'objet de la présente communication.<sup>23</sup>

Les auteurs soutiennent qu'« Environnement Canada lui-même reconnaît que des nids d'oiseaux migrateurs sont détruits au cours d'activités d'exploitation forestière »<sup>24</sup>. Selon ce qu'ils affirment, le SCF considère que la destruction des nids durant ces activités est « accidentelle » et il a décidé de ne pas prendre de mesures d'application proactives à l'égard de l'industrie forestière parce que les infractions à l'alinéa 6a) du ROM observées durant les opérations forestières ne sont pas intentionnelles<sup>25</sup>.

Les auteurs prétendent que « le terme "accidentel" n'est pas une justification reconnue aux termes du ROM ou de la LCOM pour la

---

19. *Ibid.*

20. Communication, p. 6.

21. Communication, p. 1.

22. Communication, p. 6 et annexe 6.

23. Communication, p. 2.

24. Communication, p. 5.

25. Communication, p. 6 et 7.

destruction de nids ou d'œufs d'oiseaux »<sup>26</sup>. Ils soutiennent que la LCOM est une loi d'intérêt public et que « lorsque quelqu'un contrevient à une telle loi, c'est souvent de façon involontaire »<sup>27</sup>.

Les auteurs allèguent que le SCF préfère les activités de conservation aux mesures d'application de la loi visant l'industrie forestière, même si « rien n'indique que la vague stratégie actuellement appliquée par le SCF soit efficace comparativement à une stratégie plus proactive »<sup>28</sup>, et que les activités non liées à l'application de la loi « ne déchargent pas le SCF de l'obligation de mettre à exécution l'alinéa 6a) du ROM »<sup>29</sup>. De plus, ils prétendent qu'en « s'imposant eux-mêmes l'interdiction de prendre des mesures d'application de la loi » en cas de destruction accidentelle, « les responsables du SCF semblent exercer un choix quant aux priorités sans être investis du pouvoir de le faire »<sup>30</sup>. Enfin, ils soutiennent 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 du Canada :

[...] n'a pas exempté cette industrie des dispositions de la loi destinées à protéger les oiseaux migrateurs ou leurs nids. Le SCF ne peut pas aller à l'encontre de l'intention du Parlement en omettant arbitrairement d'appliquer la LCOM.<sup>31</sup>

Les auteurs affirment que le Canada ne respecte pas l'exigence énoncée dans sa propre *Politique de conformité et d'application des lois relatives aux espèces sauvages*, selon laquelle « [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 », car « la pratique consistant à appliquer uniquement certains éléments de la loi, et uniquement à l'égard de certaines parties intéressées, en faisant abstraction des infractions à l'alinéa 6a) commises par l'industrie forestière n'est guère "équitable" ou "cohérente" »<sup>32</sup>. Ils ajoutent que « l'omission systématique de prendre des mesures d'application à l'encontre d'une industrie entière dont on sait qu'elle s'adonne à des pratiques enfreignant la LCOM ne peut être un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire [de poursuivre] »<sup>33</sup> au sens de l'alinéa 45(1)a) de

26. Communication, p. 8.

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*

29. Communication, p. 11.

30. Communication, p. 8.

31. Communication, p. 9.

32. Communication, p. 11.

33. Communication, p. 10.

l'ANACDE, « parce que le SCF a pris une décision de politique d'application générale et non les décisions au cas par cas associées à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de poursuivre »<sup>34</sup>.

Les auteurs citent ensuite deux raisons pour lesquelles « l'omission d'appliquer l'alinéa 6a) du ROM en ce qui concerne les sociétés forestières, les entrepreneurs en exploitation forestière et les exploitants individuels ne constitue pas une décision, prise de bonne foi, d'affecter les ressources disponibles au règlement d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée » au sens de l'alinéa 45(1)a) de l'ANACDE. Premièrement :

[...] en dépit de la compétence que la loi lui confère en la matière, Environnement Canada n'a procédé à l'évaluation environnementale d'aucun plan d'aménagement forestier ni aucune activité d'exploitation forestière sous l'angle des risques pour les oiseaux migrateurs. L'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire d'appliquer la loi présuppose une quelconque évaluation des coûts relatifs associés à chaque option.<sup>35</sup>

Deuxièmement, les auteurs indiquent quatre raisons pour lesquelles « le coût de l'application de l'alinéa 6a) du ROM n'a pas nécessairement des incidences importantes sur le budget affecté par Environnement Canada à l'application de la loi »<sup>36</sup> : i) l'industrie forestière est très concurrentielle et réagirait promptement à des mesures d'application ; ii) Environnement Canada pourrait collaborer avec le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario afin que les exigences liées à la LCOM soient incorporées dans le Manuel de planification de la gestion forestière de cette province ; iii) les sociétés forestières doivent déjà repérer les nids de certaines espèces dans les aires de récolte et le coût additionnel du repérage de tous les nids serait approximativement le même pour toutes les entreprises ; iv) il serait possible de planifier les activités d'exploitation de telle sorte que les répercussions en soient réduites pendant la saison de nidification.

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DU CANADA À LA COMMUNICATION

Dans sa réponse, le Canada, reconnaissant le lien étroit entre les communications SEM-02-001 (Exploitation forestière en Ontario) et SEM-04-006 (Exploitation forestière en Ontario II), indique au Secréta-

34. Communication, p. 9.

35. Communication, p. 10.

36. *Ibid.*

riat de se reporter à sa réponse à la communication originelle<sup>37</sup> ainsi qu'à sa réponse aux informations additionnelles fournies par les auteurs conformément à la résolution du Conseil n° 03-05<sup>38</sup>. Les résumés de ces deux réponses sont reproduits aux annexes I et II de la présente notification. Le Canada affirme aussi dans sa réponse que le SCF n'a reçu aucune plainte du public relativement à l'application de l'alinéa 6a) du ROM dans l'une ou l'autre des quatre UAF en question pendant la période mentionnée dans la communication.

#### IV. ANALYSE

Le Secrétariat a examiné la communication à la lumière de la réponse du Canada. Pour les motifs exposés dans la notification conformément au paragraphe 15(1) relative à la communication originelle, et compte tenu des considérations énoncées dans la notification conformément à la résolution du Conseil n° 03-05 relative à la communication complémentaire, il est justifié de constituer un dossier factuel afin de recueillir l'information additionnelle sur les questions soulevées dans la communication SEM-04-006 (Exploitation forestière en Ontario II) qui est requise pour examiner si le Canada omet d'assurer l'application efficace de l'alinéa 6a) du ROM à l'égard des activités de coupe à blanc menées en 2001 dans les aires de récolte mentionnées dans la communication. La section V de la notification conformément au paragraphe 15(1) relative à la communication originelle, contenant une description de l'information que le Secrétariat recommande de réunir pendant la constitution d'un dossier factuel, est reproduite à l'annexe III du présent document. La section IV de la notification conformément à la résolution du Conseil n° 03-05 relative à la communication complémentaire, qui énonce les considérations pour lesquelles le Secrétariat a recommandé la constitution d'un dossier factuel conformément à la résolution du Conseil n° 03-05, est reproduite à l'annexe IV du présent document.

#### V. RECOMMANDATION

Conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, et pour les motifs énoncés dans la présente notification, le Secrétariat a déterminé qu'à la lumière de la réponse du Canada, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel. Étant donné le lien étroit entre la communication et la communication Exploitation forestière en Ontario, et puisque la constitution d'un dossier factuel concernant la communi-

---

37. Réponse du Canada à la communication originelle, *supra* note 3.

38. Réponse du Canada à la communication complémentaire, *supra* note 7.

cation Exploitation forestière en Ontario a déjà été entreprise en application de la résolution du Conseil n° 04-03, le Secrétariat recommande que les deux communications soient combinées en vue de la constitution d'un dossier factuel commun pour les communications Exploitation forestière en Ontario et Exploitation forestière en Ontario II.

Respectueusement soumis ce 17<sup>e</sup> jour de décembre 2004.

William Kennedy  
Directeur exécutif



**ANNEXE I**  
**(Résumé de la réponse du Canada à la communication originelle)<sup>39</sup>**

« 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 SCF<sup>40</sup>. 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 auteurs<sup>41</sup>. 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 »<sup>42</sup>. 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 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 allégations<sup>43</sup>.

39. Section III de la notification conformément au paragraphe 15(1), *supra* note 4.

40. Réponse à la communication originelle, p. 2.

41. Réponse, p. 1.

42. Réponse, p. 2.

43. Réponse, p. 2.

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 Canada<sup>44</sup>. 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 des 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 »<sup>45</sup>.

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 publiques afin de donner leur avis sur l'élaboration des PAF [plans d'aménagement forestier]. 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.

---

44. Réponse, p. 4.

45. *Ibid.*

Le Canada rejette l'allégation des auteurs selon laquelle il a adopté comme politique générale de ne pas appliquer le ROM à l'industrie forestière<sup>46</sup>. 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 législation<sup>47</sup>. 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 6a) 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 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 »<sup>48</sup>. Le Canada précise qu'Environnement Canada s'engage néanmoins à intervenir dans tous les cas de non-conformité qui

---

46. Réponse, p. 7.

47. *Ibid.*

48. Réponse, p. 8.

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 général<sup>49</sup>.

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 6a) du ROM, le gouvernement du Canada croit qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel. »

---

49. Réponse, p. 9.

**ANNEXE II**  
**(Résumé de la réponse du Canada**  
**à la communication complémentaire)<sup>50</sup>**

« 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 supplémentaires<sup>51</sup>.

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'année<sup>52</sup>. 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 originelle<sup>53</sup>. 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 originelle<sup>54</sup>.

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.<sup>55</sup>

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

---

50. Section III de la notification conformément à la résolution du Conseil n° 03-05, *supra* note 8.

51. Réponse à la communication complémentaire, p. 3.

52. *Ibid.*

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*

55. *Ibid.*

cette densité, ni de la possibilité de stratifier les données<sup>56</sup>. 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 précise<sup>57</sup>. 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 »<sup>58</sup>. 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 »<sup>59</sup>. 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 pertinente<sup>60</sup>.

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.<sup>61</sup>

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 »<sup>62</sup>. 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, ils s'exposent à des poursuites en cas de prise accidentelle d'un petit nombre de nids au cours de leurs activités »<sup>63</sup>. C'est pourquoi, selon le

---

56. *Ibid.*

57. *Ibid.*

58. *Ibid.*, p. 4.

59. *Ibid.*

60. *Ibid.*

61. *Ibid.*

62. *Ibid.*

63. *Ibid.*

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'exploitation<sup>64</sup>.

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 intervenants<sup>65</sup>. 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 prises<sup>66</sup>. 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 légales<sup>67</sup>. 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 réglementation<sup>68</sup>. 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 ROM<sup>69</sup>. 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 forestière<sup>70</sup>. Un groupe de travail a été chargé d'étoffer ce cadre et de formuler des recommandations avant la fin de décembre 2003<sup>71</sup>. 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 forestières<sup>72</sup>.

---

64. *Ibid.*

65. *Ibid.*, p. 5.

66. *Ibid.*

67. *Ibid.*

68. *Ibid.*

69. *Ibid.*

70. *Ibid.*

71. *Ibid.*, p. 5 et 6.

72. *Ibid.*, 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 pays<sup>73</sup>. 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 »<sup>74</sup>. 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 »<sup>75</sup>. 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'habitat<sup>76</sup>.

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 communication<sup>77</sup>. 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<sup>er</sup> 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 prévue. »<sup>78</sup>

---

73. *Ibid.*

74. *Ibid.*

75. *Ibid.*

76. *Ibid.*

77. *Ibid.*

78. *Ibid.*, p. 6 et 7.



**ANNEXE III**  
**(Renseignements à prendre en compte dans un dossier factuel)<sup>79</sup>**

« 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.

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

---

79. Section V de la notification conformément au paragraphe 15(1), *supra* note 4.

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. »

**ANNEXE IV**  
**(Considérations pour lesquelles le Secrétariat a recommandé**  
**la constitution d'un dossier factuel en vertu de la résolution**  
**du Conseil n° 03-05)<sup>80</sup>**

« 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 davantage<sup>81</sup>. 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 conservation<sup>82</sup>. Il fournit également de l'information additionnelle au sujet d'ateliers du SCF portant sur la conservation des oiseaux migrateurs<sup>83</sup>. Le Canada indique que le SCF veut axer ses efforts sur les espèces dont la conservation est prioritaire<sup>84</sup>. Il affirme que le SCF a recours à des inspections, à des enquêtes et à des poursuites en vue de favoriser la conservation des oiseaux<sup>85</sup>, et il fournit certains renseignements supplémentaires concernant une plainte mentionnée dans sa

---

80. Section IV de la notification conformément à la résolution du Conseil n° 03-05, *supra* note 8.

81. Réponse du Canada à la communication complémentaire, p. 3.

82. *Ibid.*

83. *Ibid.*, p. 5 et 6.

84. *Ibid.*, p. 6.

85. *Ibid.*, p. 4.

réponse à la communication originelle<sup>86</sup>. 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 migrateurs<sup>87</sup>, 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 communication originelle<sup>88</sup>, de même que sur « les épineux problèmes de conformité avec lesquels l'industrie est aux prises »<sup>89</sup> et sur les efforts

86. *Ibid.*, p. 6 et 7.

87. *Ibid.*, p. 4.

88. *Ibid.*

89. *Ibid.*, p. 5.

conjointes 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 complémentaire<sup>90</sup>.

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 forestière<sup>91</sup>. 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 prioritaire<sup>92</sup>. 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 au paragraphe 2(1) du ROM<sup>93</sup>. Aucune de ces dispositions du ROM ne

90. *Ibid.*, p. 4.

91. *Ibid.*

92. *Ibid.*, p. 6.

93. Le terme « oiseau migrateur » est défini comme suit au paragraphe 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 ». Au paragraphe 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 :

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

mentionne 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 »<sup>94</sup>. Comme il est indiqué ci-dessus,

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 huitriers, les échasses et les avocettes, les chevaliers et les bécasseaux et espèces voisines) ; et columbidés (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 (grimpeurs) ; 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 charbonnerets, les grosbecs et durbecs) ; hirundinidés (hirondelles) ; laniidés (pies-grièches) ; mimidés (moqueurs et espèces voisines) ; motacillidés (bergeronnettes et pipits) ; muscicapidés (comprenant les roitelets, les gobe-mouchers, les merles et les grives) ; paridés (mésanges) ; picidés (pics et espèces voisines) ; sittidés (sitelles) ; trochilidés (colibris) ; troglodytidés (troglodytes) ; tyrannidés (tyrans et mouche-rolles) ; 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) ; podicipedidés (grèbes) ; laridés (goélands et mouettes, labbes et sternes) ; gaviidés (huarts).

94. Réponse à la communication complémentaire, p. 6.

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 migrants 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 »<sup>95</sup>. 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 »<sup>96</sup>. 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<sup>er</sup> 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<sup>97</sup>.

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 forestier<sup>98</sup>. 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 »<sup>99</sup>. 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 public<sup>100</sup>. Au cours de l'établissement du dossier factuel, le Secrétariat réunirait de l'information sur le rôle des consultations que

95. *Ibid.*, p. 3.

96. *Ibid.*, p. 6.

97. *Ibid.*

98. *Ibid.*

99. *Ibid.*, p. 7.

100. Communication complémentaire, p. 13.



mène le SCF auprès du MRN [ministère des Ressources naturelles de l'Ontario] 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 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.



## **SEM-04-007**

### **(Véhicules automobiles au Québec)**

**AUTEUR :** ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DE LUTTE  
CONTRE LA POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

**PARTIE :** CANADA

**DATE :** 3 novembre 2004

**RÉSUMÉ :** L'auteur allègue que le Canada, plus précisément le Québec, omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement relativement aux émissions atmosphériques d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote des véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985.

#### **DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) ET (2)**  
**(3 décembre 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)].

**PAR. 15(1)**  
**(5 mai 2005)** Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.



## Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

### Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

|  |  |
|--|--|
| <b>Auteur :</b>                                | Association québécoise de lutte contre<br>la pollution atmosphérique |
| <b>Partie :</b>                                | Canada   |
| <b>Date de réception :</b>                     | Le 3 novembre 2004   |
| <b>Date de la présente<br/>détermination :</b> | Le 3 décembre 2004   |
| <b>Communication n° :</b>                      | <b>SEM-04-007 (Véhicules automobiles<br/>au Québec)</b>              |

---

#### I. INTRODUCTION

Le 3 novembre 2004, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (ci-après l'« AQLPA » ou l'« auteur ») a déposé auprès du Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (CCE) une communication aux termes de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (« ANACDE » ou « Accord »). En vertu de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat pourra examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, s'il juge que la communication répond aux critères énoncés au paragraphe 14(1). Lorsqu'il juge que la communication satisfait à ces critères, le Secrétariat détermine si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie [paragraphe 14(2)].

L'auteur de la communication allègue que le Canada, et plus précisément la province de Québec, omet d'assurer l'application efficace des articles 96.1 et 96.2 du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* du Québec (RQA) ainsi que des articles 19.1, 20 et 51 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* du Québec (LQE) relativement aux émissions atmosphériques d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote des véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985. Le Secrétariat a déterminé que la communication satisfait à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1) et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie à la lumière des facteurs énoncés au paragraphe 14(2). L'explication des facteurs que le Secrétariat a pris en compte se trouve ci-après, dans la Section III de cette décision.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Dans la communication SEM-04-007/Véhicules automobiles au Québec, l'AQLPA estime qu'il y a plus de 600 000 véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985 – soit 16 % des quelque 4 millions de véhicules légers en circulation au Québec – qui sont non conformes aux dispositions prévues aux articles 96.1 et 96.2 du RQA et à l'article 51 de la LQE<sup>1</sup>. L'AQLPA affirme que dans les dix-neuf années depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions, le gouvernement du Québec a déposé moins de dix accusations relativement à ces infractions présumées<sup>2</sup>. Le gouvernement du Québec aurait également omis d'assigner à un service du gouvernement la responsabilité de faire appliquer ces dispositions<sup>3</sup>, n'aurait alloué aucun budget à leur application<sup>4</sup>, et aurait omis de former les policiers et de les doter d'équipements nécessaires pour en surveiller la conformité<sup>5</sup>.

L'auteur de la communication soutient qu'il est largement admis, comme en font foi les ententes internationales signées par le Canada<sup>6</sup> et tel que recommandé par le Conseil canadien des ministres de l'environnement<sup>7</sup>, que le seul moyen d'assurer l'application efficace de cette législation consiste à mettre en place un *Programme obligatoire d'inspection et d'entretien des véhicules automobiles* (PIEVA) qui s'appliquerait à l'ensemble du parc de véhicules automobiles du Québec, selon une fréquence

---

1. Communication, para. 9 et annexe 10.

2. Communication, para. 9, 29.

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

6. Communication, para. 12, 14, 17, 30.

7. Communication, para. 15, 20, 22.

suffisante (par exemple une inspection tous les ans ou tous les deux ans)<sup>8</sup>. L'AQLPA affirme : « Aujourd'hui, plus de 19 ans après l'entrée en vigueur des articles 96.1 et 96.2 du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* [...] et après plus de 15 années d'études, de rapports, de consultations et de promesses, le gouvernement du Québec et son ministère de l'Environnement omettent toujours d'assurer l'application efficace de ces articles et retardent toujours la réalisation de leur promesse de mettre en œuvre un Programme obligatoire d'inspection bisannuelle et d'entretien des véhicules automobiles légers du Québec de trois ans ou plus »<sup>9</sup>. L'AQLPA déclare que cette omission présumée a des conséquences néfastes sur l'environnement et la santé publique, notamment que plusieurs cas d'intoxication ainsi qu'au moins un décès seraient attribuables aux émissions de monoxyde de carbone des véhicules non conformes au RQA<sup>10</sup>.

### III. ANALYSE

L'article 14 de l'ANACDE donne instruction au Secrétariat d'examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Lorsque le Secrétariat juge qu'une communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1), il détermine ensuite si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie nommée dans la communication, sur la base des facteurs énoncés au paragraphe 14(2). Tel que souligné par le Secrétariat dans des décisions antérieures aux termes du paragraphe 14(1), ce dernier n'est pas censé constituer un obstacle procédural insurmontable dans l'examen des communications<sup>11</sup>.

#### A. Paragraphe 14(1)

La première phrase du paragraphe 14(1) autorise le Secrétariat à examiner toute communication présentée par « une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement [...] ». La communication répond à ces critères. Dans un premier temps, l'auteur de la communication est une organisation non gouvernementale, tel que

8. Communication, para. 10.

9. Communication, para. 36.

10. Communication, para. 37 à 43.

11. Voir p. ex. SEM-97-005 (Biodiversité), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998) et SEM-98-003 (Grands Lacs), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999).

défini au paragraphe 45(1) de l'ANACDE<sup>12</sup>. Dans un deuxième temps, l'auteur de la communication prétend qu'une Partie, le Canada (et plus précisément le Québec), omet d'assurer l'application efficace des articles 96.1 et 96.2 du RQA et 19.1, 20 et 51 de la LQE<sup>13</sup>. Or, le Québec est une province pour laquelle le Canada est lié sur les questions relevant de sa compétence<sup>14</sup>, et les dispositions citées par l'auteur s'inscrivent dans la définition de « législation de l'environnement » que l'on trouve au paragraphe 45(2) de l'ANACDE<sup>15</sup>.

Par ailleurs, l'auteur de la communication allègue une omission continue d'assurer l'application efficace des dispositions réglementaires citées<sup>16</sup>. Il se réfère à l'article 5 de l'ANACDE, où sont énumérées une série de mesures gouvernementales considérées comme étant appropriées afin d'assurer l'application efficace de la réglementation environnementale<sup>17</sup>, et il affirme que l'omission présumée d'appliquer de façon efficace les dispositions de références se manifeste de différentes façons<sup>18</sup>. Ainsi, moins de dix accusations auraient été portées par le gouvernement pour des infractions à ces articles ; il n'existerait aucun service et aucun employé du gouvernement du Québec qui ait pour responsabilité de faire appliquer ces dispositions ; les policiers du Québec n'exerceraient aucune responsabilité à ce sujet, n'ayant ni la formation ni l'équipement nécessaire pour en surveiller la conformité ; il n'existerait aucun budget alloué à leur application ; il n'y aurait eu aucun rapport annuel du gouvernement sur l'état de leur application ; aucun programme obligatoire d'inspection et d'entretien des véhicules automobiles visant à vérifier le respect de ces dispositions ne serait en place.

Dans un troisième temps, l'auteur allègue qu'il y a une omission dans l'application efficace des dispositions citées, et non une lacune au niveau de la réglementation elle-même.

---

12. Communication, para. 2 et annexe 1.

13. Communication, para. 6.

14. Para. 1 de l'annexe 41 de l'ANACDE, et art. 2 de l'Accord intergouvernemental canadien concernant l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (2 décembre 1996).

15. Notamment le sous-para. 45(2a)(i) : « '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 [...]. »

16. *Ibid.*

17. Communication, para. 19.

18. Communication, para. 9, 10.



Le paragraphe 14(1) énonce six critères dont le Secrétariat doit tenir compte dans l'examen des communications. Le Secrétariat doit donc examiner la communication afin de vérifier si elle :

- a) est présentée par écrit, et dans une langue désignée par la Partie dans une notification au Secrétariat ;
- b) identifie clairement la personne ou l'organisation dont elle émane ;
- c) offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication, notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation ;
- d) semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production ;
- e) indique que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie, et, s'il y a lieu, fait état de la réponse de la Partie ;
- f) est déposée par une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie.<sup>19</sup>

La communication répond à ces critères. Ainsi, la communication a été rédigée en français, une langue désignée par le Canada<sup>20</sup>. La communication identifie clairement l'organisation dont elle émane<sup>21</sup>. Elle offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat de l'examiner, notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation. Parmi les 32 annexes de la communication on trouve, notamment, des copies des rapports déposés par l'AQLPA auprès du gouvernement du Québec au terme des trois phases du projet *Un Air d'Avenir*, y inclus les annexes de ces rapports<sup>22</sup>. La communication semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production : elle met l'accent sur les actes ou omissions de la Partie plutôt que sur le respect de la législation de l'environnement de la part d'une société ou d'une entreprise déterminée, et elle ne semble pas frivole<sup>23</sup>. L'auteur indique que la question a été communiquée par

19. Sous-para. 14(1)a)-f).

20. Para. 14(1)a) et para. 3.2 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 »).

21. Communication, para. 1-3 et annexe 1.

22. Annexes 10, 15, 17 de la communication.

23. Para. 5.4 des Lignes directrices, communication, para. 6.

écrit aux autorités compétentes de la Partie et affirme n'avoir reçu aucune réponse<sup>24</sup>. La communication est déposée par une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie<sup>25</sup>.

### **B. Paragraphe 14(2)**

Le Secrétariat examine la communication en vertu du paragraphe 14(2) s'il décide que la communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1). Cet examen sert à décider s'il y a lieu de demander une réponse à la Partie concernée, dans ce cas-ci, le Canada. Lors de sa révision de la communication en vertu du paragraphe 14(2), le Secrétariat étudie les allégations contenues dans la communication à la lumière de chacun des quatre facteurs énoncés dans cette disposition. Il s'agit des facteurs suivants :

- a) s'il est allégué qu'un préjudice a été subi par la personne ou l'organisation qui présente la communication ;
- b) si la communication, seule ou combinée à d'autres, soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent accord ;
- c) si les recours privés offerts par la Partie ont été exercés ;
- d) si les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse.<sup>26</sup>

En tenant compte des facteurs énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a décidé que la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie.

Dans un premier temps, l'auteur de la communication allègue que « [l]e défaut par la Partie d'assurer l'application efficace de la réglementation citée dans la communication a des conséquences considérables sur l'environnement et la vie et la santé publiques »<sup>27</sup>. Par ailleurs, l'auteur affirme que les manquements allégués dans la communication lui causent un préjudice direct<sup>28</sup>. La communication soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs

---

24. Communication, para. 59-61.

25. Communication, para. 2.

26. Para. 14(2) de l'ANACDE.

27. Communication, para. 37-43 et annexes 18-19, 21, 30-32.

28. Communication, para. 53.

de l'ANACDE, notamment les objectifs énoncés aux paragraphes a), b), g) et j) de l'article 1 de l'Accord<sup>29</sup>.

En ce qui a trait à l'alinéa 14(2)c), l'auteur de la communication affirme que « [l]a législation de l'environnement visée aux présentes ne prévoit pas de recours privé qui permettrait d'en assurer l'application efficace et aucun tel recours n'est présentement exercé »<sup>30</sup>. En l'occurrence, le gouvernement du Québec a chargé l'auteur de la communication d'étudier les alternatives de mise en application des dispositions législatives pertinentes. Or, c'est le présumé défaut de la Partie de donner suite aux recommandations de l'auteur<sup>31</sup> – et ce malgré le présumé défaut de la Partie d'appliquer les dispositions par d'autres moyens, telles les inspections et poursuites ponctuelles<sup>32</sup> – qui fait l'objet de la communication. L'auteur s'est prévalu d'une mise en demeure afin d'essayer d'enjoindre au gouvernement du Québec d'agir dans le sens des recommandations de l'auteur, mais selon ce dernier, le gouvernement du Québec n'aurait pas répondu à la mise en demeure<sup>33</sup>.

En dernier lieu, les faits allégués dans la communication ne sont pas tirés exclusivement des moyens d'information de masse.

En résumé, ayant examiné la communication à la lumière des facteurs énoncés au paragraphe 14(2), le Secrétariat a décidé que l'allégation de l'auteur de la communication selon laquelle le Canada – et plus précisément le Québec – omet d'appliquer de façon efficace les articles cités dans la communication à l'égard des émissions atmosphériques d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote des véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985, justifie la demande d'une réponse au Canada.

#### IV. CONCLUSION

Pour les motifs exposés ci-dessus, le Secrétariat a décidé que la communication SEM-04-007 / Véhicules automobiles au Québec satisfait aux critères du paragraphe 14(1) de l'ANACDE et justifie la

---

29. Para. 1 : a) encourager la protection et l'amélioration de l'environnement sur les territoires des Parties pour assurer le bien-être des générations présentes et futures ; b) favoriser un développement durable fondé sur la coopération et sur des politiques environnementales et économiques cohérentes ; [...] g) favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales ; [...].

30. Communication, para. 65.

31. Communication, para. 36.

32. Communication, para. 29.

33. Communication, para. 59-61 et annexe 28.

demande d'une réponse au Canada à la lumière des facteurs énoncés au paragraphe 14(2). Ainsi, le Secrétariat demande au Gouvernement du Canada une réponse, sujet aux dispositions du paragraphe 14(3) de l'Accord. Une copie de la communication ainsi que des annexes s'y rapportant a déjà été transmise à la Partie.

Le tout respectueusement soumis le 3 décembre 2004.

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

*(original signé)*

Katia Opalka, conseillère juridique  
Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : Norine Smith, Environnement Canada  
Judith E. Ayres, US-EPA  
José Manuel Bulas Montoro, SEMARNAT  
William V. Kennedy, Directeur exécutif du Secrétariat  
de la CCE  
Auteur de la communication

## 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)

**Auteur :** Association québécoise de lutte contre  
la pollution atmosphérique

**Partie visée :** Canada

**Date de la  
communication :** 3 novembre 2004

**Date de la notification :** 5 mai 2005

**N° de la communication :** SEM-04-007 (Véhicules automobiles  
au Québec)

---

### 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 3 novembre 2004, l'Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (ci-après l'« AQLPA » ou l'« auteur ») a déposé une communication auprès du Secrétariat, accompagnée de documents justificatifs, dans laquelle elle allègue que le Canada, et plus précisément la province de Québec, omet d'assurer l'application efficace des articles 96.1 et 96.2 du *Règlement sur la qualité de l'atmosphère* (R.R.Q., c. Q-2, r. 20) du Québec (RQA) ainsi que des articles 19.1, 20 et 51 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) du Québec relativement aux émissions atmosphériques d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote des véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985. Ces dispositions établissent, notamment, un droit à la qualité de l'environnement et à sa protection ; interdisent l'émission de polluants par des véhicules automobiles au-delà des limites fixées par règlement ; prescrivent l'utilisation d'appareils antipollution ; interdisent l'altération de tels appareils. Les contrevenants sont passibles d'amendes et, dans certains cas, de peines d'emprisonnement ; et une preuve hors de tout doute raisonnable est requise dans tous les cas afin d'assurer une déclaration de culpabilité.

Le 4 décembre 2004, 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). Le Canada a fourni sa réponse le 1<sup>er</sup> février 2005. La Partie y explique l'évolution de la problématique de réduction des émissions des véhicules automobiles, fournit de l'information quant à l'application de l'article 51 de la LQE et des paragraphes 96.1 et 96.2 du RQA, et identifie les mesures éducatives et administratives prises en vue de surveiller et de contrôler l'état des appareils antipollution des véhicules automobiles.

Le Secrétariat a conclu que la réponse fournie par le Canada laisse en suspens des questions importantes soulevées dans la communication au sujet de l'application efficace des dispositions citées par l'auteur. Bien que le Québec jouisse d'une latitude considérable dans le choix d'une approche quant à l'application et la promotion de la conformité en rapport avec les dispositions citées, la province s'est engagée à prendre des mesures telles que celles énumérées à l'article 5 de l'ANACDE afin d'assurer l'application efficace de celles-ci. Les principales questions qui demeurent en suspens ont trait principalement à l'allégation que contient la communication selon laquelle, après des années d'études et de déclarations d'intention concernant l'adoption d'un ensemble de mesures pour appliquer ces dispositions, le Québec a omis d'établir un échéancier ferme à cet égard. Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1), le Secrétariat informe le Conseil qu'il juge que la com-

munication, 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

Dans la communication, l'AQLPA estime qu'il y a plus de 600 000 véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985 – soit 16 % des quelque 4 millions de véhicules légers en circulation au Québec – qui sont non conformes aux dispositions prévues aux articles 96.1 et 96.2 du RQA et à l'article 51 de la LQE<sup>1</sup>. L'AQLPA affirme que dans les dix-neuf années suivant l'entrée en vigueur de ces dispositions, le gouvernement du Québec a déposé moins de dix accusations relativement à ces infractions présumées à l'égard de ces dispositions<sup>2</sup>. Le gouvernement du Québec aurait également omis d'assigner à un service du gouvernement la responsabilité de faire appliquer ces dispositions<sup>3</sup>, n'aurait alloué aucun budget à leur application<sup>4</sup>, et aurait omis de former les policiers et de les doter d'équipements nécessaires pour en surveiller la conformité<sup>5</sup>.

L'auteur de la communication soutient qu'il est largement admis, comme en font foi les ententes internationales signées par le Canada<sup>6</sup> et tel que recommandé par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME)<sup>7</sup>, que le seul moyen d'assurer l'application efficace de cette législation consiste à mettre en place un *Programme d'inspection et d'entretien des véhicules automobiles* (PIEVA) qui s'appliquerait à l'ensemble du parc de véhicules automobiles du Québec, selon une fréquence suffisante (par exemple une inspection tous les ans ou tous les deux ans)<sup>8</sup>. L'AQLPA affirme : « Aujourd'hui, plus de 19 ans après l'entrée en vigueur des articles 96.1 et 96.2 du [RQA] [...] et après plus de 15 années d'études, de rapports, de consultations et de promesses, le gouvernement du Québec et son ministère de l'Environnement omettent toujours d'assurer l'application efficace de ces articles et retardent toujours la réalisation de leur promesse de mettre en œuvre un programme obligatoire d'inspection bisannuelle et d'entretien des véhi-

---

1. Communication au par. 9 et annexe 10.

2. *Ibid.* aux par. 9, 29.

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

6. *Ibid.* aux par. 12, 14, 17, 30.

7. *Ibid.* aux par. 15, 20, 22.

8. *Ibid.* au par. 10.

cules automobiles légers du Québec de trois ans ou plus »<sup>9</sup>. L'AQLPA souligne qu'étant donné que les articles 96.1 et 96.2 du RQA ont été adoptés afin de donner effet aux articles 19.1, 20 et 51 de la LQE en matière de pollution atmosphérique reliée aux émissions des voitures automobiles, le Québec ferait défaut d'assurer l'application efficace de tous ces articles, cela ayant, par ailleurs, des conséquences néfastes sur l'environnement et la santé publique, notamment que plusieurs cas d'intoxication ainsi qu'au moins un décès seraient attribuables aux émissions de monoxyde de carbone des véhicules non conformes au RQA<sup>10</sup>.

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

Le 3 décembre 2004, 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)<sup>11</sup>. Le Canada a répondu à la communication le 1<sup>er</sup> février 2005<sup>12</sup>.

Dans la réponse à la communication, le gouvernement du Québec affirme que la réglementation anti-altération (« anti-tampering ») citée par l'AQLPA dans la communication remonte à l'époque de l'introduction sur le marché des convertisseurs catalytiques, lesquels ne fonctionnent qu'avec l'essence sans plomb<sup>13</sup>. À l'époque, le prix bas de l'essence au plomb aurait incité de nombreux propriétaires de véhicules automobiles à enlever ou modifier leurs catalyseurs dans le but d'utiliser l'essence au plomb, mais le problème aurait diminué considérablement avec le bannissement de l'essence au plomb en 1990, suivi de la généralisation de l'injection électronique et la gestion du moteur par ordinateur<sup>14</sup>. Toujours en 1990, le CCME adoptait un Plan fédéral de gestion du smog axé sur l'élaboration de PIEVA, et c'est à ce moment que des employés du ministère de l'Environnement du Québec (MENV) auraient entamé le processus – qui demeure en cours – de concevoir un

9. *Ibid.* au par. 36.

10. *Ibid.* aux par. 37 à 43.

11. SEM-04-007 (Véhicules automobiles au Québec), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (3 décembre 2004).

12. « Véhicules automobiles au Québec / Commission de coopération environnementale / Réponse à la communication SEM-04-007 », préparée conjointement par le ministère de l'Environnement pour le gouvernement du Québec, et par Environnement Canada pour le gouvernement du Canada (février 2005) (ci-après la « réponse »).

13. *Ibid.* à la p. 6.

14. *Ibid.* aux p. 6-7.



PIEVA pour le Québec<sup>15</sup>. Le Québec mentionne dans la réponse que dans la conception d'un PIEVA, il y a lieu de tenir compte des difficultés d'ordre socio-économiques et techniques<sup>16</sup>, et il affirme vouloir s'attaquer d'abord à la pollution automobile causée par les véhicules lourds, le Québec ayant autorisé la préparation d'un projet de règlement à cette fin<sup>17</sup>.

Sur le plan de l'application des dispositions citées par l'auteur, le Québec affirme avoir réussi à repérer une poursuite pénale datant de 1998<sup>18</sup>. En ce qui a trait au cadre d'application de la loi, le Québec note que les dispositions législatives citées par l'auteur portent l'empreinte de la problématique de l'essence contenant du plomb, une partie du paragraphe 96.2 du RQA étant devenue caduque et le paragraphe 96.1, faisant référence à des normes fédérales qui ont évoluées au cours du passage de l'essence contenant du plomb à l'essence sans plomb<sup>19</sup>. Quant aux inspections sur la route, le Québec fait état de l'absence de dispositions législatives permettant d'intercepter au hasard des véhicules automobiles légers aux fins d'inspection, et il mentionne que les tribunaux ont jugé que les interceptions au hasard peuvent constituer une détention illégale au sens des chartes canadienne et québécoise des droits et libertés<sup>20</sup>. En ce qui a trait à l'inspection des véhicules immobilisés, en l'absence d'indications permettant de croire à la présence d'un réseau d'enlèvement ou de modification des appareils antipollution, le Québec estime qu'il faudrait envoyer les inspecteurs dans des garages choisis au hasard, ce qui n'assurerait pas cependant l'obtention d'un nombre significatif de déclarations de culpabilité<sup>21</sup>. Le Québec affirme qu'au-delà d'une application strictement judiciaire de la loi, le MENV s'est livré à des activités d'information, de sensibilisation et d'éducation<sup>22</sup>, et il a fait un suivi de l'état du parc automobile québécois (deux campagnes d'inspection en 1988 et 1989 ; des cliniques d'inspection de moindre envergure ; une campagne – sur une base volontaire – entre 1997 et 1998)<sup>23</sup>.

---

15. *Ibid.* à la p. 7.

16. *Ibid.* aux p. 8-9.

17. *Ibid.* aux p. 9-10, 13.

18. *Ibid.* à la p. 10.

19. *Ibid.* à la p. 12.

20. *Ibid.* à la p. 13.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.* à la p. 14.

23. *Ibid.* aux p. 14-15.

#### IV. ANALYSE

À la lumière de la réponse du Canada, le Secrétariat estime que la communication 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. Les dispositions citées par l'auteur

Le texte intégral des dispositions citées par l'auteur de la communication est reproduit ci-dessous aux fins de référence.

##### LQE

**19.1.** Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi ainsi que, en matière d'odeurs inhérentes aux activités agricoles, dans la mesure prévue par toute norme découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4<sup>o</sup> du deuxième alinéa de l'article 113 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (chapitre A-19.1).

**20.** Nul ne doit émettre, déposer, dégager ou rejeter ni permettre l'émission, le dépôt, le dégagement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par règlement du gouvernement.

Émission d'un contaminant.

La même prohibition s'applique à l'émission, au dépôt, au dégagement ou au rejet de tout contaminant, dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement ou est susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain, de causer du dommage ou de porter autrement préjudice à la qualité du sol, à la végétation, à la faune ou aux biens.

**51.** Nul ne peut utiliser ni permettre l'utilisation d'un moteur ou d'un véhicule automobile :

*a)* dont le fonctionnement a pour effet d'émettre un polluant dans l'atmosphère ; ou

*b)* dont l'utilisation exige, en vertu d'un règlement du gouvernement, la mise en place d'un appareil destiné à réduire ou éliminer l'émission

de contaminants dans l'atmosphère, sans que le moteur ou le véhicule automobile ne soit muni d'un tel appareil.

### RQA

**96.1.** Vente ou utilisation de véhicules automobiles : Tout véhicule automobile léger d'un modèle postérieur à 1985 offert en vente, exposé pour fin de vente, vendu ou utilisé au Québec doit être pourvu d'un appareil en état de fonctionnement qui réduit l'émission d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote dans l'atmosphère.

Le présent article ne s'applique pas aux véhicules automobiles légers qui sont conçus pour respecter les normes d'émission prescrites dans les règlements d'application de la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles* (Lois révisées du Canada (1985), chapitre M-10) sans être pourvu d'un appareil visé au premier alinéa.

**96.2.** Enlèvement des appareils antipollution : Nul ne peut enlever ou modifier ou permettre l'enlèvement ou la modification d'un appareil installé dans un véhicule automobile afin de réduire ou d'éliminer l'émission d'un contaminant dans l'environnement ni, dans le cas d'un véhicule automobile léger pourvu d'un convertisseur catalytique, modifier ou permettre la modification de l'embouchure du réservoir d'essence ou y verser de l'essence avec du plomb.

L'auteur de la communication prétend que les articles 96.1 et 96.2 du RQA ont été adoptés afin de donner effet aux articles 19.1, 20 et 51 de la LQE<sup>24</sup>. Ainsi, selon l'AQLPA, le défaut d'assurer l'application efficace des articles 96.1 et 96.2 du RQA entraîne le défaut d'assurer l'application efficace des articles 19.1, 20 et 51 de la LQE, en ce qui a trait aux émissions atmosphériques des véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985<sup>25</sup>.

#### *(i) Le droit à la qualité de l'environnement et à sa protection*

L'article 19.1 de la LQE, cité par l'auteur, confère à « toute personne » un droit à la qualité de l'environnement et à sa protection, dans la mesure prévue par la LQE et ses règlements. Le texte de cet article laisse entendre que le titulaire du droit peut s'attendre à un résultat (un environnement de qualité) ainsi qu'à ce que l'environnement soit protégé, dans la mesure prévue par la loi. Or, selon l'AQLPA, environ 16 %, soit plus de 600 000 véhicules légers du parc automobile au Québec,

24. Communication au par. 8.

25. *Ibid.*

seraient non conformes aux dispositions réglementaires visant à réduire les incidences environnementales des émissions atmosphériques des véhicules automobiles<sup>26</sup>.

L'auteur de la communication se plaint que les émissions atmosphériques des véhicules automobiles au Québec ont un effet néfaste sur la qualité de l'environnement en ce sens qu'elles contribuent au smog, celui-ci ayant, par ailleurs, des incidences dommageables sur la santé publique<sup>27</sup>. L'auteur prétend également que les émissions des véhicules automobiles non conformes à la loi sont responsables de plusieurs cas d'intoxications au monoxyde de carbone ayant nécessité une hospitalisation, ainsi que d'au moins un décès<sup>28</sup>. Il y aurait donc, selon l'auteur, atteinte au droit à la qualité de l'environnement, en violation de l'article 19.1 de la LQE.

L'AQLPA se plaint également que l'environnement n'est pas protégé dans la mesure prévue par l'article 19.1 de la LQE du fait que le gouvernement du Québec ferait défaut d'assurer la conformité des véhicules automobiles en vertu des articles 96.1 et 96.2 du RQA en omettant de mettre en œuvre un PIEVA, et ce, malgré les recommandations de son ministère de la Santé et des Services sociaux<sup>29</sup>, du coroner dans l'affaire du décès d'Annabel Deslauriers<sup>30</sup>, de même que l'engagement du gouvernement de mettre sur pied un PIEVA aux termes du *Plan d'action québécois 2000-2002 sur les changements climatiques*<sup>31</sup>.

**(ii) L'interdiction d'émettre des polluants et des contaminants dans l'atmosphère**

En vertu de l'alinéa *a*) de l'article 51 de la LQE, cité par l'auteur, il est interdit d'utiliser un véhicule automobile dont le fonctionnement a pour effet d'émettre un polluant dans l'atmosphère<sup>32</sup>. À l'article 1 de la LQE, la définition de « polluant » se lit comme suit :

6° « polluant » : un contaminant ou un mélange de plusieurs contaminants, présent dans l'environnement en concentration ou quantité *supérieure au*

26. *Ibid.* au par. 9.

27. *Ibid.* au par. 38.

28. *Ibid.* au par. 43.

29. *Ibid.* au par. 40.

30. *Ibid.* au par. 43.

31. *Ibid.* au par. 33.

32. L'article 1 de la LQE définit « Atmosphère » comme étant « l'air ambiant qui entoure la terre à l'exclusion de l'air qui se trouve à l'intérieur d'une construction ou d'un espace souterrain ».

*seuil permisible déterminé par règlement du gouvernement ou dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement [nos italiques].*

Or, le RQA n'établit pas, à l'heure actuelle, de seuils ou de prohibitions en rapport avec l'émission de contaminants à l'atmosphère par des véhicules automobiles. Cela étant dit, en vertu du deuxième alinéa de l'article 20 de la LQE, est interdite toute émission d'un contaminant dont la présence dans l'environnement<sup>33</sup> est – entre autres – susceptible de porter atteinte à la vie, à la santé, à la sécurité, au bien-être ou au confort de l'être humain ; l'article 1 de la LQE définit « contaminant » comme étant « une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement ». Ainsi, dans la mesure où un véhicule automobile aurait pour effet d'émettre dans l'environnement un contaminant susceptible de porter atteinte à la santé, au bien-être ou au confort de l'être humain, en citant l'article 20 de la LQE<sup>34</sup>, l'auteur semble prétendre que cette émission pourrait tomber sous le coup de l'interdiction prévue au deuxième alinéa de l'article 20.

En vertu de l'article 106.1 de la LQE, quiconque enfreint l'article 20 commet une infraction et est passible :

*a) dans le cas d'une personne physique, d'une amende d'au moins 2 000 \$ et d'au plus 20 000 \$ dans le cas d'une première infraction et une amende d'au moins 4 000 \$ et d'au plus 40 000 \$ dans le cas d'une récidive, ou, dans tous ces cas, d'une peine d'emprisonnement d'un maximum d'un an ou de la peine d'emprisonnement et de l'amende à la fois malgré l'article 231 du Code de procédure pénale (chapitre C-25.1) ;*

*b) dans le cas d'une personne morale, d'une amende d'au moins 6 000 \$ et d'au plus 250 000 \$ dans le cas d'une première infraction et, d'une amende d'au moins 50 000 \$ et d'au plus 1 000 000 \$ dans le cas d'une récidive et d'une amende d'au moins 500 000 \$ et d'au plus 1 000 000 \$ pour une récidive additionnelle.*

**(iii) *L'obligation de pourvoir son véhicule d'un appareil antipollution***

En vertu de l'alinéa *b)* de l'article 51 de la LQE il est interdit d'utiliser un véhicule automobile dont l'utilisation exige, en vertu d'un

33. L'art. 1 de la LQE définit « Environnement » comme étant « l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques ».

34. Communication au par. 6.

règlement du gouvernement, la mise en place d'un appareil destiné à réduire ou éliminer l'émission de contaminants dans l'atmosphère, sans que le moteur ou le véhicule automobile soit muni d'un tel appareil. Par ailleurs, l'article 96.1 du RQA prévoit que tout véhicule automobile léger d'un modèle postérieur à 1985 utilisé au Québec doit être pourvu d'un appareil en état de fonctionnement qui réduit l'émission d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote dans l'atmosphère. Ainsi, même s'il n'existe pas, au Québec, de normes provinciales établissant la quantité ou la concentration permmissible de polluants dans les émissions atmosphériques des véhicules automobiles, ou prohibant l'émission de tels polluants, il existe tout de même l'obligation, pour quiconque utilise, au Québec, un véhicule automobile d'un modèle postérieur à 1985, de pourvoir celui-ci d'un appareil en état de fonctionnement qui a pour effet de réduire les émissions d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote dans l'atmosphère.

En cas de contravention à l'article 96.1 du RQA et/ou de l'article 51 de la LQE, l'article 109 de la LQE prévoit que quiconque contrevient à la loi ou à un règlement établi en vertu de ses dispositions, commet une infraction et est passible, dans tous les cas où il n'est pas imposé d'autre peine, d'une amende d'au moins 300 \$ et d'au plus 5 000 \$.

*(iv) L'interdiction d'enlever ou d'altérer un appareil antipollution*

L'article 96.2 du RQA, cité par l'auteur, prévoit ce qui suit :

[n]ul ne peut enlever ou modifier ou permettre l'enlèvement ou la modification d'un appareil installé dans un véhicule automobile afin de réduire ou d'éliminer l'émission d'un contaminant dans l'environnement ni, dans le cas d'un véhicule automobile léger pourvu d'un convertisseur catalytique, modifier ou permettre la modification de l'embouchure du réservoir d'essence ou y verser de l'essence avec du plomb.

En cas d'enlèvement ou d'altération d'un appareil antipollution, le RQA prévoit les peines suivantes :

**96.6.** Une personne physique qui enfreint les dispositions de l'article 96.2 est passible d'une amende de 500 \$ à 1 500 \$ dans le cas d'une première infraction et de 1 000 \$ à 5 000 \$ dans le cas d'une infraction subséquente, ou, dans tous ces cas, d'une peine d'emprisonnement d'un maximum d'un an ou de la peine d'emprisonnement et de l'amende à la fois.

Une corporation qui enfreint les dispositions de l'article 96.2 est passible d'une amende de 2 500 \$ à 50 000 \$ dans le cas d'une première infraction

et d'une amende de 10 000 \$ à 100 000 \$ dans le cas d'une infraction subséquente.

## B. Pourquoi la constitution d'un dossier factuel est justifiée

La communication et la réponse du Canada laissent en suspens des questions importantes quant à savoir si le Québec omet d'assurer l'application efficace des articles 96.1 et 96.2 du RQA ainsi que des articles 19.1, 20 et 51 de la LQE relativement aux émissions atmosphériques d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote des véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985. 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 Québec pour appliquer et promouvoir la conformité à ces dispositions en rapport avec les émissions de véhicules automobiles au Québec.

### (i) *L'application des dispositions citées par l'AQLPA*

Dans sa réponse à la communication, le Québec affirme ce qui suit :

En définitive, l'AQLPA milite en faveur d'une diminution significative des émissions polluantes des véhicules automobiles, objectif auquel le gouvernement du Québec souscrit entièrement.<sup>35</sup>

En ce qui a trait à l'article 51 de la LQE et aux articles 96.1 et 96.2 du RQA, le Québec mentionne, dans sa réponse à la communication : « [c]es dispositions sont les seules véritablement pertinentes en matière de pollution automobile »<sup>36</sup>. Selon l'AQLPA, l'atteinte de l'objectif de réduction des émissions des véhicules automobiles passe par l'application de ces dispositions<sup>37</sup>. Or, aux termes du paragraphe 1 de l'article 5 de l'ANACDE, afin de parvenir à des niveaux élevés de protection de l'environnement et d'observation des lois de l'environnement, chaque Partie à l'Accord s'engage à assurer l'application efficace de ses lois et réglementations environnementales par la mise en œuvre de mesures gouvernementales appropriées, y inclus, par exemple, « la surveillance de l'observation et l'enquête sur des infractions présumées, y compris au moyen d'inspections sur place ». Ainsi, aux termes de l'Accord,

35. Réponse à la p. 16.

36. *Ibid.* à la p. 11.

37. Communication aux par. 9-11.

l'application de la loi peut s'effectuer en ayant recours à toute une gamme de mesures gouvernementales.

a) *Autorisation et exécution d'un PIEVA québécois*

Dans la communication, l'AQLPA affirme : « [...] on estime qu'il y a plus de 600 000 véhicules légers en circulation au Québec qui sont non conformes aux articles 96.1 et 96.2 du RQA et à l'article 51 de la LQE, soit 16 % des quelque quatre millions de véhicules légers en circulation »<sup>38</sup>. Dans sa réponse à la communication, le Québec confirme qu'il s'agit du taux de non-conformité observé entre 1997 et 1998, lors de l'inspection sur une base volontaire de quelque 7 200 véhicules<sup>39</sup>.

En vertu de l'alinéa c) de l'article 2 de la LQE, le ministre de l'Environnement du Québec peut :

[...] élaborer des plans et programmes de conservation, de protection et de gestion de l'environnement et des plans d'urgence destinés à combattre toute forme de contamination ou de destruction de l'environnement et, avec l'autorisation du gouvernement, voir à l'exécution de ces plans et programmes.

Selon l'auteur de la communication,

[u]n [PIEVA] applicable à l'ensemble du parc de véhicules légers de 3 ans et plus au Québec (en commençant par la région métropolitaine de Montréal), et comportant une inspection obligatoire tous les deux ans, est unanimement reconnu par l'ensemble des intervenants concernés comme étant essentiel pour assurer une application efficace des articles 96.1 et 96.2 du [RQA] et de l'article 51 de la [LQE].<sup>40</sup>

Dans sa réponse à la communication, le Québec déclare ce qui suit :

Pour [diminuer de façon significative les émissions polluantes des véhicules automobiles], le ministère de l'Environnement du Québec a la responsabilité de mettre en œuvre un système de contrôle et de vérification des véhicules automobiles ayant le maximum d'impact positif sur l'environnement, tout en étant simple, performant, et d'un coût raisonnable.<sup>41</sup>

---

38. *Ibid.* au par. 9.

39. Réponse à la p. 14.

40. Communication au par. 25.

41. Réponse à la p. 16.



Ainsi, l'AQLPA et le Québec s'entendent pour dire que la mise en œuvre d'un PIEVA serait à privilégier afin de réduire la pollution atmosphérique reliée aux émissions des véhicules automobiles et d'assurer la conformité aux articles 51 de la LQE et 96.1 et 96.2 du RQA. Ils conviennent également que la mise en marche d'un tel programme prendrait environ deux ans<sup>42</sup>. Cependant, selon l'auteur, la conception d'un PIEVA québécois serait « à l'étude » depuis au moins quinze ans, et il reproche au gouvernement de ne pas avoir, à ce jour, autorisé l'exécution d'un programme quelconque, et ce, malgré le fait que le Québec « [...] est entouré de juridictions qui appliquent des programmes efficaces d'inspection et d'entretien des véhicules légers quant à leurs émissions atmosphériques »<sup>43</sup>, et qu'en 1999, au terme du premier mandat que lui a confié le MENV, l'AQLPA a recommandé au MENV la mise en place d'un PIEVA dont les modalités faisaient l'objet d'un très large consensus parmi les nombreux intervenants au dossier<sup>44</sup>.

Selon l'auteur, en décembre 1999, au lieu de donner son aval au PIEVA mis de l'avant par l'AQLPA et ses partenaires, le ministre de l'Environnement aurait demandé à l'AQLPA de poursuivre :

[...] l'analyse déjà amorcée afin de définir un programme d'inspection qui puisse offrir le meilleur rendement possible au chapitre de la réduction des émissions polluantes tout en favorisant son acceptabilité auprès des citoyens. Par ailleurs, il [nous] fallait également proposer un programme économique qui rassurerait le consommateur et le mettrait à l'abri de la fraude ou de l'incompétence.<sup>45</sup>

Ainsi, l'AQLPA a présenté son deuxième rapport au MENV en avril 2001<sup>46</sup>. Selon l'auteur :

[l]e ministère de l'Environnement du gouvernement du Québec a alors mandaté l'AQLPA pour qu'elle entreprenne une troisième phase du projet *Un air d'avenir*, en accord avec le Code de recommandations techniques du CCME, afin d'inviter les organismes responsables de la mise en place de programmes d'inspection et d'entretien des véhicules à mettre de

42. Communication au par. 50 et réponse à la p. 9.

43. Communication au par. 49.

44. Communication au par. 24 et annexes 10, 15, 17.

45. Communication à l'annexe 15. Lettre adressée par André Bélisle, président de l'AQLPA, au ministre de l'Environnement du Québec dans AQLPA « Programme de promotion de l'inspection, l'entretien et l'efficacité énergétique des véhicules routiers au Québec » Rapport final, *Un air d'avenir*, Phase II (Rapport déposé au MENV, avril 2001).

46. *Ibid.*

l'avant des initiatives complémentaires afin d'accroître la réduction de la pollution atmosphérique qui émane du secteur des transports routiers.<sup>47</sup>

Par la suite, des représentants du MENV auraient, à différentes occasions, laissé entendre que l'adoption d'un PIEVA était sur le point d'être annoncée par le gouvernement, sans, pour autant, qu'un programme quelconque soit autorisé<sup>48</sup>.

47. Communication au par. 34. Voir aussi communication à l'annexe 17. AQLPA, « La fiche signalétique des principaux acteurs et le contexte de mise en œuvre du volet des véhicules lourds » (version préliminaire, juillet 2001), et AQLPA, « La fiche signalétique des principaux acteurs et le contexte de mise en œuvre du volet des véhicules légers » (version préliminaire, août 2001). Parmi les organismes représentés dans divers comités formés pour étudier différents aspects du dossier on retrouve, notamment, outre l'AQLPA et le MENV, la Société de l'arbre du Québec ; STOP ; CAA-Québec ; l'Association de l'industrie automobile (AIA) ; la firme Parsons ; les Centres d'estimation agréés du Québec ; ESP-Envirotest ; Lapointe systèmes d'échappement ; l'Association des véhicules anciens, historiques ou de collection ; l'Association des mandataires en vérification mécanique du Québec ; SNC Lavalin ; l'Office de l'efficacité énergétique ; l'Association des transporteurs urbains du Québec ; Hydro-Québec ; la Ville de Brossard ; la Fondation canadienne du rein ; le Comité sectoriel de la main-d'œuvre de l'industrie des services automobiles (CSMISA) ; le Comité paritaire de l'automobile de Montréal ; l'Association du transport écolier du Québec ; l'Institut canadien des produits pétroliers ; l'École des métiers de l'équipement motorisé de Montréal ; Camo Route inc. ; Entretien préventif Rondeau ; Dessau Soprini ; Environnement Canada ; l'Association du camionnage du Québec.
48. Communication à l'annexe 17. Compte rendu de la réunion du Comité aviseur du 31 octobre 2001 (version finale, 8 novembre 2001) à la p. 3 : « M. Anctil s'attend à ce que le ministre de l'Environnement procède dans les jours qui viennent à l'annonce officielle de la mise sur pied du programme inspection/entretien. » Comptes rendus des réunions du Comité aviseur restreint. Compte rendu de la réunion du Comité aviseur restreint du 1<sup>er</sup> octobre 2001 (version finale, 16 novembre 2001) 11 à la p. 12 : « Il est toujours pertinent d'affirmer que le programme devrait être mis en œuvre au cours de l'hiver 2002 ou encore au début de l'année 2003. » Compte rendu de la réunion du Comité aviseur restreint du 15 novembre 2001 (version finale, 1<sup>er</sup> décembre 2001) 15 aux p. 16-17 : « M. Anctil explique que le projet de loi a été acheminé au début du mois de novembre aux 11 ministères et organismes qui sont davantage concernés par l'implantation du programme inspection/entretien. Leurs premières réactions auraient été particulièrement encourageantes. On signale une ouverture sans précédent du côté de la Société de l'assurance automobile du Québec. [...] Pour M. Anctil, l'adoption du projet de Loi à l'Assemblée nationale constitue le signal que les divers intervenants devraient attendre avant de s'engager plus à fond dans tout le processus (notamment au niveau du financement). » Compte rendu de la réunion du Comité aviseur restreint du 23 janvier 2002 (version finale, 16 février 2002) 27 à la p. 29 : « Le signal formel qu'attendent les partenaires ne viendra véritablement que le jour où les règlements (contrôle routier) et/ou encore les projets de loi (les inspections statutaires) auront été adoptés. » Compte rendu de la réunion du Comité aviseur restreint du 10 mai 2002 (version finale, 22 juin 2002) 49 à la p. 53 : « Les premières inspections pourraient avoir lieu dès le printemps 2003. » Compte rendu de la réunion du Comité aviseur restreint du 21 juin 2002 (version du 3 juillet 2002) 57 à la p. 59 : « Premières inspections devraient avoir lieu au printemps-été 2004. »

Selon l'auteur, malgré les efforts déployés au fil des années par tous les intervenants au dossier – y inclus les employés du MENV – ces efforts ne se seraient pas soldés par l'autorisation d'un PIEVA de la part du gouvernement du Québec au terme du projet *Un air d'avenir*. L'AQLPA affirme par ailleurs que « [...] le manque d'engagement du ministre [...] a fait en sorte que certains partenaires clés dans le développement et la mise en œuvre du programme ont préféré attendre des orientations claires qui ne sont jamais venues »<sup>49</sup>. Selon l'AQLPA,

[...] les responsables de Camo-Route, représentant le secteur des véhicules lourds tant dans le domaine de la formation que dans les relations avec les propriétaires de véhicules lourds, ont annoncé en janvier 2002 qu'ils se retiraient des travaux du Comité aviseur. Il en est de même du Comité sectoriel de la main-d'œuvre de l'industrie des services automobiles (CSMISA) qui a dû interrompre ses travaux en matière de formation des mécaniciens pour véhicules légers. Le CSMISA avait initié en automne 2001 un processus de formation où près de 2 000 mécaniciens s'étaient inscrits, faute d'engagement clair les responsables du CSMISA ont été obligés d'arrêter tous les travaux. Les responsables de ces deux organismes estimaient qu'ils ne pouvaient plus investir temps et argent dans le processus.<sup>50</sup>

L'AQLPA prétend ce qui suit :

[I]es manquements du gouvernement du Canada et du gouvernement du Québec énoncés à la présente causent de plus un préjudice direct à l'auteur de la présente communication, l'AQLPA, et à ses partenaires, qui ont engagé leur crédibilité, leurs efforts, des ressources en nature et des ressources monétaires directes importantes dans les nombreuses démarches et études mandatées par le ministère de l'Environnement du Québec,

49. Communication à l'annexe 17. Organisation et gestion d'un Comité aviseur pour la phase d'implantation du programme québécois d'inspection et d'entretien des véhicules, *Le rapport d'activités* (AQLPA, juin 2002) à la p. 1.

50. *Ibid.* Voir aussi Comptes rendus des réunions du Comité aviseur restreint. Compte rendu de la réunion du Comité aviseur restreint du 15 février 2002 (version finale, 1<sup>er</sup> mars 2002) 31 à la p. 32 : « M. Fontaine déclare pour sa part que l'AIA ne peut plus continuer à travailler sur des suppositions et qu'un signal clair est nécessaire, d'une façon urgente, pour maintenir sa participation. » Compte rendu de la réunion du Comité aviseur restreint du 14 mars 2002 (version finale, 14 mai 2002) 43 à la p. 47 : « Les cours d'électricité et d'électronique ont déjà été proposés à un certain nombre de mécaniciens. Leur participation demeure cependant bien en dessous des prévisions que laissait présager le sondage qui a été réalisé en octobre dernier. [...] Sans vouloir limiter pour autant d'autres sources possibles de démobilitation parmi la clientèle de mécaniciens visés par les cours d'appoint, M. Boudreau (CSMISA) explique l'indécision du gouvernement à annoncer le programme pourrait y jouer pour beaucoup. »

ressources qui n'ont été que partiellement subventionnées, et toujours sans résultat de programme efficace après 8 ans de travaux.<sup>51</sup>

Dans la communication, l'auteur prétend également qu'aucun service et aucun employé du gouvernement du Québec n'a pour responsabilité de faire appliquer les articles 96.1 et 96.2 du RQA et que, depuis 1985, aucun budget n'aurait été alloué à l'application de ces dispositions<sup>52</sup>.

Or, dans sa réponse à la communication, le Québec souligne que de 1990 à 2001, c'était le Service de la qualité de l'atmosphère du MENV qui mettait sur pied le premier comité chargé de développer une approche permettant la mise en place d'un PIEVA, ce comité ayant remis son rapport au ministre de l'Environnement en 1995<sup>53</sup>. De 1996 à mars 2001, c'est à l'AQLPA que le MENV aurait confié le mandat d'organiser et de gérer un projet pilote destiné à jeter les bases d'un PIEVA québécois<sup>54</sup>, l'AQLPA ayant remis des rapports au MENV en 1999 et 2001. En 2001, le MENV confiait à la firme d'ingénierie SNC-Lavalin « [l]e mandat de réaliser une étude économique destinée à identifier les mesures ou paramètres qui pourraient être adoptés afin de bonifier la structure et les composantes du programme qui a déjà été recommandé par les partenaires du projet *Un air d'avenir* »<sup>55</sup>. Le rapport final de SNC-Lavalin a été remis au MENV en mars 2002. Le Québec mentionne dans sa réponse à la communication que depuis 2001, le développement du PIEVA a été confié à un service du Ministère entièrement dédié au PIEVA. Un budget de deux millions de dollars a été alloué pour développer ce programme entre 2001 et 2003<sup>56</sup>. Le Québec précise que l'équipe du PIEVA est composée de six employés à temps plein. L'équipe dispose actuellement d'un budget annuel de 415 000 \$ pour mettre en œuvre les moyens les plus efficaces afin de réduire la pollution automobile<sup>57</sup>. Il ajoute ce qui suit :

L'équipe du PIEVA poursuit sa réflexion et met à jour le travail commencé en 1997 concernant la structuration d'un PIEVA visant les véhicules légers et met l'accent sur la mise en œuvre d'un PIEVA pour les véhicules lourds.<sup>58</sup>

---

51. Communication au par. 53.

52. *Ibid.* au par. 29.

53. Réponse à la p. 7.

54. *Ibid.*

55. Communication à l'annexe 17. Compte rendu de la réunion du groupe de travail sur les technologies et les programmes existants du 10 janvier 2002 (version finale, 20 février 2002) à la p. 5.

56. Réponse à la p. 7.

57. *Ibid.*

58. *Ibid.*

Dans le cadre de la constitution d'un dossier factuel pour la communication Véhicules automobiles au Québec, le Secrétariat rassemblerait de l'information complémentaire pertinente concernant la façon dont le MENV met à contribution l'expertise de son propre personnel ainsi que celle de tous les autres intervenants au dossier afin de répondre aux exigences du gouvernement et d'assurer la conformité aux articles 96.1 et 96.2 du RQA à travers la mise en marche d'un PIEVA québécois. Le Secrétariat recueillerait également de l'information sur l'état des connaissances de l'équipe du PIEVA en la matière, ainsi qu'en ce qui a trait à tout manque d'information faisant obstacle à l'autorisation d'un PIEVA québécois. La présentation de cette information dans le cadre d'un dossier factuel est nécessaire afin de vérifier si le Canada, et en l'occurrence le Québec, fait défaut d'assurer l'application efficace des articles 19.1, 20 et 51 de la LQE, et des articles 96.1 et 96.2 du RQA en rapport avec les émissions atmosphériques des véhicules automobiles d'un modèle postérieur à 1985.

Dans sa réponse à la communication, le Québec affirme ce qui suit :

[d]ans les années 2000, il ne suffit pas de copier les programmes américains pour obtenir un PIEVA québécois qui serait efficace et performant. Il y a lieu de tenir compte de la problématique que nos voisins américains et canadiens ont rencontrée dans l'application de programmes semblables, de suivre l'évolution technologique des méthodes de mesure des émissions des véhicules automobiles et de cibler les véhicules en fonction de contraintes socio-économiques et environnementales qui ont évolué au fil des années.<sup>59</sup>

Ainsi, le gouvernement du Québec aurait :

[...] fait le choix stratégique de mettre l'accent sur la mise en œuvre d'un programme de contrôle et de vérification des émissions des véhicules les plus polluants, en l'occurrence, les véhicules lourds et particulièrement ceux qui fonctionnent au diesel.

Quant aux véhicules légers, le Ministère préfère ajuster ses actions futures en fonction des changements technologiques, juridiques et sociaux qui sont advenus depuis 1985, afin d'éviter les difficultés sérieuses qui ont été rencontrées dans l'application de plusieurs programmes américains et dont certaines ont entraîné la suspension temporaire de l'application du programme.<sup>60</sup>

59. *Ibid.* à la p. 8.

60. Réponse à la p. 16. En novembre 2001, un représentant du MENV aurait tenu les propos suivants durant une réunion lors de laquelle on faisait le point sur l'état d'avancement du projet d'adoption d'un PIEVA québécois :

La préparation d'un dossier factuel en rapport avec la communication permettrait au Secrétariat de recueillir des informations complémentaires pertinentes concernant le fondement de la décision du gouvernement du Québec d'opter pour la mise en œuvre d'un PIEVA pour les véhicules lourds qui fonctionnent au diesel, et concernant les modalités ainsi que la mise en œuvre de celui-ci. À cet égard, le Secrétariat rassemblerait aussi de l'information pertinente concernant la façon dont le Québec a tiré profit de l'expérience des autres juridictions dans la conception de son propre PIEVA.

Dans le cadre de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat recueillerait également de l'information additionnelle concernant les difficultés rencontrées par le gouvernement du Québec dans la structuration d'un PIEVA pour les véhicules légers, cette information étant pertinente afin de vérifier si le Québec fait défaut d'assurer l'application efficace des dispositions citées par l'AQLPA. Il s'agirait de recueillir, notamment, des informations complémentaires se rapportant aux contraintes suivantes, identifiées par le Québec dans sa réponse à la communication<sup>61</sup> :

- Les coûts engendrés pour identifier les véhicules défectueux seraient trop importants comparativement aux coûts que peut exiger le gouvernement pour la réparation du véhicule, compte tenu que les propriétaires de vieux véhicules polluants sont souvent des personnes à faible revenu.
- Aux difficultés d'ordre socio-économique s'ajouteraient des difficultés d'ordre technique, vu l'évolution des méthodes de mesure des émissions des véhicules automobiles.

---

Un exercice nécessaire : M. Anctil explique que le Québec se doit de tirer pleinement profit de l'expérience des autres afin de pouvoir mettre en place un programme qui affiche des performances optimales au chapitre des coûts/bénéfices. Les représentants du Conseil du Trésor et du ministère des Finances auraient d'ailleurs exprimé des exigences à ce niveau. Cela pourrait se traduire par un meilleur ciblage des véhicules polluants et le recours à des mesures économiques spécifiquement orientées vers l'aide aux réparations.

[...]

Les véhicules lourds : M. Anctil explique que le dossier évoluait rondement en ce qui a trait aux véhicules lourds. Il y aurait présentement une entente de principe quant à la participation de la [Société de l'assurance automobile du Québec] au programme inspection/entretien. Toutefois, rien n'est encore officiel.

Communication à l'annexe 17. Comptes rendus des réunions du Comité aviseur restreint. Compte rendu de la réunion du Comité aviseur restreint du 30 novembre 2001 (version finale, 24 janvier 2002) 21 à la p. 22.

61. Réponse à la p. 8.

Pour pallier les problèmes d'ordre socio-économique, le Québec mentionne dans sa réponse à la communication qu'il envisage l'aide à la réparation, la mise en place d'une assurance réparation ou l'application d'un programme d'inspection et d'entretien aux véhicules revendus seulement, celui-ci pouvant être jumelé à un programme d'aide de mise à la ferraille<sup>62</sup>. En ce qui a trait aux problèmes d'ordre technique, le Québec affirme ce qui suit :

Pour ne pas être obsolète avant même d'avoir commencé, un PIEVA québécois applicable aux véhicules légers devra vraisemblablement comporter deux volets : une interrogation OBD (ordinateur de bord) systématique des modèles les plus récents, même si, à l'heure actuelle, les protocoles d'interrogation d'ordinateurs présentent encore des problèmes qui ne sont pas entièrement résolus et un volet restreint de mesure de gaz au tuyau d'échappement, possiblement applicable aux véhicules revendus dont l'année de modèle est antérieure à 1996.<sup>63</sup>

Dans le cadre du développement d'un dossier factuel, le Secrétariat rassemblerait de l'information complémentaire pertinente concernant les options retenues ainsi que les autorisations accordées par le gouvernement au Québec pour faire face aux difficultés mentionnées dans sa réponse à la communication et mettre en place un PIEVA pour les véhicules légers.

b) *Autres mesures d'application de la loi*

Dans la communication, l'auteur allègue que le Québec fait défaut d'appliquer de façon efficace l'article 51 de la LQE ainsi que les articles 96.1 et 96.2 du RQA en ce sens qu'il y aurait eu, « [...] au total, *moins de dix accusations* logées par le gouvernement du Québec et son ministère de l'Environnement pour des infractions à ces articles [...] »<sup>64</sup> [italiques dans l'original]. Dans sa réponse à la communication, le Québec fournit de l'information sur l'affaire *Québec (P.G.) c. Tremblay*<sup>65</sup>. Selon le Québec, il s'agit du seul dossier pertinent qui a pu être retracé en matière de pollution automobile<sup>66</sup>.

Dans l'affaire *Tremblay*, l'accusé a été poursuivi avec succès, à la division des petites créances de la Cour du Québec, pour avoir remplacé le convertisseur catalytique de sa voiture par un résonateur, et ce, en

62. *Ibid.*

63. *Ibid.* à la p. 9.

64. Communication au par. 65.

65. Dossier n° Q006004-CA (1998).

66. Réponse à la p. 10.

violation d'un engagement pris envers l'acheteur de celle-ci. La preuve et le jugement de la Cour du Québec furent acheminés à la Direction des enquêtes du MENV qui procéda à l'émission d'un constat d'infraction (infraction visée à l'article 109 de la LQE, rendant l'accusé passible des sanctions prévues à l'article 96.6 du RQA). M. Tremblay plaida coupable, paya une amende de 500 \$ (montant minimum) et des frais de 100 \$<sup>67</sup>. Selon le Québec, « [...] cette affaire illustre bien les difficultés de preuve que recèlent les poursuites pénales relatives à ces dispositions »<sup>68</sup>.

Dans sa réponse, le Québec ajoute ce qui suit :

En effet, comment peut-on soumettre tous les véhicules automobiles du Québec à un contrôle systématique de l'enlèvement ou de la modification d'un système antipollution d'un véhicule léger ou lourd (lorsqu'ils doivent en être pourvu) et rassembler des éléments de preuve indispensable à la prise de poursuites pénales ?<sup>69</sup>

Le Québec se demande s'il serait possible d'aller chercher des éléments de preuve au moyen d'une interception effectuée au hasard sur la route par un agent de la paix, tout en soulignant que la loi ne confère pas aux agents de la paix le pouvoir d'intercepter les véhicules pour non-respect d'une norme environnementale, et il mentionne qu'il existerait une jurisprudence selon laquelle une interception au hasard peut constituer une détention illégale au sens des chartes fédérale et provinciale des droits et libertés<sup>70</sup>.

La constitution d'un dossier factuel permettrait de recueillir de l'information complémentaire pertinente concernant, en particulier, les défis reliés à l'application des dispositions citées par l'auteur au moyen d'inspections au hasard sur la route, afin d'obtenir les éléments de preuve nécessaires pour mener avec succès des poursuites pénales. Cette information permettrait de vérifier si, prises dans leur ensemble, les mesures adoptées par le Québec assurent l'application efficace des dispositions citées par l'AQLPA dans la communication.

Dans sa réponse, le Québec mentionne qu'il serait également possible d'inspecter les garages, mais qu'en l'absence d'indications lui permettant de croire à la présence d'un réseau qui enlèverait ou modifierait les appareils antipollution, il faudrait envoyer les inspecteurs vers

---

67. *Ibid.*

68. *Ibid.* à la p. 12.

69. *Ibid.* à la p. 13.

70. *Ibid.* à la p. 13.



des garages choisis au hasard, ce qui n'assurerait pas un nombre significatif de déclarations de culpabilité<sup>71</sup>. Or, selon l'auteur, il existerait de l'information selon laquelle le Québec serait « un véritable territoire de prédilection pour les manufacturiers de convertisseurs catalytiques bidon »<sup>72</sup>. Dans le cadre de la préparation d'un dossier factuel, le Secrétariat rassemblerait de l'information additionnelle concernant le prétendu phénomène des catalyseurs bidon et les efforts qui ont été déployés par le MENV pour vérifier et/ou enrayer celui-ci.

Le Québec affirme dans sa réponse que le MENV a tenu régulièrement des cliniques d'inspection dans le but de connaître l'état du parc automobile québécois (deux campagnes en 1988 et 1989 avec l'inspection de 1 500 véhicules automobiles ; par la suite, plusieurs ateliers d'inspection de moindre envergure ; inspection de 7 200 véhicules dans le cadre du projet pilote *Un air d'avenir* (1997-98)<sup>73</sup>). Selon le Québec :

[l]e ministère de l'Environnement a procédé à l'examen des données compilées lors des campagnes d'inspection. Ces données n'ont révélé aucune tendance à la hausse du phénomène de désactivation des systèmes antipollution. Le taux de non-conformité des véhicules automobiles observé durant les cliniques d'*Un air d'avenir* (1997-98) était de 16 %. Dans le cadre des cliniques d'inspection tenues par le ministère de l'Environnement du Québec entre 1988 et 1991, ce taux avait été supérieur à 16 %. Ainsi, au cours de cette période, on a observé une faible diminution de la non-conformité des véhicules, conséquence probable de l'amélioration de la fiabilité des systèmes antipollution.<sup>74</sup>

71. *Ibid.*

72. Communication, annexe 17. Comptes rendus des réunions du Comité aviseur restreint. Compte rendu de la réunion du Comité aviseur restreint du 28 février 2002 (version finale, 15 mars 2002) 27 à la p. 42 :

« Les catalyseurs bidon

Le contexte. Selon les informations obtenues par M. Bélisle (AQLPA), le Québec serait un véritable territoire de prédilection pour les manufacturiers de convertisseurs catalytiques bidon. Il s'en serait vendu au-delà de 100 000 depuis le début des années 1990. Le représentant de l'AQLPA évoque deux raisons pour expliquer cette situation : a) l'absence de normes dans le règlement québécois qui porte sur les équipements antipollution et b) l'absence d'un programme inspection/entretien.

Une situation préoccupante. M. Anctil (MENV) trouve la situation préoccupante et demande à M. Bélisle de constituer – dans les meilleurs délais possibles – un dossier qui permettrait de faire la lumière sur cette question qui pourrait, si elle devait se révéler fondée, causer certains problèmes dans l'application du programme. »

Voir aussi communication à l'annexe 17. AQLPA, « Programme d'inspection et d'entretien des véhicules automobiles au Québec (PIEVA) – Convertisseurs catalytiques – Avis déposé au ministre de l'Environnement du Québec » (Juin 2002).

73. Réponse à la p. 14.

74. *Ibid.* à la p. 15.

Le développement d'un dossier factuel permettrait de rassembler de l'information additionnelle pertinente concernant, notamment, l'échelle et la fréquence des campagnes d'inspections effectuées en application des articles 96.1 et 96.2 du RQA ; les inspections effectuées sur une base obligatoire ou volontaire ; le nombre d'inspections requis pour arriver à des projections statistiquement valables sur le taux de non-conformité à l'échelle provinciale ; les facteurs à considérer dans la comparaison des résultats d'une année (ou campagne d'inspection) à l'autre. Cette information permettrait de prendre en considération le rôle des inspections dans l'ensemble des mesures d'application de la loi adoptées par le Québec en rapport avec les dispositions citées par l'AQLPA dans la communication, et ce, afin de vérifier si le Québec omet d'assurer l'application efficace de ces dernières.

(ii) *Les mesures de rechange*

Le Québec souligne, dans sa réponse à la communication, qu'au-delà d'une application strictement judiciaire de la loi, le MENV a pris diverses mesures à caractère éducatif destinées à inciter les propriétaires à bien entretenir les appareils antipollution de leurs véhicules<sup>75</sup>. Il mentionne, notamment, la réalisation d'un document d'accompagnement sur bande magnétoscopique préparé à l'intention des mécaniciens et mécaniciennes ; la distribution d'un dépliant à ces derniers ; la distribution à 500 établissements d'un questionnaire visant à mesurer les effets de la réglementation relative aux véhicules automobiles. La constitution d'un dossier factuel permettrait de rassembler de l'information complémentaire pertinente concernant ces mesures, notamment concernant leur fréquence, leur étendue géographique, la clientèle ciblée, et le suivi, ce qui permettrait de vérifier si ces mesures de rechange contribuent à assurer la conformité aux dispositions citées par l'auteur.

## 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 prétend l'auteur de la communication, le Québec omet d'assurer l'application efficace des articles 96.1 et 96.2 du RQA ainsi que des articles 19.1, 20 et 51 de la LQE relativement aux émis-

---

75. *Ibid.* aux p. 13-14.

sions atmosphériques d'hydrocarbures, de monoxyde de carbone et d'oxydes d'azote des véhicules automobiles légers d'un modèle postérieur à 1985.

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 complémentaires pertinentes concernant l'ensemble des mesures adoptées par le Québec afin d'appliquer et d'assurer la conformité aux articles 19.1, 20 et 51 de la LQE ainsi que des articles 96.1 et 96.2 du RQA en rapport avec les émissions atmosphériques des véhicules légers d'un modèle postérieur à 1985. La présentation de cette information dans un dossier factuel permettrait de vérifier si le Québec omet d'assurer l'application efficace des dispositions citées par l'AQLPA. Ainsi, dans le cadre de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat rassemblerait de l'information additionnelle pertinente concernant l'autorisation et l'exécution d'un PIEVA québécois. Le Secrétariat recueillerait également de l'information additionnelle pertinente concernant les défis associés à l'obtention des éléments de preuve permettant de mener avec succès des poursuites pénales en application des dispositions citées par l'AQLPA, ainsi qu'en ce qui a trait aux mesures de rechange adoptées par le Québec, et ce, afin de vérifier si, prises dans leur ensemble, les mesures adoptées par le Québec assurent l'application efficace des dispositions citées par l'auteur.

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 le 5 mai 2005.

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

*(original signé)*

par : William V. Kennedy  
Directeur exécutif



**SEM-05-001**  
**(Carrière de gravier à Puerto Peñasco)**

**AUTEUR :** INMOBILIARIA J AND B EMPRESAS, S.A. DE C.V.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 12 janvier 2005

**RÉSUMÉ :** L'auteure allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec une plainte de citoyen concernant des prétendues activités d'extraction par la société *Diamond Golf Internacional* qui ont eu des incidences néfastes sur l'environnement.

**DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) ET (2)**  
**(16 février 2005)** 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)**  
**(24 octobre 2005)** Décision, aux termes du paragraphe 15(1), selon laquelle la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée.



## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

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

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>Peticionaria:</b>                  | Inmobiliaria J and B Empresas, S.A.<br>de C.V.            |
| <b>Representada por:</b>              | Gerald James Bowen  |
| <b>Parte:</b>                         | Estados Unidos Mexicanos                                  |
| <b>Fecha de recepción:</b>            | 12 de enero de 2005                                       |
| <b>Fecha de la<br/>determinación:</b> | 16 de febrero de 2005                                     |
| <b>Núm. de petición:</b>              | <b>SEM-05-001 (Grava triturada en<br/>Puerto Peñasco)</b> |

---

#### I. ANTECEDENTES

El 12 de enero de 2005, la Peticionaria presentó ante el Secretariado (el "Secretariado") de la Comisión para la Cooperación Ambiental (la "Comisión") una petición ciudadana (la "petición") de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el "ACAAN" o el "Acuerdo"). La Peticionaria asevera que México está incurriendo en la omisión de la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental relativas a impacto ambiental y uso de suelo por la supuesta extracción ilegal de grava triturada de su propiedad en Puerto Peñasco, Sonora, por la empresa Diamond Golf Internacional ("Diamond").

El Secretariado ha determinado que la petición satisface todos los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y que, orientado por las

consideraciones de la sección (2) del mismo artículo 14, amerita solicitar una respuesta de México por las razones que se exponen a continuación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Con fecha 12 de enero de 2005, la Peticionaria presentó una petición que asevera que México está incurriendo en la omisión de la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental relativas a impacto ambiental y uso de suelo respecto de la supuesta extracción ilegal de grava triturada de su propiedad localizada en Puerto Peñasco, Sonora, por la empresa Diamond. La petición expresa que esto ha ocasionado el cambio de Uso del Suelo mediante la afectación de la flora nativa del lugar, además de la topografía del mismo debido a las excavaciones realizadas en el predio, las cuales causaron a su vez la destrucción o despalme de parte de la montaña denominada "Cerro Prieto". La petición asevera que estos cambios traen como consecuencia en su conjunto la modificación o trastorno del medio ambiente natural, todo ello sin contar previamente con permiso o autorización expedida por autoridad competente.<sup>1</sup>

La petición plantea que esta actividad minera se ha llevado a cabo dentro de su propiedad en el Municipio de Puerto Peñasco, Sonora. Asevera que esta extracción ha destruido y desbastado un área aproximada de 02-00-00 hectáreas que se encuentran constituidas como unidad topográfica junto a una montaña, con efectos irreversibles. Plantea además que no solo su propiedad se ha afectado sino también la circundante, lo cual argumenta es más grave por las afectaciones a todo el ecosistema de la región ya que la extracción ha eliminado tanto Flora como Fauna, entre las cuales algunas son de protección especial. La petición también plantea que la zona afectada se encuentra rodeada y cerca de un área natural protegida, como lo es el pinacate y gran desierto de Altar.<sup>2</sup>

La petición señala como legislación ambiental que fue y está siendo violentada por la autoridad al: artículo 28, fracción VII, 167, 169 y demás relativos a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ("LGEEPA"); artículo 5 inciso O) fracciones I y III del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental (RLEIA); y el artículo 117 y demás relativos de la Ley General de Desarrollo Forestal ("LGDFS"), referente al cambio de Uso de Suelo.<sup>3</sup>

- 
1. Página 2 de la petición.
  2. Páginas 2 y 3 de la petición.
  3. Página 1 de la petición.



La Peticionaria asevera que el 26 de mayo de 2003 presentó un escrito ante la Delegación en el Estado de Sonora de la PROFEPA denunciando los hechos ya descritos. De ello se derivó que PROFEPA realizara el 16 de junio de 2003 una inspección de la que quedó acta y la apertura del expediente administrativo 329/03 IA.<sup>4</sup> Asevera también que PROFEPA en lugar de iniciarle un procedimiento a Diamond, responsable de las afectaciones, procedió a instaurarle procedimiento a una persona de nombre Israel León Quiroz. La Peticionaria asevera que con ello se dejó impune a Diamond, sin aplicarle la legislación ambiental antes citada, para lo cual, y bajo esas circunstancias, su obligación es iniciarle procedimiento administrativo para deslindar responsabilidades o por violación a las disposiciones legales señaladas se le infraccione y ordene compensar o restaurar los daños provocados.<sup>5</sup>

La información que se adjunto a la petición incluye una copia de un escrito que el Sr. Israel León, quien fue identificado como encargado del sitio, luego de la inspección del 16 de junio de 2003, presentó ante la PROFEPA indicando que reconocía las fallas identificadas en dicha inspección y asumía él la responsabilidad de dichos actos. También incluye copia de un oficio de fecha el 30 de junio de 2003, emitido por el Departamento de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Delegación en el estado de Sonora de la PROFEPA dirigido al Sr. Gerald James Bowen notificándole los resultados de la inspección ya referida e informándole la instauración de un expediente jurídico-administrativo respecto de los hechos detectados. Este oficio también señalaba que en virtud de lo anterior “*con fundamento en lo establecido en el artículo 192 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, esta Autoridad Administrativa determina dar por atendida (\*) su denuncia...*”.<sup>6</sup>

La petición proporciona copia de la “*Notificación de Emplazamiento, Orden de Adopción de Medidas Correctivas y Plazo para Presentar Alegatos*” contra el Sr. Israel León y que le fue entregada el 11 de febrero de 2004. La petición también incluye copia de un escrito presentado por el Sr. Israel León de fecha 19 de febrero de 2004 en la que da respuesta a esta notificación en la que se le instaura un procedimiento administrativo; finalmente, se acompaña a la petición copia de la comunicación entre el

---

4. Página 2 de la petición.

5. Página 4 de la petición.

6. Oficio No. PFFA-DS-DQPS-350/2003 emitido por el Departamento de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Delegación en el estado de Sonora de la PROFEPA de fecha 30 de junio de 2003, este escrito define como (\*) *Denuncias Atendidas* aquellas denuncias en las que se llevó a cabo la investigación de los hechos denunciados.

Subdelegado Jurídico de la Delegación en el estado de Sonora de la PROFEPA y el Departamento de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de esa misma dependencia de fecha 4 de agosto de 2004 en el que se aprecia que el proceso contra el Sr. Israel León aún está pendiente de resolución administrativa. No se proporcionó más evidencia que pueda acreditar que se haya emitido ya una resolución administrativa o alguna otra actuación dentro de este procedimiento.<sup>7</sup>

La Peticionaria expone respecto al procedimiento administrativo instaurado contra Israel León Quiroz que PROFEPA consideró éste violó lo dispuesto en el artículo 28, fracción VII y demás relativos a la LGEEPA, así como lo estipulado en el artículo 5 inciso O) fracciones I y III de su RLEIA, y el diverso artículo 117 y demás relativos de la LGDFS, referente al cambio de Uso de Suelo. Sin embargo, la Peticionaria asevera que PROFEPA sólo ha ordenado una serie de medidas técnicas, sin que a la fecha se haya obligado coactivamente a cumplirlas. Afirma que esto actualiza una violación a la legislación ambiental por parte de las autoridades ambientales mexicanas por no hacer cumplir, hasta la fecha, lo que ordenaron conforme al artículo 167 de la LGEEPA al momento de notificar las irregularidades detectadas, así como el diverso artículo 169 al momento de sancionarlo mediante resolución.<sup>8</sup>

### 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;*

7. El artículo 168 de la LGEEPA señala que: "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..."

8. Páginas 4, 5 y 6 de la Petición.

- (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.<sup>9</sup> El Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

El Secretariado considera que la premisa en el primer párrafo del artículo 14(1) es satisfecha por la petición ya que la presenta una persona moral mexicana sin vinculación gubernamental y asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Por legislación ambiental la petición describe señala las disposiciones de la LGEEPA que considera están siendo omitidas de su aplicación efectiva, estas son: el artículo 28, fracción VII, 167, 169 de la LGEEPA; artículo 5 inciso O) fracciones I y III de su Reglamento en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental; y artículo 117 de la Ley General de Desarrollo Forestal, referente al cambio de Uso de Suelo.<sup>10</sup> Estas disposiciones entran dentro del concepto que da el ACAAN de legislación ambiental en su artículo 45(2).<sup>11</sup> En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó:

- 
- 9. Véase 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).
  - 10. El Anexo I de esta determinación contiene una transcripción de estas disposiciones.
  - 11. ACAAN, artículo 45: "Definiciones...
    - 2. 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.

- 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 la peticionaria se identifica como Inmobiliaria J and B Empresas, S.A. de C.V., representada por Gerald James Bowen.<sup>12</sup>
- 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 el Anexo II a esta determinación donde se lista la información proporcionada por la Peticionaria.
- 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. La petición está esencialmente referida a omisiones de autoridades en México y no al cumplimiento de una empresa en particular. La petición asevera que México está incurriendo en la omisión de la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental relativas a impacto ambiental y uso de suelo respecto de la supuesta extracción ilegal de grava triturada de su propiedad y también al PROFEPA sólo ordenar una serie de medidas técnicas contra el responsable de estos daños sin que a la fecha le haya obligado coactivamente a cumplirlas. La Peticionaria no es un competidor que podría benefi-

---

(b) Para mayor certidumbre, el término "legislación ambiental" no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte."

12. Adjunto a la petición se proporcionó copia de la Escritura Pública donde se acredita la constitución de la sociedad de acuerdo a leyes mexicanas y donde viene también incluido el poder con el que se ostenta el representante legal.

ciarse económicamente con la petición y la petición no plantea una cuestión intrascendente.<sup>13</sup>

- 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. La petición hace referencia a la denuncia interpuesta el 26 de mayo de 2003 ante PROFEPA y también a documentación emitida por PROFEPA que muestra las actuaciones que ésta realizó para atender esta denuncia.
- 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 la Peticionaria acredita tener su domicilio social en la ciudad de Puerto Peñasco, Sonora, en México.

#### 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.*

---

13. Véase el apartado 5.4 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").

En cuanto a estas cuatro consideraciones listadas 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 e información que la Peticionaria proporciona es precisamente que la extracción ilegal de grava triturada ha y está causando un daño a su propiedad. Por lo anterior, el Secretariado estima dicha consideración se observa en la petición.
- B. El Secretariado estima que la Petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo ya que se refiere a la aplicación efectiva de la legislación ambiental en materia de impacto ambiental, uso de suelo en materia forestal, proceso de denuncia popular y de inspección y vigilancia, contribuyendo con esto 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. Con respecto a que se haya acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, como se expuso ya antes, la Peticionaria indica que el 26 de mayo de 2003 presentó una denuncia popular ante la Profepa sobre las presuntas violaciones a la legislación ambiental ya descritas. La Peticionaria anexa copia de la denuncia junto con comunicaciones subsecuentes entre la Peticionaria y Profepa que detallan información sobre el desarrollo de esta denuncia popular y del proceso administrativo que se instaura en consecuencia.<sup>14</sup> Con anteriores peticiones el Secretariado ha considerado que la denuncia popular es un recurso contemplado por la legislación de la Parte mexicana y disponible al peticionario para que acuda a esa Parte, previamente a la presentación de una petición.<sup>15</sup>

Con base en la información proporcionada en la petición respecto del proceso de denuncia popular, como fue señalado en el resumen

---

14. El Anexo II de esta determinación contiene una descripción de la información proporcionada.

15. Véase SEM-97-007 (Instituto de Derecho Ambiental), Determinación conforme al artículo 15(1) (14 de julio de 2000).

de la petición en la sección II de esta determinación, la misma autoridad determinó el 30 de junio de 2003 dar atendida dicha denuncia. El Secretariado considera en ese orden que la denuncia popular en la petición no entra dentro del supuesto que da la directriz 7.5 para que el Secretariado considere que la petición podría “...duplicar o interferir con los recursos tramitados o en trámite por parte del Peticionario...”<sup>16</sup>

- 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 la Peticionaria.

## V. DETERMINACIÓN

Después de analizar la petición, por las razones arriba expuestas, el Secretariado determina que la petición cumple con los requisitos contenidos en el artículo 14(1) del ACAAN y tomando en consideración las consideraciones en el artículo 14(2) determina que la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. El Secretariado por ello solicita una respuesta del gobierno de México con respecto a la petición dentro de un plazo de 30 días conforme lo establece el artículo 14(3) del ACAAN.<sup>17</sup> 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.

---

16. Directrices, Apartado 7.5. “Para evaluar si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte, el Secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:

(a) si solicitar una respuesta a la petición resulta apropiado cuando la elaboración de un expediente de hechos sobre la petición podría duplicar o interferir con los recursos tramitados o en trámite por parte del Peticionario; y

17. ACAAN, artículo 14(3). “La Parte notificará al Secretariado en un plazo de 30 días y, en circunstancias excepcionales en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:

(a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite; y

(b) cualquier otra información que la Parte desee presentar, tal como:

(i) si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo; y

(ii) si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presenta la petición y si se ha acudido a ellos.”

Sometida respetuosamente a su consideración el 16 de febrero de 2005.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*

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  
Peticionario



**ANEXO I:**  
**Artículos citados en la petición como Legislación Ambiental**

**I. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

- A. ARTÍCULO 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente. Para ello, en los casos que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

...

VII. Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;

...

- B. 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.

- C. 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.

## II. **Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.**

ARTÍCULO 5.- Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental:

...

Ö) CAMBIOS DE USO DEL SUELO DE ÁREAS FORESTALES, ASÍ COMO EN SELVAS Y ZONAS ÁRIDAS:

I. Cambio de uso del suelo para actividades agropecuarias, acuícolas, de desarrollo inmobiliario, de infraestructura urbana, de vías generales de comunicación o para el establecimiento de instalaciones comerciales, industriales o de servicios en predios con vegetación forestal, con excepción de la construcción de vivienda unifamiliar y del establecimiento de instalaciones comerciales o de servicios en predios menores a 1000 metros cuadrados, cuando su construcción no implique el derribo de arbolado en una superficie mayor a 500 metros cuadrados, o la eliminación o fragmentación del hábitat de ejemplares de flora o fauna sujetos a un régimen de protección especial de conformidad con las normas oficiales mexicanas y otros instrumentos jurídicos aplicables;

...

III. Los demás cambios de uso del suelo, en terrenos o áreas con uso de suelo forestal, con excepción de la modificación de suelos agrícolas o pecuarios en forestales, agroforestales o silvopastoriles, mediante la utilización de especies nativas.

...

### III. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

ARTÍCULO 117.- La Secretaría sólo podrá autorizar el cambio de uso del suelo en terrenos forestales, por excepción, previa opinión técnica de los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate y con base en los estudios técnicos justificativos que demuestren que no se compromete la biodiversidad, ni se provocará la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación; y que los usos alternativos del suelo que se propongan sean más productivos a largo plazo. Estos estudios se deberán considerar en conjunto y no de manera aislada.

En las autorizaciones de cambio de uso del suelo en terrenos forestales, la autoridad deberá dar respuesta debidamente fundada y motivada a las propuestas y observaciones planteadas por los miembros del Consejo Estatal Forestal.

No se podrá otorgar autorización de cambio de uso de suelo en un terreno incendiado sin que hayan pasado 20 años, a menos que se acredite fehacientemente a la Secretaría que el ecosistema se ha regenerado totalmente, mediante los mecanismos que para tal efecto se establezcan en el reglamento correspondiente.

Las autorizaciones que se emitan deberán atender lo que, en su caso, dispongan los programas de ordenamiento ecológico correspondiente, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

La Secretaría, con la participación de la Comisión, coordinará con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la política de uso del suelo para estabilizar su uso agropecuario, incluyendo el sistema de roza, tumba y quema, desarrollando prácticas permanentes y evitando que la producción agropecuaria crezca a costa de los terrenos forestales.

Las autorizaciones de cambio de uso del suelo deberán inscribirse en el Registro.

La Secretaría, con la participación de la Comisión, coordinará con diversas entidades públicas, acciones conjuntas para armonizar y eficientar los programas de construcciones de los sectores eléctrico, hidráulico y de comunicaciones, con el cumplimiento de la normatividad correspondiente.

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

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

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>Peticionaria:</b>                  | Inmobiliaria J and B Empresas, SA de CV                   |
| <b>Representada por:</b>              | Gerald James Bowen  |
| <b>Parte:</b>                         | Estados Unidos Mexicanos                                  |
| <b>Fecha de recepción:</b>            | 12 de enero de 2005                                       |
| <b>Fecha de la<br/>determinación:</b> | 24 de octubre de 2005                                     |
| <b>Núm. de petición:</b>              | <b>SEM-05-001 (Grava triturada en<br/>Puerto Peñasco)</b> |

---

#### **I. INTRODUCCIÓN**

Conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o “Acuerdo”), el Secretariado (“Secretariado”) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“CCA”) puede examinar peticiones que aseveren que un país firmante del ACAAN (“Parte”) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el artículo 14(1), el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar, de acuerdo con el artículo 14(2), una respuesta de la Parte correspondiente. A la luz de la respuesta proporcionada por dicha Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo si, de conformidad con el artículo 15, se amerita la elaboración de un expediente de hechos. En caso afirmativo, el Consejo puede entonces instruir al Secretariado para que prepare un expediente de hechos. El expediente de hechos final se pone a disposición pública mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

Esta notificación contiene el análisis del Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, respecto de la petición presentada el 12 de enero de 2005 por la Peticionaria en la cual asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental relativas a impacto ambiental y uso de suelo al permitir la supuesta extracción ilegal de grava triturada de su propiedad ubicada en Puerto Peñasco, Sonora, México.

El 16 de febrero de 2005, el Secretariado determinó que la petición cumplía con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de la Parte en términos del artículo 14(2). Lo anterior, respecto a las aseveraciones de la Peticionaria sobre la aplicación de las siguientes disposiciones legislativas: artículo 28 fracción VII, 167, 169 y demás relativos a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ("LGEEPA"); artículo 5 inciso O fracciones I y III del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental ("RLEIA"), así como el artículo 117 y demás relativos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable ("LGDFS"), referente al cambio de uso de suelo.<sup>1</sup> México presentó su respuesta el 12 de mayo de 2005. En la misma explica las acciones que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ("Semarnat") y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("Profepa") han emprendido con relación a las aseveraciones de la petición.

Según lo expuesto en esta notificación y de acuerdo con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado informa al Consejo su consideración de que a la luz de la respuesta de México la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos por las razones que señala en el presente documento.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Con fecha 12 de enero de 2005, la Peticionaria presentó una petición en la que asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental relativas a impacto ambiental y uso de suelo respecto de la supuesta extracción ilegal de grava triturada de su propiedad localizada en Puerto Peñasco, Sonora, por la empresa Diamond Golf Internacional ("Diamond"). La petición expresa que esto ha ocasionado el cambio de uso de suelo por la afectación de la flora nativa del lugar, además de la topografía del mismo debido a las excavaciones realizadas en el predio que causaron a

---

1. Página 1 de la petición.

su vez la destrucción o despalme de parte de la montaña denominada "Cerro Prieto". La petición asevera que estos cambios en su conjunto traen como consecuencia la modificación o trastorno del medio ambiente natural, todo esto sin contar con permiso o autorización previa expedida por autoridad competente.<sup>2</sup>

La petición plantea que esta actividad minera se ha llevado a cabo dentro de su propiedad en el Municipio de Puerto Peñasco, Sonora. Asevera que esta extracción ha destruido y devastado, con efectos irreversibles, un área aproximada de 02-00-00 hectáreas que se encuentran constituidas como unidad topográfica junto a una montaña. Plantea además que no sólo su propiedad resultó afectada sino también la circundante, lo cual, argumenta, es más grave por las afectaciones a todo el ecosistema de la región, ya que la extracción ha eliminado tanto flora como fauna, algunas de las cuales son de protección especial. La petición también plantea que la zona afectada se encuentra rodeada y cerca de un área natural protegida, como es El Pinacate y Gran Desierto de Altar.<sup>3</sup>

La petición señala como legislación ambiental que fue y es violada por la autoridad los artículos 28 fracción VII, 167, 169 y demás relativos a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ("LGEEPA"); el artículo 5 inciso O fracciones I y III del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental (RLEIA), y el artículo 117 y demás relativos de la Ley General de Desarrollo Forestal ("LGDFS"), referente al cambio de uso de suelo.<sup>4</sup>

La Peticionaria asevera que el 26 de mayo de 2003 presentó un escrito ante la Delegación de la Profepa en el estado de Sonora denunciando los hechos ya descritos. De ello se derivó que Profepa realizara el 16 de junio de 2003 una inspección de la que quedó acta y la apertura del expediente administrativo 329/03 IA.<sup>5</sup> Asevera también que Profepa en lugar de iniciarle un procedimiento a Diamond, responsable de las afectaciones, procedió a instaurarle procedimiento a una persona de nombre Israel León. La Peticionaria asevera que con ello se dejó impune a Diamond, sin aplicarle la legislación ambiental antes citada, para lo cual, y bajo esas circunstancias, su obligación es iniciarle procedimiento administrativo para deslindar responsabilidades o, por violación a las disposiciones legales señaladas, que se le infraccione y ordene compensar o

---

2. Página 2 de la petición.

3. Páginas 2 y 3 de la petición.

4. Página 1 de la petición.

5. Página 2 de la petición.

restaurar los daños causados.<sup>6</sup> La información que se adjuntó a la petición incluye una copia de un escrito que Israel León, identificado como encargado del sitio, luego de la inspección del 16 de junio de 2003, presentó ante la Profepa indicando que reconocía las fallas identificadas en dicha inspección y asumía él la responsabilidad de dichos actos. También incluye copia de un oficio de fecha 30 de junio de 2003, emitido por el Departamento de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Delegación de la Profepa en el estado de Sonora dirigido a Gerald James Bowen notificándole los resultados de la inspección ya referida e informándole de la instauración de un expediente jurídico-administrativo respecto de los hechos detectados. Este oficio también señalaba que en virtud de lo anterior “con fundamento en lo establecido en el artículo 192 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, esta Autoridad Administrativa determina dar por atendida su denuncia...”<sup>7</sup>

La petición proporciona copia de la *Notificación de Emplazamiento, Orden de Adopción de Medidas Correctivas y Plazo para Presentar Alegatos* contra Israel León, que le fue entregada el 11 de febrero de 2004. La petición también incluye copia de un escrito presentado por Israel León de fecha 19 de febrero de 2004 en el que da respuesta a esta notificación en la que se le instaura un procedimiento administrativo; finalmente, se acompañó la petición con copia de la comunicación entre el Subdelegado Jurídico de la Delegación de la Profepa en el estado de Sonora y el Departamento de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de esa misma dependencia de fecha 4 de agosto de 2004 en la que se aprecia que el proceso contra Israel León aún está pendiente de resolución administrativa. No se proporcionó más evidencia que pueda acreditar que se haya emitido ya una resolución administrativa o alguna otra actuación dentro de este procedimiento.<sup>8</sup>

La Peticionaria expone respecto al procedimiento administrativo instaurado contra Israel León que la Profepa consideró que éste violó lo dispuesto en el artículo 28 fracción VII y demás relativos a la LGEEPA, así como lo estipulado en el artículo 5 inciso O fracciones I y III de su

6. Página 4 de la petición.

7. Oficio No. PFFA-DS-DQPS-350/2003 emitido por el Departamento de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Delegación de la Profepa en el estado de Sonora de fecha 30 de junio de 2003. Este escrito define como “denuncias atendidas” aquellas en las que se llevó a cabo la investigación de los hechos denunciados.

8. El artículo 168 de la LGEEPA señala que:

“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 [...]”.



RLEIA, y el diverso artículo 117 y demás relativos de la LGDFS referentes al cambio de uso de suelo. Sin embargo, la Peticionaria asevera que la Profepa sólo ha ordenado una serie de medidas técnicas, sin que a la fecha se haya obligado coactivamente a cumplirlas. Afirma que esto actualiza una violación a la legislación ambiental por parte de las autoridades ambientales mexicanas por no hacer cumplir, hasta la fecha, lo que ordenaron conforme al artículo 167 de la LGEEPA al momento de notificar las irregularidades detectadas, así como el diverso artículo 169 al momento de sancionarlo mediante resolución.<sup>9</sup>

### III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE MÉXICO

El 12 de mayo de 2005, México respondió a la petición en un documento de 33 hojas acompañado de 37 anexos (la “Respuesta de México”); ésta se divide en tres secciones que tratan: cuestiones preliminares que objetan la admisibilidad de la petición; aspectos relacionados con la denuncia popular referida en la petición, y aspectos relacionados con la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto a la Naturaleza Jurídica del Terreno que se refiere en la petición. De estas tres secciones, México ha solicitado al Secretariado mantener como confidencial el inciso I.2 de la sección I (Cuestiones preliminares) y la totalidad de las secciones II y III (relacionadas con la denuncia popular y la Naturaleza Jurídica del Terreno en la petición).<sup>10</sup> Respecto de estos apartados confidenciales, México proporcionó un resumen que podría ser público (el “Resumen de la Respuesta de México”). A continuación se resume la Respuesta de México.

#### A. Cuestiones preliminares

México asevera que no debe continuarse con el trámite de esta petición en vista de su improcedencia.<sup>11</sup> Asevera que derivado de las repetidas ocasiones en que la Peticionaria señala que la autoridad debió iniciarle un procedimiento administrativo o judicial a la empresa Diamond, se evidencia su clara intención de perjudicar a dicha empresa.<sup>12</sup> Asevera además que la Peticionaria es un competidor de Diamond y de Israel León y, por tanto, que la Peticionaria busca obtener un beneficio y no propiamente promover la aplicación efectiva de la legislación

---

9. Páginas 4, 5 y 6 de la petición.

10. Páginas 2 y 3 de la Respuesta de México.

11. Página 7 de la Respuesta de México.

12. Página 6 de la Respuesta de México.

ambiental.<sup>13</sup> México considera que, por lo anterior, el artículo 14(1)(d) del ACAAN<sup>14</sup> y la directriz 5.4 de las Directrices<sup>15</sup> no son satisfechos.

El resumen de la sección I.2 de la Respuesta de México, a la que se solicitó mantener en calidad de confidencial, asevera que la Peticionaria solicitó a la autoridad ambiental que ordenara a la persona responsable de la supuesta extracción ilegal de grava triturada de su propiedad restaurarle o compensarle por los daños ocasionados a su propiedad y los presuntamente causados al medio ambiente. México asevera que la denuncia popular no constituye la vía adecuada para reclamar la compensación de daños y que la Peticionaria tenía a su alcance otros recursos legales internos.<sup>16</sup> Asevera que, dado lo anterior, conforme a lo dispuesto por la directriz 9.2,<sup>17</sup> hace del conocimiento del Secretariado que la Peticionaria no ha acudido a los recursos legales a su alcance, situación que según México debe observar el Secretariado en términos del artículo 14(2)(c) del ACAAN.<sup>18</sup>

México asevera también que la petición no satisface el requisito de identificación clara de la Peticionaria, conforme a lo dispuesto por el

---

13. Página 5 de la Respuesta de México.

14. Artículo 14: Peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental  
1. 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: [...] (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria [...]

15. Directrices, 5.4 La petición deberá estar encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria. Al hacer esa determinación, el Secretariado considerará entre otros factores [...] 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 [...]

16. Página 3 del Resumen de la Respuesta de México.

17. Directrices, 9.2 La Parte notificará al Secretariado en un plazo de 30 días y, en circunstancias excepcionales, previa notificación al Secretariado, en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud de respuesta:

(a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, y

(b) cualquier otra información que la Parte desee presentar, tal como:

(i) si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo, y

(ii) si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance del Peticionario y si se ha acudido a ellos.

18. Página 3 del Resumen de la Respuesta de México.

artículo 14(1)(b) del ACAAN y la directriz 2.2<sup>19</sup> de las Directrices. México asevera que dicha identificación clara constituye uno de los requisitos indispensables para dar trámite a las peticiones ciudadanas que se presenten ante la Comisión de Cooperación Ambiental.<sup>20</sup>

México asevera además que la petición no satisface el requisito de proporcionar información suficiente que permita al Secretariado revisarla. Lo anterior toda vez que la Peticionaria realizó diversas afirmaciones sobre presuntos hechos de los cuales no presenta ninguna información o documentación que sustente su dicho.<sup>21</sup> México anexa a su respuesta un cuadro conforme al cronograma de la petición el cual, asevera, evidencia el vacío probatorio de la Peticionaria. México asevera que lo anterior evidencia que la petición incumple lo dispuesto por el artículo 14(1)(c).

## B. Denuncia popular

El resumen de la sección II de la Respuesta de México, a la que solicitó mantener confidencial, asevera que en el caso de la petición México ha dado cabal cumplimiento a las disposiciones legales vigentes en relación con las aseveraciones en la petición.<sup>22</sup> México asevera que la Profepa actuó diligentemente conforme al procedimiento establecido por la LGEEPA y las disposiciones de diversos ordenamientos que regulan su actuación. Asevera que lo anterior se acredita con el procedimiento de inspección que la Profepa realizó con el objeto de verificar el cumplimiento de la legislación ambiental y atender la denuncia en comento, lo cual derivó en el establecimiento de un procedimiento administrativo en contra de Israel León y que culminó con la emisión de una resolución administrativa.<sup>23</sup> México asevera que en el apartado confidencial de su respuesta se detallan las acciones realizadas en atención a la denuncia y que acreditan plenamente que la Profepa dio cabal cumplimiento a las disposiciones ambientales que constriñen su actuación.<sup>24</sup>

Asevera que resulta inexacta la aseveración de la Peticionaria en el sentido de que la autoridad ambiental ha incumplido con la aplicación

---

19. Directrices, 2. ¿Quién puede presentar peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental? [...] 2.2 La petición debe identificar claramente a la o a las personas u organizaciones que la presentan ("Peticionario").

20. Página 12 de la Respuesta de México.

21. Página 14 de la Respuesta de México.

22. Página 4 del Resumen de la Respuesta de México.

23. *Ibid.*

24. Página 7 del Resumen de la Respuesta de México.

de su legislación por no haber dado el trámite que supuestamente debió realizarse en la denuncia presentada el 26 de mayo de 2003, ya que la misma fue atendida en los términos que establece la LGEEPA en materia de denuncias populares (artículos 189 al 204).<sup>25</sup>

### C. Naturaleza jurídica de los terrenos

El resumen de la sección III de la Respuesta de México, a la que solicitó mantener confidencial, asevera que la Peticionaria no presentó ante la Profepa un avalúo de los dos bienes inmuebles o parcelas a los que se refiere la petición ni sus manifestaciones de traslación de dominio urbano. México asevera que por lo anterior, dada cierta información que se incluye en dichos documentos, la Peticionaria privó a la misma autoridad de elementos sumamente relevantes y que hubieran incidido en la valoración para determinar la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles referidos en la petición.<sup>26</sup> México afirma que en el expediente de la Profepa no obran los documentos que se señalan en la petición y que sólo tuvo conocimiento de dichos documentos al éstos haber sido anexos a la petición. México asevera que el proceder de la Profepa, ya que no tuvo a la vista esta información para poder normar su criterio y actuar en consecuencia, fue adecuado y apegado a las constancias que obran en su expediente tal y como lo exige la legislación mexicana. Por lo tanto, México asevera que la afirmación en la petición es inexacta, ya que la Profepa actuó diligentemente en la atención de la denuncia popular, instauró un procedimiento administrativo que culminó con la sanción a la persona que resultaba responsable.<sup>27</sup>

## IV. ANÁLISIS

Esta notificación corresponde a la etapa del proceso prevista en los artículos 14(3) y 15(1). El Secretariado determinó previamente, el 16 de febrero de 2005, que la petición cumplía con todos los requisitos señalados en el artículo 14(1)(a)-(f) del ACAAN y que, con acuerdo a los criterios del artículo 14(2), consideraba que la petición ameritaba solicitar una respuesta de la Parte con respecto a las aseveraciones de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental relativas a impacto ambiental y uso de suelo al permitir la supuesta extracción ilegal de grava triturada dentro de la propiedad de la Peticionaria ubicada en Puerto Peñasco, Sonora,

---

25. *Ibid.*

26. Página 8 del Resumen de la Respuesta de México.

27. *Ibid.*

México. La respuesta de México se recibió el 12 de mayo de 2005. En congruencia con el artículo 15(1), el Secretariado presenta a continuación las razones por las que considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos sobre la petición. Antes, sin embargo, el Secretariado hace un análisis sobre la solicitud de confidencialidad hecha por México sobre ciertas secciones de su respuesta.

### A. Solicitud de confidencialidad

Como se señaló antes, México en su respuesta solicitó al Secretariado mantener con carácter confidencial el inciso I.2 de la sección I (Cuestiones preliminares) y la totalidad de las secciones II y III (relacionados con la denuncia popular y la Naturaleza Jurídica del Terreno en la petición). Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39(1) y (2) del ACAAN,<sup>28</sup> la directriz 17.2<sup>29</sup> de las Directrices y los artículos 13 fracción V<sup>30</sup> y 14 fracciones IV<sup>31</sup> y VI<sup>32</sup> de la LFTAIPG.

El Secretariado debe proteger de su divulgación cualquier información proporcionada por el Consejo o por una Parte que hayan designado como confidencial a la luz de la sección 17.2 de las Directrices. Las

- 
28. ACAAN, artículo 39: Protección de información.
1. Ninguna disposición de este Acuerdo se interpretará en el sentido de obligar a ninguna de las Partes a proporcionar ni a dar acceso a información:
    - (a) Cuya divulgación pudiera obstaculizar la aplicación de su legislación ambiental;
    - (b) De cuya divulgación esté protegida por sus leyes relativas a la información empresarial o comercial reservada, privacidad personal, o la confidencialidad en la toma de decisiones del gobierno.
  2. Cuando una Parte proporcione información confidencial o comercial reservada a otra Parte, al Consejo, al Secretariado o al Comité Consultivo Público Conjunto, quien la reciba le dará el mismo trato que la Parte que la proporciona.
29. Directrices, 17.2. El Secretariado protegerá de su divulgación cualquier información proporcionada por el Consejo o por la Parte que haya sido designada como confidencial.
30. LFTAIPG, artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquélla cuya difusión pueda: [...] V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.
31. LFTAIPG, artículo 14. También se considerará como información reservada: [...] IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado [...]
32. LFTAIPG, artículo 14. También se considerará como información reservada: [...] VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Partes del ACAAN, en consideración de la sección 17.3 de las Directrices, al señalar información confidencial tienen a su entera discreción el proporcionar o no un resumen de esa información o una explicación de por qué esa información es confidencial.<sup>33</sup> En este caso, México optó por proporcionar un resumen de esa información confidencial.

En el caso materia de la petición, el Secretariado observa que México en su respuesta hace referencia a las disposiciones de su ley de transparencia, la LFTAIPG. Estas disposiciones consideran la posibilidad de que las autoridades en México clasifiquen información como confidencial cuando puedan causar un serio perjuicio a (i) las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, (ii) la impartición de la justicia, (iii) la recaudación de las contribuciones, (iv) las operaciones de control migratorio, (v) las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos (incluidos los seguidos en forma de juicio) mientras las resoluciones no causen estado y (vi) la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no se adopte la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

El Secretariado en fecha 18 de julio de 2005 envió un comunicado al gobierno de México en el que sometió la posibilidad de que México reevaluara su solicitud de confidencialidad ya que expuso la existencia de elementos en dicha información por los cuales considera que esta información no encuadra dentro de los supuestos a los que se refieren las disposiciones citadas de la LFTAIPG en la respuesta de México. Específicamente, el lapso de tiempo que transcurrió entre la fecha de expedición de la resolución que puso fin al procedimiento administrativo que se refiere en la petición y la fecha en que México presentó su respuesta al Secretariado sobre las aseveraciones hechas en la misma es tal que el gobierno de México hubiera podido saber si dicha resolución ya hubiera causado estado bajo el supuesto al que se refiere la LFTAIPG al momento de presentar México su respuesta al Secretariado. El gobierno de México no brindó respuesta alguna respecto de esta comunicación del Secretariado.

---

33. Directrices, 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 o no la elaboración de un expediente de hechos, los suministradores de esa información deberían esforzarse por proporcionar un resumen de esa información o explicación general de por qué esa información se considera como confidencial o privada.

## B. Cuestiones preliminares

En el primer apartado de su respuesta, México señala diversas aseveraciones de improcedencia de la petición y asevera que ésta debiera ser desechada. El Secretariado concluye que estas aseveraciones no proporcionan razones por las que en la etapa procesal del artículo 15(1) no se amerite recomendar un expediente de hechos.

1. *Si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental.* México señala que la petición no se encamina a la promoción de la aplicación efectiva de la legislación ambiental. México argumenta que de ello se desprende un hostigamiento hacia una entidad, por lo que de conformidad con el artículo 14(1)(d) del ACAAN la petición debía también desecharse. Para tal efecto, el Secretariado ya había considerado en su determinación del 16 de febrero de 2005 que la petición –en todo su conjunto– sí cumplía con el requisito de ir encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria. Esto en virtud de referirse a omisiones de la autoridad en México.<sup>34</sup> El Secretariado concluye que la interpretación que México hace sobre información en la petición no proporciona una razón por la que no se amerite recomendar un expediente de hechos.
2. *Si la Peticionaria no acudió a los recursos legales disponibles conforme a la legislación en México.* El artículo 14(3)(b)(ii) del ACAAN señala que la Parte en su respuesta puede notificar al Secretariado si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presente la petición y si se ha acudido a ellos. Adicionalmente, el Resumen de la sección I.2 de la Respuesta de México también refiere a la directriz 9.2 para notificar al Secretariado de los recursos legales que estaban al alcance de la Peticionaria y a los que esta última no acudió.

Como se señaló antes, el Resumen de la Respuesta de México asevera que la Peticionaria solicitó a la autoridad ambiental que ordenara a la persona responsable de la extracción ilegal de grava triturada de su propiedad restaurarle o compensarle los daños ocasionados a su propiedad. México asevera que se abordan cuestiones no de derecho ambiental sino más bien de naturaleza de responsabilidad civil y de daño en propiedad ajena. México asevera

---

34. SEM-05-001 (Grava Triturada en Puerto Peñasco), Determinación de conformidad con el artículo 14(1) y (2) (16 de febrero de 2005).

que la denuncia popular no constituye la vía adecuada para reclamar la compensación de daños y que la Peticionaria tenía a su alcance otros recursos internos para demandar dicha compensación por estos presuntos daños siendo aquéllos las vías civil y penal que tenía a su alcance y que en el caso de la petición en cuestión resultan razonablemente posibles de ejercer. El Secretariado observa que efectivamente la petición hace referencia a que uno de los objetivos por los cuales se presentó la denuncia popular que ahí se refiere fue la de que la autoridad ordenara una compensación de daños a la propiedad de la Peticionaria.<sup>35</sup> No obstante, la petición aclara que no pretende únicamente una restauración o compensación por los daños que sufrió directamente, sino que también pretende que se restaure el medio ambiente de la zona donde se localiza su propiedad.<sup>36</sup>

Es así como el Secretariado considera que la interpretación que México hace sobre los recursos legales que estaban al alcance de la Peticionaria y a los que esta última no acudió no proporciona una razón por la que no se amerite recomendar un expediente de hechos. Lo anterior dado que el objetivo de la denuncia popular referida en la petición no estaba limitada a buscar únicamente la compensación personal y directa de la Peticionaria sino también del medio ambiente de la zona en la que se localiza su propiedad. En este sentido, es necesario también señalar que en su determinación del 16 de febrero de 2005 el Secretariado notó que la Peticionaria había realizado acciones razonables para acudir a recursos al haber presentado una denuncia popular ante la Profepa en la que denunciaba el asunto planteado en la petición. Anteriormente, el Secretariado ha dado trámite a varias peticiones en que las denuncias populares han sido el único recurso al que se ha acudido y en varias de las cuales el Consejo ha autorizado la preparación de expedientes de hechos.

3. *Si la petición identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición.* La Respuesta de México asevera que la petición no satisface el requisito de identificación clara de la persona u organización que presenta la petición conforme a lo dispuesto por el artículo 14(1)(b) del ACAAN y la directriz 2.2 de las Directrices. Para tal efecto, el Secretariado ya había considerado en su determinación del 16 de febrero de 2005 que la petición sí cumplía con este requisito de identificación clara de quienes la presentan. El Secre-

---

35. Páginas 5 y 13 de la petición.

36. Página 13 de la petición.



tariado concluye que la interpretación que México hace sobre información en la petición no proporciona una razón por la que no se amerite recomendar un expediente de hechos.

4. *Si la petición proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla.* México asevera que la petición no satisface el requisito de proporcionar información suficiente que permita al Secretariado revisarla. Lo anterior toda vez que, según lo que México asevera, la Peticionaria realizó diversas afirmaciones sobre presuntos hechos de los cuales no presenta ninguna información o documentación que sustente su dicho. Para tal efecto, el Secretariado ya había considerado en su determinación del 16 de febrero de 2005 que la petición sí cumplía con este requisito de proporcionar la suficiente información que le permitiera revisarla. De la misma forma que las demás cuestiones preliminares, el Secretariado concluye que la interpretación que México hace sobre la información en la petición no proporciona una razón por la que no se amerite recomendar un expediente de hechos.

### **C. Los procedimientos de denuncia popular y de inspección en la petición**

México asevera que respecto al trámite de la denuncia popular y el procedimiento administrativo de inspección que de ella se derivó, la Profepa actuó diligentemente conforme al procedimiento establecido por la LGEEPA así como por las disposiciones de otros ordenamientos que regulan su actuación. México asevera que en el apartado confidencial de su respuesta se detallan las acciones realizadas en atención a la denuncia y que acreditan plenamente que la Profepa dio un cabal cumplimiento a las disposiciones ambientales que constriñen su actuación.<sup>37</sup>

Sin embargo, de la información proporcionada en la misma petición se cuenta con los siguientes elementos:

1. El 16 de junio de 2003 fue realizada una visita de inspección donde se detectaron ciertas irregularidades a Israel León;
2. El 11 de febrero de 2004, según dicho de Israel León, le fue notificado el oficio PFP A-DS-SJ-1452/2003 de fecha 8 de febrero de 2003 que contiene la “notificación de emplazamiento, orden de adopción de medidas correctivas y plazo para presentar alegatos” y por

---

37. Página 7 del Resumen de la Respuesta de México.

virtud del cual se daba formal inicio al procedimiento administrativo en su contra bajo el expediente administrativo 329/2003 IA;

3. El 19 de febrero de 2004 Israel León presentó escrito ante la Profepa en relación con el procedimiento administrativo a que se refiere el numeral anterior;
4. Al día 4 de agosto de 2004, fecha en que fue expedido el oficio No. PFPA-DS-SJ-INT-024/2004 por la Subdelegación Jurídica de la Delegación en Sonora de la Profepa, se evidencia que el expediente administrativo 329/2003 IA todavía estaba pendiente de resolución.

De hecho, de la respuesta de México se observa que no fue sino hasta el 14 de febrero de 2005 cuando la Profepa emitió acuerdo resolutorio mediante el cual concluyó el procedimiento administrativo.

Respecto de los plazos que se siguen en un procedimiento administrativo, en este caso la LGEEPA señala que luego de admitidas las pruebas ofrecidas por el interesado en un procedimiento administrativo de inspección, el interesado dispone de tres días hábiles para presentar sus alegatos. Luego, la autoridad dentro de los 20 días hábiles siguientes debe proceder a dictar la resolución del procedimiento.<sup>38</sup> Sin embargo, otra de las causas que pueden poner fin a un procedimiento administrativo es su caducidad. Esto se señala en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ("LFPA")<sup>39</sup>, ley supletoria de la LGEEPA.<sup>40</sup>

Los propios tribunales en México han definido que la figura de la caducidad tiene como razón de ser la de "dar certeza y puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo y no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo a su arbitrio, sino, por el contrario, que observen y atiendan puntualmente las reglas que establecen cuando nace y cuando concluye una facultad, para no generar incertidumbre y arbitrariedad".<sup>41</sup> La LFPA señala dos casos y

38. LGEEPA, artículos 167 y 168.

39. LFPA, artículo 57 fracción IV.

40. LFPA, artículo 2: "Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas...".

41. CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS DE OFICIO. OPERA CUANDO NO SE DICTA LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 92, ÚLTIMO PÁRRAFO, MÁS EL DE TREINTA DÍAS CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII, Enero de 2003, Tesis I.4º.A.368 A, Página 1735.

tiempos distintos para cada uno en que la caducidad opera; su artículo 60 señala que: “[...] los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo [...] transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo [...] Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución”.

Ya en anteriores determinaciones el Secretariado ha considerado que en los procedimientos administrativos en México cuyo plazo para que la autoridad en ellos hubiera emitido una resolución haya expirado éste deja de estar pendiente y deja de ser una actuación administrativa realizada por una Parte de manera oportuna para efectos del ACAAN.<sup>42</sup> El Secretariado estima que en el trámite del procedimiento de inspección al que se hace referencia en la petición, el tiempo que tomó la autoridad para emitir la resolución a la que se refiere en su respuesta satisfizo los plazos que señalan la LGEEPA y la LFPA para que antes operara la caducidad de dicho procedimiento.<sup>43</sup>

#### **D. Los inmuebles que se refieren en la petición**

Como se señaló antes, México en un apartado confidencial de su respuesta asevera que la Peticionaria no presentó ante la Profepa el avalúo o las manifestaciones de traslación de dominio urbano de los dos bienes inmuebles que se refieren en la petición. Asevera que estos documentos contienen cierta información que de habersele exhibido a la autoridad hubieran incidido en la valoración y admisión de la denuncia popular en cuestión. México afirma que sólo tuvo conocimiento de estos documentos porque fueron anexados a la petición.

Nuevamente en esta sección, dada la solicitud de confidencialidad hecha por México, el Secretariado no puede hacer referencia a los

42. SEM-02-004 (Proyecto “el Boludo”), Notificación al Consejo de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme al artículo 15(1), página 8.

43. Además, para resolver la cuestión de en qué momento se considera formalmente que un procedimiento administrativo ha caducado, el Secretariado nota que los Tribunales Colegiados de Circuito en México han interpretado que la caducidad opera aun sin mediar declaratoria alguna (véase CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRESUPUESTOS O CONDICIONES PARA DECLARARLA DE OFICIO, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Septiembre de 2002. Tesis: I.4o.A.369 A, Página: 1340).

documentos a que México se refiere específicamente en su respuesta respecto a las características de los bienes inmuebles que se refieren en la petición. A pesar de ello, el Secretariado tiene que determinar en este documento sobre la validez de la aseveración hecha por México y tiene que hacerlo protegiendo la confidencialidad que México ha solicitado para esta información.

Es así como el Secretariado considera que la información a la que México se refiere en su respuesta, si bien efectivamente hubiera podido incidir en el tratamiento que le dio a la denuncia popular y al procedimiento de inspección que de ella se derivó, (i) no fue referida, como México lo asevera, en la denuncia popular presentada por la Peticionaria, y (ii) las presunciones legales que de dicha información se derivaron durante estos procedimientos fueron hechas por la misma autoridad que en todo momento pudo haber verificado dicha información por tener ésta un carácter público. Si bien efectivamente la petición hace referencia a dicha información y realiza un planteamiento que pudiere parecer intenta inducir a error al Secretariado, es también cierto que dicho planteamiento en la petición es el criterio adoptado por la autoridad ambiental en México y que bien pudo haber guiado a la Peticionaria en la elaboración de la petición.

#### **E. La petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos**

El Secretariado ha observado que la Profepa no resolvió el procedimiento al que se refiere en la petición en los plazos que se deben seguir para el trámite y resolución de un procedimiento administrativo. Sin embargo, México ha traído a la luz del Secretariado cierta información, para la cual México ha solicitado confidencialidad, que de haberla tenido a la vista al momento de procesar la denuncia popular y el procedimiento de inspección en la petición, el objeto de dichos procedimientos hubiera quedado sin materia. Al margen de que México razonablemente hubiera podido tener un fácil acceso a dicha información por el hecho de ser pública, ya que esta situación incide también en las aseveraciones en la petición, el Secretariado considera que la petición no presenta las condiciones más adecuadas para recomendar la preparación de un expediente de hechos.<sup>44</sup>

---

44. Esto sin perjuicio de que en otras ocasiones el Secretariado sí considere meritorio abordar en un expediente de hechos posibles omisiones en la aplicación efectiva del trámite de denuncia popular.

## V. DETERMINACIÓN

Por las razones aquí expuestas, el Secretariado ha determinado, luego de la revisión de la petición SEM-05-001 (Grava Triturada en Puerto Peñasco) a la luz de la respuesta de México, que ésta no amerita la elaboración de un expediente de hechos y de acuerdo con el apartado 9.6 de las Directrices se notifica a la Peticionaria y al Consejo de la CCA que el presente proceso se da por concluido.<sup>45</sup>

### Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

*(firma en el original)*  
por: William V. Kennedy  
Director Ejecutivo

cc: Mtro. José Manuel Bulás, SEMARNAT  
Sr. David McGovern, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Peticionaria

---

45. Directrices, 9.6. "Cuando a la luz de cualquier respuesta de la Parte, el Secretariado considere que una petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, notificará al Peticionario y al Consejo sus razones, de conformidad con el apartado 7.2 de estas directrices, y señalará que el proceso se ha dado por terminado respecto a dicha petición."



**SEM-05-002**  
**(Îles Coronado)**

**AUTEURS :** THE CENTER FOR BIOLOGICAL DIVERSITY  
ET COLL.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 3 mai 2005

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en autorisant la construction d'un terminal de regazéification de gaz naturel liquéfié tout près des îles Coronado.

**DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)**  
**(2 juin 2005)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1).

**COMMUNICATION RÉVISÉE**

**PAR. 14(1) ET (2)**  
**(30 septembre 2005)** 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)].





## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Secretariat Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement on Environmental Cooperation

**Submitters:** Center for Biological Diversity  
Greenpeace Mexico  
Mr. Alfonso Aguirre  
Mr. Shaye Wolf  
American Bird Conservancy  
Los Angeles Audubon Society  
Pacific Environment and Resources Center  
Wildcoast

**Represented by:** James Jay Tutchton

**Party:** United Mexican States

**Date of receipt:** 3 May 2005

**Date of determination:** 2 June 2005

**Submission no.:** SEM-05-002 (Coronado Islands)

---

#### I. BACKGROUND

On 3 May 2005, Center for Biological Diversity, Greenpeace Mexico, Alfonso Aguirre, Shaye Wolf, American Bird Conservancy, Los Angeles Audubon Society, Pacific Environment and Resources Center, and Wildcoast (the "Submitters"), represented by James Jay Tutchton, filed a submission with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat") pursuant to Article 14 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the "NAAEC" or the "Agreement"). The Submitters assert that Mexico is failing to effectively enforce provisions of its environmental law by

allowing the construction of a Liquefied Natural Gas (LNG) Re-gasification Terminal (the "Terminal") adjacent to the Coronado Islands and a breeding colony of Xantus's Murrelet, *Synthliboramphus hypoleucus*, a seabird considered at risk (and on the Mexican list of endangered bird species).

The Secretariat has determined that the submission does not meet all the requirements of NAAEC Article 14(1) for the reasons set out below.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

The Submitters assert that Mexico is failing to effectively enforce provisions of the General Ecological Balance and Environmental Protection Act (*Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente*—LGEEPA), the General Wildlife Act (*Ley General de Vida Silvestre*—LVS) and other Mexican environmental laws<sup>1</sup> by allowing the construction of the Terminal adjacent to the Coronado Islands and a breeding colony of Xantus's Murrelet, a seabird listed as endangered in Mexican official standard NOM-059-ECOL-2001.<sup>2</sup>

The submission asserts that the government of Mexico has decided to allow construction of the Terminal despite its likely devastating impact on the main breeding area of Xantus's Murrelet. The submission focuses on harm to Xantus's Murrelet but asserts that the Terminal would also harm other Coronado Islands species.<sup>3</sup>

According to the submission, the Coronado Islands harbor the largest known breeding colony of Xantus's Murrelet. Xantus's Murrelet is a transborder species that breeds on a small number of islands in southern California and northern Baja California, and forages in the waters of Mexico, the United States and Canada.<sup>4</sup> Las Islas de los Santos Coronados, commonly known as the Coronado Islands, are an archipelago of four small islands located about eight miles off the coast of Tijuana, Baja California, Mexico.<sup>5</sup> The submission states that the islands support endemic terrestrial species and subspecies of animals and

---

1. Submission, at 1.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

5. *Ibid.* at 2.

plants found nowhere else in the world, several of which are protected by NOM-059-ECOL-2001.<sup>6</sup>

The submission states that the Coronado Islands are considered by the National Biodiversity Commission (*Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad*–Conabio) as an “Important Area for the Conservation of Birds” and a “Priority Maritime Region.”<sup>7</sup> The submission also makes reference to a resolution by the Congress of the Union to create a protected natural area for the Baja California Pacific islands, including the Coronado Islands.<sup>8</sup>

The submission asserts that the Ministry of the Environment and Natural Resources (*Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales*–Semarnat) authorized the Environmental Impact Assessment (EIA) for the Terminal on 15 September 2004.<sup>9</sup> As the submission explains, the Terminal would consist of a platform approximately 300 meters long that would serve as a receiving dock for the supply ships as well as house the LNG storage tanks and a re-gasification facility that would send natural gas via underwater pipeline to the mainland.<sup>10</sup> The main justification provided for building the platform in proximity to the Coronado Islands is the breakwater effect of Coronado Sur Island.<sup>11</sup>

The submission explains that the Terminal would impact the Island’s species in several ways: light pollution from the terminal and tankers; the potential for a catastrophic explosion; direct disturbance through construction and general operation of the Terminal and the tankers; the increased opportunity for spills and discharge of petroleum products; the increased potential for rat introduction to the islands; and the intake, disinfection, and discharge of 188,000,000 gallons of chlorinated seawater per day.<sup>12</sup>

The submission asserts that the government of Mexico has failed to effectively enforce LGEEPA Articles 78–83 and the principles listed in LVS Article 5 which the authorities must observe in making and implementing national wildlife policy. In regard to LGEEPA Articles 78–83, the submission asserts that Mexico is failing to follow several criteria and measures listed in LGEEPA Article 79 that apply to the management

---

6. *Ibid.*  
7. *Ibid.*  
8. *Ibid.*  
9. *Ibid.*  
10. *Ibid.*  
11. *Ibid.*  
12. *Ibid.* at 3.

of flora and fauna. The Submitters claim that by approving the Terminal, Mexico is failing 1) to preserve biodiversity and natural species habitat; 2) to continue the evolutionary processes of species and their genetic resources, including areas designated as representative for ecological systems for protection and research; 3) to preserve and develop endemic, threatened, endangered or specially protected species; 4) to strengthen biological reproductive seasons and repopulate wildlife species; and 5) to promote wildlife research to discover its genetic, scientific and economic potential.<sup>13</sup>

The submission asserts that Mexico is failing to enforce the principles listed in LVS Article 5 by allegedly failing 1) to conserve genetic diversity, as well as the protection, restoration and comprehensive management of natural habitats; 2) to implement preventive measures for maintaining the appropriate conditions for the evolution, viability and continuity of ecosystems, habitats and populations in their natural surroundings; and 3) to apply the available scientific, technical and traditional knowledge.<sup>14</sup>

The submission also asserts that the government of Mexico has failed to effectively enforce its law by authorizing an insufficient EIA for the Terminal.<sup>15</sup> The submission does not identify the provision of Mexican environmental law to which this assertion relates. The Submitters contend that while the EIA does address the effects of noise and turbidity from the Terminal and tanker activity, oil spills, and the release of chlorinated water, it incorrectly concludes that the effects on seabirds, marine mammals, and marine biota in general will be non-significant. They also contend that the EIA is internally inconsistent and that one of its chapters is based entirely on the analysis of a land-based LNG terminal project that did not discuss impacts to marine species or island wildlife.<sup>16</sup>

Finally, the Submitters claim that the Coronado Islands are a specially protected natural area and that Mexico is failing to effectively enforce its environmental law by approving the Terminal project inside that area. The Submitters assert that in July 2003, the Mexican Federal Congress mandated that the relevant federal agencies promote a decree to create a natural protected area including the Coronado Islands and that Mexico nonetheless approved the EIA for the Terminal in

---

13. *Ibid.* at 8-9.

14. *Ibid.* at 10-11.

15. *Ibid.* at 11.

16. *Ibid.*

September 2004. The submission states that the EIA for the Terminal project is wrong in stating that “no evidence exists that islas Coronado have been declared a natural protected area nor are they in the process of being declared as such.”<sup>17</sup>

### III. ARTICLE 14(1) ANALYSIS OF THE SUBMISSION

Article 14(1) of the Agreement provides that:

The Secretariat may consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law, if the Secretariat finds that the 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.

As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations, Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.<sup>18</sup>

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 persons or nongovernmental organizations residing in

17. *Ibid.* at 12.

18. 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).

either Mexico or the United States of America. Second, the submission asserts that a Party, México, is failing to effectively enforce LGEEPA Articles 78–83 and certain principles listed in LVS Article 5 which the authorities are required to observe in making and implementing national wildlife policy. These provisions meet the NAAEC Article 45(2) definition of environmental law.<sup>19</sup> Last, the submission alleges a failure to effectively enforce the cited provisions of law and not a deficiency in the law itself.

Although the submission meets the criteria in the opening sentence of Article 14(1) with respect to some of its assertions, the Secretariat notes several deficiencies. First, although the submission asserts that the government of Mexico has failed to effectively enforce its environmental law by authorizing an insufficient EIA, the submission only refers to LGEEPA Articles 78–83 and LVS Article 5 and not to any provision of environmental law related to environmental impact assessment. Section 5.2 of the *Guidelines for Submissions on Enforcement Matters Under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation* (the “Guidelines”) states that submitters must identify the applicable statute or regulation, or provision thereof, and, specifically in the case of the LGEEPA, the applicable chapter or provisions of the Act.<sup>20</sup>

Second, the assertion that Mexico is failing to effectively enforce its environmental law by approving the Terminal project inside a specially protected natural area is not grounded in environmental law within the

19. NAAEC Article 45(2) defines “environmental law” as follows:

(a) “environmental law” means any statute or regulation of a Party, or provision thereof, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human life or health, through

(i) the prevention, abatement or control of the release, discharge, or emission of pollutants or environmental contaminants,

(ii) the control of environmentally hazardous or toxic chemicals, substances, materials and wastes, and the dissemination of information related thereto, or

(iii) the protection of wild flora or fauna, including endangered species, their habitat, and specially protected natural areas

in the Party’s territory, but does not include any statute or regulation, or provision thereof, directly related to worker safety or health.

(b) For greater certainty, the term “environmental law” does not include any statute or regulation, or provision thereof, the primary purpose of which is managing the commercial harvest or exploitation, or subsistence or aboriginal harvesting, of natural resources.

(c) The primary purpose of a particular statutory or regulatory provision for purposes of subparagraphs (a) and (b) shall be determined by reference to its primary purpose, rather than to the primary purpose of the statute or regulation of which it is part.

20. See Guidelines, Section 5.2.

meaning of NAAEC Article 45(2). Neither Conabio's recognition of the Coronado Islands as an "Important Area for the Conservation of Birds" and a "Priority Maritime Region" nor the Congressional resolution calling for the Coronado Islands to be designated a protected natural area meet the definition of environmental law.

The Secretariat has determined that the submission does not meet all of the six requirements listed in Article 14(1)(a)-(f). The Secretariat's reasoning is as follows:

- A. The submission meets the requirement in Article 14(1)(a) that it be in a language designated by the Party in a notification to the Secretariat, in this case English. NAAEC Article 19 stipulates that the official languages of the CEC are Spanish, French, and English. Likewise, Section 3.2 of the SEM Guidelines establishes that "Submissions may be made in English, French or Spanish, which are the languages currently designated by the Parties for submissions."<sup>21</sup> Section 9.1 of the Guidelines provides for translation of a submission and supporting information into the official language(s) of the Party concerned (unless that Party directs otherwise) if and when the Secretariat requests a response from that Party.<sup>22</sup>
- B. The submission satisfies Article 14(1)(b), in that the Submitters identified themselves as Center for Biological Diversity, Greenpeace Mexico, Alfonso Aguirre, Shaye Wolf, American Bird Conservancy, Los Angeles Audubon Society, Pacific Environment and Resources Center, and Wildcoast, all represented by James Jay Tutchton.
- C. The submission does not meet the requirement in Article 14(1)(c), in that it fails to provide sufficient information, including any relevant documentary evidence, to allow the Secretariat to review it,

The Submitters assert that the EIA authorized by the government of Mexico was insufficient in that it ignored unnamed provisions of environmental law. Although the Submitters state that they have a copy of the EIA, the submission does not include a copy of it or the decision whereby the government of Mexico approved it. To enable the Secretariat to review the submission, the Submitters

---

21. Guidelines, Section 3.2.

22. See Guidelines, Section 9.1. This submission is not the first one concerning Mexico's enforcement of its environmental law to be filed in English; see SEM-98-007 (Metales y Derivados).

must provide this information, along with copies of any other documentary evidence that supports the Submitters' assertions.<sup>23</sup>

In addition, the Submitters appended to the submission a statement by Alfonso Aguirre Muñoz asserting that various remedies have been pursued in relation to the assertions in the submission.<sup>24</sup> The Secretariat is unable to review the submission without copies of the correspondence and other documentation which they claim they filed with Semarnat and certain judicial authorities in connection with the arguments in the submission. These proceedings are discussed below, in connection with Article 14(1)(e). To enable the Secretariat to proceed with the submission, the Submitters must provide these documents along with any other correspondence they have had with any relevant authority in relation to the arguments in the submission and the authority's responses. The Submitters should also provide information on the pursuit of remedies under Mexican law, if any, relating to their assertions, and on the status of any pending proceedings that relate to the subject matter of the submission.<sup>25</sup>

- D. The submission meets the requirement in Article 14(1)(d) that it be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry. The submission is focused on alleged acts or omissions by the Mexican authorities and not on compliance by any particular company. The Submitters are not competitors who could benefit economically from the submission and it does not raise any frivolous matters.<sup>26</sup>
- E. The submission satisfies Article 14(1)(e), in that it indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and also indicates that there was a response from those authorities. Furthermore, it refers to the pursuit of certain remedies.<sup>27</sup>

Appendix A of the submission refers to a June 2004 document submitted to Semarnat by Grupo de Ecología y Conservación de Islas

---

23. Although section 3.3. of the SEM Guidelines states that submissions should not exceed 15 pages, that guideline does not restrict the amount of supporting documentation that may accompany a submission.

24. Submission, at. 13.

25. SEM Guidelines, Section 5.5: "The Submitter must include, with the submission, copies of any relevant correspondence with the relevant authorities."

26. SEM Guidelines, Section 5.4.

27. Submission, at 13.



(GECI) requesting that the authority deny authorization for construction of the Terminal. According to the submission, Semarnat issued the authorization on 15 September 2004. Subsequently, between 15 September and October 2004 (although the submission does not specify a date), the submission asserts that an appeal for review was filed and that Semarnat “agreed the review request had merit and thereby enabled an immediate stop order on the project and review of the permit by a federal judge.”<sup>28</sup> However, the submission asserts that in order to continue the review process, it was determined that the applicants had to post a bond in an amount of US \$6 million. The submission also asserts that in November 2004, GECI applied with a federal judge for an injunction to permit a review without the bond and that this proceeding is pending.<sup>29</sup>

Appendix B, the 24 April 2005 declaration of the General Director of GECI, also refers to the pursuit of certain remedies before federal judges to request a suspension order, without specifying whether these are the same or have any relationship to the proceedings mentioned in Appendix A of the submission.<sup>30</sup> The GECI General Director asserts that he requested preliminary injunctions against the Terminal project from two federal judges, both of whom declared themselves not competent for the case.<sup>31</sup> He also indicates that review of the EIA by a Semarnat undersecretary is still in process.

As noted above in connection with Article 14(1)(c), the Submitters omitted the documents and correspondence relating to the proceedings described in these appendices.

- F. The submission satisfies Article 14(1)(f), in that it was filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party. The Submitters indicate that they reside in either Mexico or the United States.

#### IV. DETERMINATION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that although submission SEM-05-002 (Coronado Islands) meets some of the

---

28. Submission, Appendix A, at 3.

29. *Ibid.*

30. Submission, Appendix B, at 2-3.

31. *Ibid.*

requirements of Article 14(1), it does not meet all of them, in particular Article 14(1)(c). Pursuant to Sections 6.1 and 6.2 of the SEM Guidelines, the Secretariat hereby notifies the Submitters that it will terminate the Article 14 process with respect to this submission, unless the Submitters provide the Secretariat with a submission that conforms to the criteria of Article 14(1) and the Guidelines within 30 days after receipt of this notification.

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

*(original signed)*  
per: Rolando Ibarra R.  
Legal Officer  
Submissions on Enforcement Matters Unit

ccp: Mr. José Manuel Bulás, Semarnat  
Mr. David McGovern, Environment Canada  
Ms. Judith E. Ayres, US-EPA  
Mr. William V. Kennedy, Executive Director, CEC  
Submitters

## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Article 14(1) and (2) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

|  |  |
|--|--|
| <b>Submitters:</b>                     | Center for Biological Diversity<br>Greenpeace México<br>Alfonso Aguirre<br>Shaye Wolf<br>American Bird Conservancy<br>Los Angeles Audubon Society<br>Pacific Environment and Resources Center<br>Wildcoast |
| <b>Represented by:</b>                 | James Jay Tutchton   |
| <b>Party:</b>                          | Mexico   |
| <b>Original submission:</b>            | 3 May 2005   |
| <b>Revised submission:</b>             | 11 July 2005   |
| <b>Date of this<br/>determination:</b> | 30 September 2005  |
| <b>Submission no.:</b>                 | <b>SEM-05-002 (Coronado Islands)</b>   |

---

#### I. INTRODUCTION

On 3 May 2005, Center for Biological Diversity, Greenpeace Mexico, Alfonso Aguirre, Shaye Wolf, American Bird Conservancy, Los Angeles Audubon Society, Pacific Environment and Resources Center, and Wildcoast (the "Submitters"), represented by James Jay Tutchton, filed a submission with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat") pursuant to Article 14 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the "NAAEC" or the "Agreement"). The Submitters assert that Mexico is

failing to effectively enforce provisions of its environmental law by allowing the construction of a Liquefied Natural Gas (LNG) Re-gasification Terminal (the "Terminal") adjacent to the Coronado Islands and a breeding colony of Xantus's Murrelet, *Synthliboramphus hypoleucus*, a seabird considered at risk (and on the Mexican list of endangered bird species).

Specifically, the Submitters assert that Mexico's approval of the Terminal's environmental impact assessment constituted a failure to effectively enforce provisions of the General Ecological Balance and Environmental Protection Act (*Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente*—LGEEPA), the General Wildlife Act (*Ley General de Vida Silvestre*—LVS), as well as the National Biodiversity Commission's (*Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad*—Conabio) consideration of the Coronado Islands as an "Important Area for the Conservation of Birds" and a "Priority Maritime Region," and a resolution by the Mexican Congress (*Congreso de la Unión*) mandating the creation of a protected natural area for the Pacific islands off Baja California, including the Coronado Islands. The Submitters' assertions relate to the environmental impact assessment (EIA) that was approved, the protection of endangered species, and the preservation of biodiversity.

In its determination of 2 June 2005, the Secretariat found that the submission did not provide sufficient information to allow the Secretariat to review it, and therefore failed to satisfy Article 14(1)(c). The Secretariat gave the Submitters 30 days to file a revised submission, and on 11 July 2005, the Submitters filed a revised submission containing additional information.

The Secretariat has determined that the submission now satisfies Article 14(1) and that it warrants a response from Mexico. The reasons for this determination are provided below.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

### A. The Original Submission

The Submitters assert that Mexico is failing to effectively enforce provisions of the LGEEPA), the LVS and other Mexican environmental laws<sup>1</sup> by allowing the construction of the Terminal adjacent to the Coronado Islands and a breeding colony of Xantus's Murrelet, a seabird listed as endangered in Mexican official standard NOM-059-ECOL-2001.<sup>2</sup>

---

1. Original Submission at 1.

2. *Ibid.*

The submission asserts that the government of Mexico has decided to allow construction of the Terminal despite the devastating impact this would have on the main breeding area of Xantus's Murrelet. The submission focuses on harm to Xantus's Murrelet but asserts that the Terminal would harm other Coronado Islands species as well.<sup>3</sup>

According to the submission, the Coronado Islands harbor the largest known breeding colony of Xantus's Murrelet. Xantus's Murrelet is a transboundary (migratory) species that breeds on a small number of islands in southern California and northern Baja California, and forages in the waters of Mexico, the United States and Canada.<sup>4</sup> Las Islas de los Santos Coronados, commonly known as the Coronado Islands, are an archipelago of four small islands located about eight miles off the Pacific coast of Tijuana, Baja California, Mexico.<sup>5</sup> The submission states that the islands support endemic terrestrial species and subspecies of animals and plants found nowhere else in the world, several of which are protected by NOM-059-ECOL-2001.<sup>6</sup>

The submission states that the Coronado Islands are considered by Conabio as an "Important Area for the Conservation of Birds" and a "Priority Maritime Region."<sup>7</sup> The submission also makes reference to a resolution by the Mexican Congress to create a protected natural area for the Baja California Pacific islands, including the Coronado Islands.<sup>8</sup>

The submission asserts that the Ministry of the Environment and Natural Resources (*Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales*—Semarnat) approved the Environmental Impact Assessment (EIA) for the Terminal on 15 September 2004.<sup>9</sup> As the submission explains, the Terminal would consist of a platform approximately 300 meters long that would serve as a receiving dock for the supply ships as well as house the LNG storage tanks and a re-gasification facility that would send natural gas via underwater pipeline to the mainland.<sup>10</sup> The main justification provided for building the platform in proximity to the Coronado Islands is the breakwater effect of the southernmost island of the group.<sup>11</sup>

---

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

5. *Ibid.* at 2.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

The submission explains that the Terminal would cause various impacts on the Islands' species: artificial light pollution coming from the Terminal and tankers; the potential for a catastrophic explosion; direct disturbance through construction and general operation of the Terminal and tankers; the increased opportunity for petroleum spills and discharges; the increased potential for rat introduction to the islands; and the intake, disinfection, and discharge of 188,000,000 gallons of chlorinated seawater per day.<sup>12</sup>

The submission asserts that the government of Mexico has failed to effectively enforce LGEEPA Articles 78-83 as well as the principles listed in LVS Article 5, which the authorities must observe in making and implementing national wildlife policy. In regard to LGEEPA Articles 78-83, the submission asserts that Mexico is failing to follow several criteria and measures listed in LGEEPA Article 79 that apply to the management of flora and fauna. The Submitters claim that by approving the Terminal, Mexico is: 1) failing to preserve biodiversity and natural species habitat; 2) threatening the continuity of the evolutionary processes of species and their genetic resources, including areas designated as representative for ecological systems for protection and research; 3) failing to preserve and develop endemic, threatened, endangered or specially protected species; 4) failing to strengthen biological reproductive seasons and repopulate wildlife species; and 5) failing to promote wildlife research to discover its genetic, scientific and economic potential.<sup>13</sup>

The submission asserts that Mexico is failing to enforce the principles listed in LVS Article 5 by allegedly failing: 1) to conserve genetic diversity and to protect, restore and provide comprehensive management for natural habitats; 2) to implement preventive measures for maintaining the appropriate conditions for the evolution, viability and continuity of ecosystems, habitats and populations in their natural surroundings, and 3) to apply the available scientific, technical and traditional knowledge.<sup>14</sup>

The submission further asserts that the government of Mexico has failed to effectively enforce its law by approving an insufficient EIA for the Terminal.<sup>15</sup> The Submitters contend that while the EIA does address the effects of noise and turbidity from the Terminal and tanker activity, oil spills, and the release of chlorinated water, it incorrectly concludes

---

12. *Ibid.* at 3.

13. *Ibid.* at 8-9.

14. *Ibid.* at 10-11.

15. *Ibid.* at 11.

that the effects on seabirds, marine mammals, and marine biota in general will be insignificant. They also contend that the EIA is internally inconsistent and that one of its chapters is based entirely on the analysis of a land-based LNG terminal project that did not discuss impacts to marine species or island wildlife.<sup>16</sup>

Finally, the Submitters claim that the Coronado Islands are a protected natural area and that Mexico is failing to effectively enforce its environmental law by approving the Terminal project inside that area. The Submitters assert that in July 2003, the Mexican Congress mandated that the relevant federal agencies promote a decree to create a protected natural area including the Coronado Islands and that Mexico nonetheless approved the EIA for the Terminal in September 2004. The submission states that the EIA for the Terminal project is wrong in stating that “no evidence exists that islas Coronado have been declared a natural protected area nor are they in the process of being declared as such.”<sup>17</sup>

## **B. The Revised Submission**

On 11 July 2005, in response to the Secretariat’s determination of 2 June 2005, the Submitters filed a revised submission with attachments.

First, the Submitters attach, and request that the Secretariat consider, a 11 May 2005 document by the United States Fish and Wildlife Service (“USFWS”) titled “Endangered and Threatened Wildlife and Plants; Review of Native Species That Are Candidates or Proposed for Listing as Endangered or Threatened; Annual Notice of Findings on Resubmitted Petitions; Annual Description of Progress on Listing Actions.” The Submitters refer to assertions by the USFWS in that document of threats posed by the Terminal to Xantus’s Murrelet.<sup>18</sup>

Regarding the environmental law to be reviewed through the submission process, the Submitters again assert, as in the original submission, that Conabio’s consideration of the Coronado Islands’ as an “Important Area for the Conservation of Birds” and a “Priority Maritime Region” and the resolution by the Mexican Congress mandating the creation of a protected natural area for the Coronado Islands fall within the NAAEC’s concept of environmental law.<sup>19</sup> Moreover, they incorporate by reference various attachments to the revised submission

---

16. *Ibid.*

17. *Ibid.* at 12.

18. Revised Submission at 1.

19. *Ibid.* at 3.

in which they augment their assertion of failures of effective enforcement by the Mexican authorities to include LGEEPA Articles 34 and 35.<sup>20</sup>

The Submitters assert that Semarnat, in its decision, in violation of LGEEPA Article 35, i) unjustifiably dismissed the written opinions and technical supporting documentation that had been filed, and ii) did not provide grounds or reasons for its decision.<sup>21</sup>

The Submitters assert that LGEEPA Article 34 establishes the obligation that “the project’s developer shall publish, at its own expense, an excerpt of the projected construction or activity in a wide-circulation newspaper in the federated entity [state or Federal District] in question, within the five days following the filing of the environmental impact assessment with the Ministry.” The Submitters assert that the Terminal project developer’s compliance with this article was deficient in that: a) the information was not published in newspapers within 5 days of the filing of the EIA with Semarnat but 21 days later, and b) the information published in various newspapers could not be construed as an excerpt of the project providing a clear and, most importantly, a complete indication of its impacts. They assert that the newspaper announcements do not mention that the project would be sited very close to the Coronado Islands. The Submitters assert that it can be deduced that the developer intentionally omitted key information to avoid negative opinions’ being formed about the project.<sup>22</sup> Additionally, the Submitters assert that Semarnat failed to publicly announce, through any print or electronic medium of communication, that the project developer filed additional information on the project on 17 March 2004 and filed supplementary information on 7 June 2004.<sup>23</sup>

In response to certain observations made by the Secretariat in its determination of 2 June 2005, the Submitters attach to the revised submission copies of the EIA for the Terminal project<sup>24</sup> and Semarnat’s approval thereof.<sup>25</sup> In response to the Secretariat’s observation in its determination that the Submitters must provide copies of any correspondence and other documentation filed with Semarnat or other judicial authorities in connection with the arguments in the submission, the Submitters attach copies of the following to this revised version: i) the

---

20. Revised Submission at 4, Revised Submission, Exhibit 4 at 3 and 8.

21. Revised Submission, Exhibit 4 at 3.

22. Revised Submission, Exhibit 4 at 8.

23. *Ibid.*

24. Revised Submission, Exhibit 9.

25. Revised Submission, Exhibit 10.



observations filed by one of them concerning the Terminal and its EIA; ii) the administrative appeal (*recurso de revisión*) that one of them filed against Semarnat's approval of the EIA; iii) an *amparo* action filed by one of them before a District Court in connection with the matters raised in the submission; iv) additional correspondence between the Submitter who filed the administrative appeal and Semarnat. In addition, the Submitters provide copies of: i) a Semarnat decision merging the administrative appeal filed by one of the Submitters against the Terminal Project with appeals filed against the project by other persons, and ii) the District Court decision dismissing the *amparo* action filed by one of the Submitters in connection with the matters raised in the submission. The grounds for this decision were that the *amparo* claimant had not met the exhaustion requirement of having filed an action in nullity (*juicio de nulidad*) before filing an *amparo* claim. The Submitters assert that these procedures were terminated or could not be pursued due to their inability to post the P \$65,950,000 bond required by the Mexican authorities.<sup>26</sup>

### III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission with reference to the criteria in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations, Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.<sup>27</sup>

#### 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...." The Submitters are persons or nongovernmental organizations residing in either Mexico or the United States.

The Secretariat confirms that – despite the information the Submitters present in their revised submission – Conabio's consideration of the

26. Revised Submission at 4.

27. See, for example, 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).

Coronado Islands as an “Important Area for the Conservation of Birds” and a “Priority Maritime Region” and the resolution by the Mexican National Congress to create a protected natural area for the Pacific islands of Baja California, including the Coronado Islands, do not meet the NAAEC Article 45(2) definition of environmental law.

The Secretariat finds that the other provisions which the Submitters assert that Mexico is failing to effectively enforce – LGEEPA Articles 34, 35, and 78-83 and the principles of LVS Article 5 – are clearly environmental law as defined by NAAEC Article 45(2).<sup>28</sup> The Secretariat also finds that the submission alleges a failure to effectively enforce the cited provisions of law and not a deficiency in the law itself.<sup>29</sup>

LGEEPA Article 34 sets forth the process to be followed in holding a public consultation on an environmental impact assessment. The Submitters assert that with respect to this article, Semarnat, in its decision, unjustifiably dismissed the written opinions and supporting technical documentation filed by citizens. Furthermore, they assert that the

---

28. Article 45 of the NAAEC defines “environmental law” as follows:

“2. For purposes of Article 14(1) and Part Five:

(a) “environmental law” means any statute or regulation of a Party, or provision thereof, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human life or health, through

(i) the prevention, abatement or control of the release, discharge, or emission of pollutants or environmental contaminants,

(ii) the control of environmentally hazardous or toxic chemicals, substances, materials and wastes, and the dissemination of information related thereto, or

(iii) the protection of wild flora or fauna, including endangered species, their habitat, and specially protected natural areas in the Party’s territory, but does not include any statute or regulation, or provision thereof, directly related to worker safety or health.

(b) For greater certainty, the term “environmental law” does not include any statute or regulation, or provision thereof, the primary purpose of which is managing the commercial harvest or exploitation, or subsistence or aboriginal harvesting, of natural resources.

(c) The primary purpose of a particular statutory or regulatory provision for purposes of subparagraphs (a) and (b) shall be determined by reference to its primary purpose, rather than to the primary purpose of the statute or regulation of which it is part.”

29. This criterion derives from the opening sentence of Article 14(1). The Secretariat has previously determined to consider submissions asserting a failure to effectively enforce or fulfil a clear and specific legal obligation that a Party imposes upon itself. However, with respect to the government enforcement actions contemplated in NAAEC Article 5, the Secretariat has also determined, in its review of previous submissions, to dismiss assertions challenging the language of the provisions enacted by the NAAEC Parties, as opposed to assertions of “failures to effectively enforce” those provisions.

Terminal project developer's LGEEPA Article 34 compliance was deficient in that: a) the information was not published in newspapers within the 5 days following the filing of the EIA with Semarnat but 21 days later, and b) the information published in various newspapers does not constitute an excerpt of the project providing a clear and, most importantly, a complete indication of the impacts of this project, since it does not mention that the project would be located very close to the Coronado Islands. Additionally, the Submitters assert that Semarnat failed to publicly announce, through any print or electronic medium of communication, that the project developer subsequently filed additional and supplementary information on the project.<sup>30</sup>

LGEEPA Article 35 sets forth the process and criteria that Mexican authorities must follow in determining whether or not to approve an environmental impact assessment. The Submitters assert that Semarnat did not provide grounds or reasons for its decision as prescribed by this article.

The revised submission, with its attachments, clarifies that the assertions on page 11 of the original submission regarding the alleged insufficiency of the EIA constitute a failure to effectively enforce LGEEPA Articles 34 and 35. The Submitters assert that although the EIA does address the effects of noise and turbidity from the Terminal and tanker activities, oil spills, and release of chlorinated water, it incorrectly concludes that the effects on seabirds, marine mammals, and marine biota will be non-significant. They also assert that the EIA is internally inconsistent and one of its chapters is entirely based on an analysis of a LNG terminal project which did not address the impact on marine species or island wildlife.<sup>31</sup>

LGEEPA Articles 78-83 establish Semarnat's obligations with respect to (i) the ecological restoration of areas exhibiting degradation, desertification, or serious ecological instability, and (ii) the declaration of ecological restoration areas. LGEEPA Article 79, specifically cited by the Submitters, lists the criteria that the Mexican authorities must consider for the preservation and sustainable use of wildlife. The submission asserts that Mexico is failing to effectively enforce several of the criteria and measures listed in Article 79 that are applicable to wildlife management. It asserts that by approving the Terminal, Mexico is failing to effectively enforce the criteria and measures to ensure 1) the preservation of biodiversity and natural species habitat; 2) the continuity of the

---

30. Revised Submission, Exhibit 4 at 8.

31. Submission at 11.

evolutionary processes of species and their genetic resources, by designating areas representative of the country's ecological systems for protection and research; 3) the preservation of species considered endemic, threatened, at risk or specially protected; 4) the strengthening of biological reproductive seasons and the repopulation of wildlife species; and 5) the promotion of wildlife research to discover its genetic, scientific and economic potential.<sup>32</sup>

LVS Article 5 sets forth the principles the authorities must observe – in addition to those listed in LGEEPA Article 15 – in making and conducting national wildlife policy. It also provides that the objective of national wildlife and habitat policy is the conservation of wildlife and habitat through protection and the enforcement of optimal levels of sustainable use, with a view to simultaneously maintaining and promoting the restoration of wildlife and habitat diversity and integrity, on the one hand, and improving the well-being of the country's population, on the other. The submission asserts that Mexico is failing to effectively enforce the principles listed in this article by failing to consider the following: (1) conserving genetic diversity as well as the protection, restoration and comprehensive management of natural habitat; (2) carrying out preventive measures to maintain the appropriate conditions for the evolutionary viability and continuity of ecosystems, habitats and populations in their natural surroundings; and 3) applying available scientific, technical and traditional knowledge.<sup>33</sup>

The Secretariat has determined that the Submitters' assertions regarding the alleged failures to effectively enforce these provisions, whose primary purpose is the protection of the environment and which invest the authorities with a specific power or impose an obligation on them, may be reviewed according to the criteria in Article 14(1) of the NAAEC.<sup>34</sup>

## B. Article 14(1) Requirements

Article 14(1) sets out six specific requirements relevant to the Secretariat's consideration of submissions. The Secretariat must determine whether a submission:

- (a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat;

---

32. *Ibid.* at 8-9.

33. *Ibid.* at 10-11.

34. See, for example, SEM-03-003 (Lake Chapala II), Determination pursuant to Article 14(1) and (2) (19 December 2003).

- (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.

In its determination of 2 June 2005, the Secretariat found that the submission meets the requirements of Article 14(1)(a), (b), (d), (e), and (f).<sup>35</sup> However, the Secretariat further determined that the submission did not provide sufficient information to allow the Secretariat to review it, and therefore failed to satisfy Article 14(1)(c).

With the revised submission and attachments and the additional information that the Submitters have now provided, the submission meets all the Article 14(1) requirements. Specifically, it meets the criterion of Article 14(1)(c) because it now provides supporting documentation that allows the Secretariat to review it.

The Submitters provide a copy of the relevant EIA, which they assert that Mexico approved even though the EIA did not contain sufficient information or account for the environmental law provisions identified in the submission. The Submitters also provide a copy of the Semarnat decision approving the EIA as well as copies of correspondence and other documents filed with Semarnat and certain judicial authorities in connection with the arguments in the submission. This reaffirms that the submission meets the NAAEC Article 14(1)(e) requirement because it indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates that a response was obtained from the Party. In addition, the Submitters provide copies of documents relating to certain remedies pursued by one of the Submitters.

---

35. SEM-05-002 (Coronado Islands), Determination pursuant to Article 14(1) (2 June 2005).

The original submission also provides information regarding the assertions made in the submission concerning the impact that the Terminal would have on the main breeding area of Xantus's Murrelet, a species listed as endangered in Mexican official standard NOM-059-ECOL-2001. Exhibit A of the submission consists of a document produced by Alfonso Aguirre and Bradford Keitt containing a detailed investigation of the characteristics of the Coronado Islands and the possible effects of the Terminal on the Islands and Xantus's Murrelet. This document appears to be based on a considerable bibliography. Moreover, the USFWS document filed by the Submitters states that in spite of this agency's activities to address threats to Xantus's Murrelet, the Terminal project is a threat to the survival of this species, since the Coronado Islands are its largest-known breeding area. This document explains how the construction and operation of the Terminal would increase the levels of disturbance to Xantus's Murrelet. The USFWS document concludes that the Terminal project is an imminent risk.<sup>36</sup> Furthermore, Exhibits I, II and III of the revised submission are pertinent to the Submitters' assertions in that they provide information about the reasons why the Coronado Islands are candidates to be established as a protected natural area.<sup>37</sup>

### C. Article 14(2)

If the Secretariat finds that the submission meets the requirements of Article 14(1), it reviews the submission to determine whether it warrants requesting a response from the Party. Under NAAEC Article 14(2), four criteria guide the Secretariat in deciding whether to request a response; namely, 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 the process would advance the goals of the Agreement;
- (c) private remedies available under the Party's law have been pursued, and

---

36. Department of the Interior, Fish and Wildlife Service, "Endangered and Threatened Wildlife and Plants; Review of Native Species That Are Candidates or Proposed for Listing as Endangered or Threatened; Annual Notice of Findings on Resubmitted Petitions; Annual Description of Progress on Listing Actions," *Federal Register* 70, no. 90 (11 May 2005), 24876-7.

37. Exhibits 2 and 3 of the Revised Submission.

- (d) the submission is drawn exclusively from mass media reports.

The Secretariat, guided by the Article 14(2) criteria, has determined that the submission merits requesting a response from the Party, in this case Mexico. Specifically, the Secretariat's determination is as follows:

- a) As to whether the submission alleges harm to the person or organization making the submission, the Secretariat observes that the basis of the assertions and information provided by the Submitters is precisely that Mexico authorized the construction of the Terminal in spite of the devastating impact this would have on the main breeding area of Xantus's Murrelet, a transboundary (migratory) species listed as endangered in NOM-059-ECOL-2001. The Secretariat therefore finds that the submission meets this criterion.<sup>38</sup>
- b) The Secretariat finds that further study of the matters raised in the submission would advance the goals of the NAAEC, specifically NAAEC Article 1 sections (a), (d), (f), (g) and (j), since it refers to fostering the protection and improvement of the environment in the territories of the Parties for the well-being of present and future generations; supporting the environmental goals and objectives of the NAFTA; strengthening cooperation on the development and improvement of environmental laws, regulations, procedures, policies and practices; enhancing compliance with, and enforcement of, environmental laws and regulations; and promoting pollution prevention policies and practices.
- c) With respect to whether private remedies available under the Party's law have been pursued, as described above, the Submitters indicate that one of them has filed an administrative appeal against the decision approving the EIA for the Terminal. They further indicate that one of them filed an *amparo* claim before a District Court with respect to the matters raised in the submission. Regarding the status of these proceedings, the Submitters assert that they have

---

38. In Submission SEM-96-001 (Cozumel), Recommendation to Council for the Development of a Factual Record (7 June 1996) the Secretariat found that "[i]n considering harm... 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."

either been terminated or could not be pursued due to the Submitters' inability to post the bond required by the Mexican authorities.<sup>39</sup>

The Secretariat observes, in regard to the District Court's dismissal of the *amparo* claim filed by one of the Submitters with respect to the matters raised in the submission, that the grounds for this decision were that the *amparo* claimant had not met the exhaustion requirement of having filed an action in nullity (*juicio de nulidad*) before filing an *amparo* claim. The Secretariat notes that neither the NAAEC Article 14(2)(c) criterion nor Guideline 7.5<sup>40</sup> require the Submitters to exhaust all remedies available under the Party's law. Guideline 7.5 directs the Secretariat to consider whether "reasonable actions have been taken to pursue such remedies prior to making a submission, bearing in mind that barriers to the pursuit of such remedies may exist in some cases." The Secretariat finds that reasonable actions have been taken by the Submitters to pursue remedies available under the Party's law.

Additionally, the Submitters filed a copy of a Semarnat decision of 11 April 2005 that merges the administrative appeal filed by one of the Submitters against the Terminal Project with appeals filed against the project by other persons. Considering the periods of time established by Mexican administrative law for resolution of such proceedings, the Secretariat finds that requesting a response from Mexico poses little or no risk of duplicating or interfering with the merged appeal proceeding.<sup>41</sup>

---

39. Revised Submission at 4.

40. Guideline 7.5:

In considering whether private remedies available under the Party's law have been pursued, the Secretariat will be guided by whether:

(a) requesting a response to the submission is appropriate if the preparation of a factual record on the submission could duplicate or interfere with private remedies that are being pursued or have been pursued by the Submitter; and

(b) reasonable actions have been taken to pursue such remedies prior to initiating a submission, bearing in mind that barriers to the pursuit of such remedies may exist in some cases.

41. Moreover, in its Article 15(1) notification to Council that Submission SEM-02-004 (El Boludo Project) warranted development of a factual record, the Secretariat noted that "where an administrative proceeding lapses due to the expiry of the period in which the authority must issue a decision, it ceases to be pending and ceases to be an 'administrative action pursued by the Party in a timely fashion and in accordance with its law' (emphasis added) for the purposes of the NAAEC."



- d) With respect to Article 14(2)(d), the submission is not based exclusively on mass media reports but on the Submitters' direct knowledge of the facts.

#### IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-05-002 (Islas Coronado) meets the requirements of Article 14(1) and merits requesting a response from the Party in light of the criteria of Article 14(2). Accordingly, the Secretariat, subject to the provisions of NAAEC Article 14(3), hereby requests a response from the Government of Mexico. Copies of the submission, the revised submission and their attachments were previously forwarded to the Party under separate cover. Attached hereto are Spanish translations of the submission, the revised submission and their attachments, which were filed in English.

#### Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

*(original signed)*  
per: Rolando Ibarra R.  
Legal Officer  
Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: Judith E. Ayres, US-EPA  
David McGovern, Environment Canada  
José Manuel Bulás, SEMARNAT  
William V. Kennedy, Executive Director, CEC  
Submitters



## **SEM-05-003**

### **(Pollution environnementale à Hermosillo II)**

**AUTEURS :** ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS HUMANOS, A.C. ET M. DOMINGO GUTIÉRREZ MENDÍVIL

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 30 août 2005

**RÉSUMÉ :** Dans la communication, les auteurs font état des présumées omissions suivantes par le Mexique : absence de mesures visant à prévenir la pollution de l'air dans les propriétés et les zones relevant des autorités étatiques et municipales ; omission d'établir et de mettre à jour périodiquement un système national d'information sur la qualité de l'air, et absence de plans d'aménagement urbains étatiques et municipaux indiquant les zones où il est permis d'installer des établissements industriels polluants.

#### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) ET (2) (9 novembre 2005)** Le Secrétariat juge que la communication satisfait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].



## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

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

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>Peticionarios:</b>             | Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (los "Peticionarios") |
| <b>Parte:</b>                     | Estados Unidos Mexicanos   |
| <b>Fecha de recepción:</b>        | 30 de agosto de 2005   |
| <b>Fecha de la determinación:</b> | 9 de noviembre de 2005   |
| <b>Núm. de petición:</b>          | <b>SEM-05-003 (Contaminación Ambiental en Hermosillo II)</b>   |

---

### I. INTRODUCCIÓN

El 30 de agosto de 2005, la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y el Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (los "Peticionarios") 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. Aseveran que las autoridades señaladas en la petición como responsables han omitido aplicar de manera efectiva prácticamente varias disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la

contaminación del aire en el Municipio de Hermosillo, Sonora. Afirman que resulta evidente el perjuicio que causa a todos los habitantes de Hermosillo, Sonora, la circunstancia de que prácticamente no se esté realizando acción alguna para la prevención y control de la contaminación de la atmósfera.

El Secretariado ha determinado que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y amerita solicitar una respuesta del gobierno de México de acuerdo con el artículo 14(2). Se exponen a continuación 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 ("LGEEPA"); 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 ("RLCA"); de los artículos 13, apartado A, fracción I, y apartado B, Fracción VI, Y 20 Fracción VII, de la Ley General de Salud ("LGS"); 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 ("LEES"); de los artículos 15, Fracción VI, y 18, Fracción VI, de la Ley de Salud para el Estado de Sonora ("LSS"); del artículo 9, fracción II, de la Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora ("LPCS"); 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-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).<sup>1</sup>

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; y el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora (“Ayuntamiento”).<sup>2</sup>

Los Peticionarios enumeraron los argumentos por los que consideran que la Parte Mexicana ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva su legislación ambiental.

- A. Consideran que SEMARNAT ha omitido: a) vigilar y promover el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas sobre control de la contaminación atmosférica en el Estado de Sonora y, en particular, en el municipio de Hermosillo; b) recomendar al Gobierno del Estado de Sonora y al Ayuntamiento que lleven a cabo las acciones de prevención y el control de la contaminación del aire.<sup>3</sup>
- B. 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.<sup>4</sup>
- C. 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

---

1. Página 1 y 2 de la petición.

2. Página 4 y 5 de la petición.

3. Página 5 y 6 de la petición.

4. Página 6 de la petición.

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 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.<sup>5</sup>

- D. El Ayuntamiento 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

---

5. Página 6 de la petición.



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.<sup>6</sup>

- E. 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.<sup>7</sup>
- F. Los Peticionarios aseveran que el monitoreo de la calidad del aire en Hermosillo es una actividad obligatoria para el Ayuntamiento, según lo ordenado por el artículo 8o., fracciones III y XII de la LGEEPA.<sup>8</sup>
- G. 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.<sup>9</sup>
- 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.<sup>10</sup>
- I. La petición en sus notas de referencia da una explicación específica del porqué asevera que las autoridades que señala están omitiendo aplicar de forma efectiva cada una de las NOMs que lista.<sup>11</sup>

Los Peticionarios también aseveran que el asunto materia de la Petición ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes en

---

6. Páginas 6 y 7 de la petición.

7. Página 9 de la petición.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*

10. Páginas 7 y 8 de la petición.

11. Páginas 40 a 47 de las notas de referencia de la petición.

México.<sup>12</sup> Primero, los Peticionarios hacen referencia a una comunicación de fecha 14 de enero de 1999 dirigida a la Delegación en Sonora de la SEMARNAT para que informara acerca de si se encontraban en funcionamiento los equipos de monitoreo atmosférico en Hermosillo y en cuanto al cumplimiento por parte del Ayuntamiento de dicho municipio de las medidas que en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica está obligado a realizar. En relación a esta comunicación, dicha delegación respondió en fecha 26 de febrero del mismo año informando, entre otras cuestiones “que dichos equipos de monitoreo atmosférico, no se encuentran en operación, en virtud de que tales recursos se encuentran incluidos dentro del proceso de descentralización de ésta Secretaría a los Municipios, actualmente en trámite”.<sup>13</sup>

También, los Peticionarios acompañan a la petición copia de la solicitud de fecha 8 de julio de 2004, que vía el Instituto Federal de Acceso a la Información, hicieron a SALUD respecto de las acciones que haya realizado respecto de la vigilancia de la Norma Oficial Mexicana NÓM-048-SSA1-1993, en Hermosillo, Sonora. Respecto de dicha solicitud, los Peticionarios en fecha 6 de septiembre de 2004 recibieron respuesta de SALUD, informándoseles que el asunto no era de su competencia, según el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de los servicios de salud del Estado de Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1997.<sup>14</sup>

También acompañan a la petición un escrito de fecha 8 de septiembre de 2004 en el que comunicaron al Gobernador del Estado de Sonora, al Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología del Estado y al Ayuntamiento su aseveración de que han omitido aplicar de manera efectiva la legislación ambiental en los aspectos que se indican en la petición. Similar comunicación acreditan haber dirigido el 9 de septiembre de 2004 al Secretario de Salud del Estado y al Delegado de la SEMARNAT en el Estado de Sonora. Proveen también de la comunicación de fecha 13 de septiembre de 2004 al Delegado de la PROFEPA en el Estado de Sonora sobre los mismos puntos aseverados en la petición. Los Peticionarios aseveran que de las citadas autoridades el Gobernador del Estado de Sonora respondió en fecha 14 de septiembre de 2004, para turnar dicha comunicación a diversos funcionarios del Gobierno del Estado. Aseveran que la respuesta proporcionada por el Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología del Estado de Sonora, en fecha 11 de noviembre de 2004, en parte resulta contradictoria con las disposiciones que en

---

12. Página 13 de la petición.

13. Páginas 9 y 10 de la petición.

14. Página 13 de la petición.

esta Petición se indican como violadas por falta de aplicación efectiva (al sostener que no le corresponde desarrollar las acciones que expresamente le impone el texto legal) y, en otro aspecto, se abstiene de facilitar los documentos comprobatorios de que se está acatando la normatividad ambiental que se estima infringida, con el pretexto de que no se puntualizó cuál era la documentación requerida. Refieren también a comunicaciones suscritas por la Directora General de Regulación y Fomento Sanitario de la Secretaría de Salud del Estado de Sonora, que aseveran resultan contradictorias con los dispositivos que en la presente petición se delatan como violentados por falta de aplicación efectiva. Por último, los Peticionarios aseveran que el Ayuntamiento no dio respuesta alguna a la solicitud que le fue formulada.<sup>15</sup>

Los Peticionarios también refirieron haber acudido a recursos y procedimientos en México respecto de las aseveraciones hechas en la petición. Así, detallan información sobre los recursos y procedimientos seguidos ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Sonora y el Quinto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.<sup>16</sup> Sobre el estado que guardan dichos procedimientos los Peticionarios indican que éstos han sido terminados sin que se hayan sido remedidas las irregularidades delatadas en esta petición.<sup>17</sup>

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN instruye al Secretariado a considerar aquellas peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando el Secretariado determina que una petición satisface los requisitos del artículo 14(1), entonces determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte materia de la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones bajo el artículo 14(1), este artículo no pretende ser un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga al peticionario.<sup>18</sup>

15. Páginas 13 y 14 de la petición.

16. Véanse páginas 10, 11, 12, 14 y 15 de la petición.

17. Página 15 de la petición.

18. Véase 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).

### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar 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 [...]”. Al respecto, los Peticionarios efectivamente son personas u organizaciones sin vinculación gubernamental que residen en México. El Secretariado a continuación hace un análisis sobre si cada una de las disposiciones que se citan en la petición entra dentro del concepto que da el ACAAN de legislación ambiental en su artículo 45(2).<sup>19</sup>

Primero, el Secretariado nota que el propósito principal de algunas de las disposiciones referidas en la petición son la protección del medio ambiente o bien la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana. Además, confieren a la autoridad una atribución o facultad, o bien le imponen alguna obligación.<sup>20</sup> Asimismo, la petición alega omisiones en su aplicación efectiva y no su deficiencia.

La última de las consideraciones hechas en el párrafo anterior se deriva de la frase inicial del artículo 14(1) al considerar peticiones. El Secretariado ya previamente ha determinado considerar peticiones que aseveren una omisión de la aplicación efectiva o el cumplimiento de una

19. El artículo 45 del ACAAN define “legislación ambiental como:

2. Para los efectos del artículo 14(1) y la Quinta Parte:

(a) “legislación ambiental” significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:

(i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,

(ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o

(iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.

(b) Para mayor certidumbre, el término “legislación ambiental” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.”

20. Véase el artículo 45(2)(a). Véase también, por ejemplo, SEM-03-003 (Lago de Chapala II), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (19 de diciembre de 2003).

clara y específica obligación legal que una Parte se imponga sobre si misma.<sup>21</sup> Sin embargo, en consideración de las acciones de cumplimiento gubernamentales a las que se refiere el artículo 5 del ACAAN, el Secretariado también ha determinado desechar aseveraciones hechas en peticiones anteriores contra la forma en que las Partes del ACAAN se han reservado el fijar sus propias normas en contraste de las aseveraciones sobre “omisiones en la aplicación efectiva”<sup>22</sup>

El artículo 4<sup>to</sup> de la Constitución de México referido en la petición, en lo relativo al medio ambiente establece que: “*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*”. El Secretariado considera que esta no es una disposición cuya aplicación se puede revisar de acuerdo con el artículo 14 del ACAAN. Si bien la redacción del artículo 4<sup>to</sup> constitucional mexicano garantiza el derecho que toda persona tiene a tener un medio ambiente adecuado, este artículo no define por si mismo de forma concreta y específica de que forma debe darse esa obligación por parte del gobierno. Confirma lo anterior una tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito en México que señala que:

La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, así como la necesidad de proteger los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico son principios fundamentales que busco proteger el Constituyente y, si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que tiendan a encontrar, desentrañar y promover los principios y valores fundamentales que inspiraron al Poder Reformador.<sup>23</sup>

Respecto de la LGEEPA, las fracciones II, V, XVIII y XIX del artículo 5<sup>to</sup>, las fracciones III, XII y XIII del artículo 7<sup>mo</sup> y las fracciones III, XI, XII y XV del artículo 8<sup>vo</sup>, éstas contienen facultades que se asignan a la Federación, los Estados y Municipios. Los artículos 10 y 112 contienen obligaciones que se fijan a los Congresos de los Estados, la Asamblea

21. Véase SEM-03-001 (Ontario Power Generation), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (septiembre de 2003); y SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (septiembre de 1999).

22. Véase SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (septiembre de 1999).

23. MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI; Enero de 2005, Tesis I.4o.A.447 A, Página 1799, Materia Administrativa Tesis aislada.

Legislativa del Distrito Federal, y los ayuntamientos para regular las materias de su competencia y las que en específico se refieren a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera. Estas disposiciones tienen como propósito principal la protección del medio ambiente. Además, ya que la petición las aborda de forma colectiva para aseverar que es precisamente este marco de facultades y obligaciones el que las autoridades señaladas en la petición están omitiendo aplicar de forma efectiva, el Secretariado encuentra que estas disposiciones pueden revisarse de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo.

Con relación al RLCA, la fracción VII del artículo 3<sup>ro</sup> y la fracción III del 4<sup>to</sup> contienen facultades que se asignan a la Federación, los Estados y Municipios. Las fracciones I y II del artículo 13<sup>ro</sup> de la RLCA, así como de los artículos 16 y 41, contienen criterios u obligaciones en relación a la calidad del aire, el control de emisiones contaminantes a la atmósfera y el establecimiento de un sistema nacional de información de la calidad del aire que las autoridades en México deben observar y cumplir. Aquí de nuevo, estas disposiciones tienen como propósito principal la protección del medio ambiente. Además, ya que la petición adopta el mismo enfoque de abordarlas de forma colectiva para aseverar que es precisamente este marco de facultades y obligaciones el que las autoridades señaladas en la petición están omitiendo aplicar de forma efectiva, el Secretariado encuentra que estas disposiciones pueden revisarse bajo este procedimiento.

Respecto de los artículos 13 (inciso A (I) e inciso B (VI)) y 20 de la LGS, el Secretariado no encuentra que la petición brinde los suficientes argumentos que sustenten porque estas disposiciones caen dentro del concepto de legislación ambiental en el ACAAN. A pesar que dicho concepto también incluya las disposiciones cuyo propósito principal sea la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, la primera de estas disposiciones clasifica la competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general y la segunda define las estructuras administrativas para la operación de los servicios de salubridad general referidos en el segundo párrafo del artículo 19 de la LGS. El Secretariado encuentra que ambas cuestiones no encuadran dentro de los incisos del artículo 45(2)(a) del ACAAN sobre el concepto de legislación ambiental.

Con relación a la LEES, el artículo 73 contiene las competencias que corresponden al gobierno estatal del Estado de Sonora y al de sus municipios en materia de contaminación atmosférica. El artículo 75 de este ordenamiento señala la obligación de que no puedan emitirse

contaminantes a la atmósfera, que ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente. El artículo 85 contiene la obligación de los gobiernos municipales de establecer programas de verificación vehicular obligatoria en relación con las emisiones de contaminantes de vehículos automotores. El artículo 139 señala que el gobierno estatal y el de 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. El artículo 138 señala la obligación de que en cada Municipio del estado de Sonora se integre una Comisión Municipal de Ecología cuyas atribuciones se señalan en otro artículo de este ordenamiento. Ya que todas estas disposiciones confieren a autoridades en México, en este caso a las del estado de Sonora y sus municipios, obligaciones en específico que tienen como propósito principal la protección del medio ambiente el Secretariado encuentra que estas disposiciones pueden revisarse de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo.

Respecto de los artículos 15 (fracción VI) y 18 (fracción VI) de la LSS, el Secretariado no encuentra que la petición brinde los suficientes argumentos que sustenten porque estas disposiciones caen dentro del concepto de legislación ambiental en el ACAAN. A pesar que dicho concepto también incluya las disposiciones cuyo propósito principal sea la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, estas disposiciones, la primera de ellas se refiere a la competencia del gobierno estatal de Sonora en materia de salubridad general y la segunda refiere a la competencia de los gobiernos municipales de hacer sus atribuciones y las que se deriven de la LSS. El Secretariado encuentra que ambas cuestiones no encuadran dentro de los incisos del artículo 45(2)(a) del ACAAN sobre el concepto de legislación ambiental.

Con relación al artículo 9 (fracción II) de la LPCS este refiere a la atribución que tiene el Consejo del Sistema Estatal de Protección Civil del Estado de Sonora de 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. El Secretariado no encuentra que la petición brinde los suficientes argumentos que sustenten porque esta disposición cae dentro del concepto de legislación ambiental en el ACAAN.

En cuanto a las NOMs que se refieren en la petición, éstas refieren al establecimiento de valores o niveles límites máximos permisibles de contaminantes a la atmósfera como medidas de protección a calidad del

aire y/o la salud de la población. La petición en sus notas de referencia da una explicación específica del porqué asevera que las autoridades que señala están omitiendo aplicar de forma efectiva cada una de las NOMs que lista.<sup>24</sup> De su lectura, se desprende que las normas citadas 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...".

El anexo I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legislativas referidas en la petición que el Secretariado encuentra que pueden revisarse de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo.

#### **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

El artículo 14(1) del Acuerdo también establece seis requisitos que el Secretariado debe considerar cumplan las peticiones que examina. A ese respecto, el Secretariado debe determinar si una 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.*

El Secretariado ha determinado que la petición cumple con todos los requisitos de los seis que son listados en el artículo 14(1)(a) al (f). El razonamiento del Secretariado se explica a continuación:

---

24. Páginas 40 a 47 de las notas de referencia de la petición.



- 
- A. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) de ser presentada por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado, en este caso español.
  - B. La petición satisface el artículo 14(1)(b) ya que los Peticionarios se identifican como la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y el Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil.
  - C. La petición cumple el requisito del artículo 14(1) inciso (c) ya que proporciona información suficiente, incluyendo las pruebas documentales para sustentarla y que permiten el Secretariado su revisión.

Como se señaló en la sección que resume la petición, los Peticionarios han proveído copias de las comunicaciones con las autoridades que en la petición señalan como responsables de omitir aplicar de forma efectiva la legislación ambiental que ahí también mencionan. Hacen referencia a comunicaciones dirigidas a la SEMARNAT sobre el funcionamiento de los equipos de monitoreo atmosférico en Hermosillo y en cuanto al cumplimiento por parte del Ayuntamiento de dicho municipio de las medidas que en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica está obligado a realizar. Proveen copia de la respuesta que informa “que dichos equipos de monitoreo atmosférico, no se encuentran en operación, en virtud de que tales recursos se encuentran incluidos dentro del proceso de descentralización de ésta Secretaría a los Municipios, actualmente en trámite”. También, los Peticionarios acompañan a la petición copia de la solicitud a SALUD respecto de las acciones que haya realizado respecto de la vigilancia de la Norma Oficial Mexicana NOM-048-SSA1-1993, en Hermosillo, Sonora. Respecto de dicha solicitud, recibieron respuesta informándoseles que el asunto no era de su competencia, según el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de los servicios de salud del Estado de Sonora, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1997.

También acompañan escritos dirigidos al Gobernador del Estado de Sonora, al Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología del Estado y al Ayuntamiento sobre su aseveración de que han omitido aplicar de manera efectiva la legislación ambiental en los aspectos que se indican en la petición. Similar comunicación dirigieron al Secretario de Salud del Estado, a SEMARNAT y PROFEPA. La petición acompaña copia de respuesta por el Secre-

tario de Infraestructura Urbana y Ecología del Estado de Sonora, la cual aseveran es contradictoria con las disposiciones que en esta petición se indican como que su aplicación efectiva está siendo omitida y, en otro aspecto, se abstiene de facilitar documentos comprobatorios. También, los Peticionarios han acompañado copias del juicio de amparo seguido ante el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Sonora que plantea las mismas aseveraciones hechas en la petición y refiere de forma específica a cada una de las disposiciones que ahí se señalan. Como lo informan los Peticionarios, dicho procedimiento ha sido terminado sin haber abordado el tema de fondo sobre la presunta omisión de aplicación efectiva o no de estas disposiciones.

Finalmente, los Peticionarios también acompañaron copias de fotografías y artículos periodísticos que sustentan los argumentos en la petición sobre las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana referente al control de la contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo, Sonora.

Esta información adicional junto con estas comunicaciones que presenta la petición permiten al Secretariado notar que las aseveraciones hechas en la misma no solo les han sido comunicadas a las autoridades pertinentes en México sino que además, conjuntamente con las respuestas de estas autoridades, sustentan las aseveraciones hechas en la petición respecto de la presunta omisión de aplicación efectiva de cada una de las disposiciones ambientales señaladas en la petición.

- D. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1) inciso (d), de estar encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. La petición se enfoca a omisiones de autoridades en México y no al cumplimiento de una empresa en particular. Además, los Peticionarios no son competidores que podrían beneficiarse económicamente con la petición y ésta no plantea una cuestión intrascendente.<sup>25</sup>
- E. La petición satisface el requisito del artículo 14(1) inciso (e) ya que señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y también señala que hubo una

---

25. Véase el apartado 5.4 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN ("Directrices").

respuesta por parte de dichas autoridades.<sup>26</sup> También, se hace referencia a la interposición de ciertos recursos.<sup>27</sup>

- F. La petición cumple el requisito del artículo 14(1) inciso (f), ya que fue presentada por una organización y una persona física que residen o estén establecidas en territorio de una Parte, en este caso en México.

### C. El artículo 14(2)

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.*

El Secretariado, basado en las consideraciones listadas en este artículo 14(2) ha determinado que la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte, en este caso el gobierno de México. En cuanto a estas cuatro consideraciones listadas 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 proporcionan es precisamente que a causa de la omisión efectiva de la legislación ambiental que se refiere en la petición y que resulta en que prácticamente no se esta realizando acción alguna para la prevención y control de la contaminación de

26. Véanse páginas 9, 10, 13 y 14 de la petición.

27. Véanse páginas 10, 11, 12, 14 y 15 de la petición.

la atmósfera, afirman resulta en un perjuicio a todos los habitantes de Hermosillo.

- (b) El Secretariado estima que la Petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo, en específico de los incisos (a), (f), (g) y (j) de su artículo 1. Lo anterior ya que se refiere a: alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras; fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales; mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales; y promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.
- (c) Con respecto a que se haya acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, Los Peticionarios han hecho referencia a los procedimientos que se han seguido respecto de las aseveraciones hechas en la petición ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Sonora y el Quinto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.<sup>28</sup> Sobre el estado que guardan dichos procedimientos los Peticionarios indican que éstos han sido terminados.<sup>29</sup>

El Secretariado nota que ni la consideración en el artículo 14(2)(c) ni la Directriz 7.5<sup>30</sup> pretenden imponer un requisito a los Peticionarios de tener que agotar todas las acciones o recursos bajo la legislación de la Parte en la petición. Incluso, la propia Directriz 7.5 orienta al Secretariado a considerar: "*si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a*

28. Véanse páginas 10, 11, 12, 14 y 15 de la petición.

29. Página 15 de la petición.

30. Directrices, 7.5: Para evaluar si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte, el Secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:

(a) si solicitar una respuesta a la petición resulta apropiado cuando la elaboración de un expediente de hechos sobre la petición podría duplicar o interferir con los recursos tramitados o en trámite por parte del Peticionario; y

(b) si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a dichos recursos, considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos.

*dichos recursos, considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos". El Secretariado considera que los Peticionarios han tomado las acciones razonables para acudir a recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte.*

- (d) Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), la petición no se basa centralmente en noticias de los medios de comunicación, sino en el conocimiento directo de los hechos por los Peticionarios y en base a la información derivada de la correspondencia que han mantenido con algunas de las autoridades señaladas en la petición.

#### IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que la petición **SEM-05-003 (Contaminación Ambiental en Hermosillo II)** cumple con los requisitos del artículo 14(1) y amerita solicitar una respuesta de México con base en las consideraciones del artículo 14(2). En consecuencia, el Secretariado solicitar una respuesta por parte del gobierno de México sujeta a las disposiciones del 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

*(firma en el original)*

por: Rolando Ibarra R.  
Oficial Jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Mtro. José Manuel Bulás, SEMARNAT  
Sr. David McGovern, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Sr. William V. Kennedy, Director Ejecutivo, CCA  
Peticionarios

**ANEXO I****LISTA DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL A LA QUE SE HACE  
REFERENCIA EN LA PETICIÓN*****DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA  
PROTECCIÓN AL AMBIENTE***

**ARTÍCULO 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 derivan;...

**ARTÍCULO 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;...

**ARTÍCULO 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.

**ARTÍCULO 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***

**ARTÍCULO 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.

**ARTÍCULO 4o.-** Compete a las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribu-



ción 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;...

**ARTÍCULO 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.

**ARTÍCULO 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.

**ARTÍCULO 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 DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE PARA EL ESTADO DE SONORA**

**ARTÍCULO 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.

...

**ARTÍCULO 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 Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

...

**ARTÍCULO 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;

...

**ARTÍCULO 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 seña-

ladas 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.

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 (O<sub>3</sub>) 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 (SO<sub>2</sub>). Valor normado para la concentración de bióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población.

**NOM-023-SSA1-1993**

Salud Ambiental. Criterios para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al bióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>). Valor normado para la concentración de bióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) 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 operaciones 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.

**SEM-06-001**  
**(Ex Hacienda El Hospital)**

**AUTEUR :** CARLOS ALVAREZ FLORES

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 26 janvier 2006

**RÉSUMÉ :** Dans la communication, l'auteur allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de plusieurs dispositions de sa législation de l'environnement en rapport avec un terrain contaminé par du plomb, du chrome, du cadmium, du nickel et du molybdène, contamination qui a prétendument eu des effets néfastes sur la santé des habitants de la collectivité de l'Ex Hacienda El Hospital.

**DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) ET (2) (17 mai 2006)** 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 de América del Norte

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

|                                       |                                      |
|---------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>Peticionario:</b>                  | Carlos Álvarez Flores                |
| <b>Parte:</b>                         | Estados Unidos Mexicanos             |
| <b>Fecha de recepción:</b>            | 26 de enero de 2006                  |
| <b>Fecha de la<br/>determinación:</b> | 17 de mayo de 2006                   |
| <b>Núm. de petición:</b>              | SEM-06-001 (Ex Hacienda El Hospital) |

---

#### I. ANTECEDENTES

El 26 de enero de 2006, el Sr. Carlos Álvarez Flores presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición ciudadana de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el "ACAAN" o el "Acuerdo"). El Peticionario aclaró que presentó la petición por su propio derecho y no a nombre de la asociación denominada Comunicación y Ambiente, A.C.<sup>1</sup> y notificó al Secretariado sobre su cambio de domicilio.<sup>2</sup>

El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con un predio contaminado con metales pesados y algunos sitios vecinos, ubicados en la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital, municipio de Cuautla, Morelos. El Peticionario afirma que estos sitios fueron

---

1. Escrito de fecha 7 de febrero de 2006 y recibida por el Secretariado el mismo día.

2. Escrito de fecha 14 de marzo de 2006 y recibido por el Secretariado el día 20 del mismo mes y año.

contaminados como resultado de las operaciones de una instalación de Basf Mexicana, S.A. de C.V. ("BASF") entre 1973 y 1996 en la Ex Hacienda El Hospital y que, no obstante que ya se encuentra cerrada, México está omitiendo aplicar efectivamente su legislación ambiental porque no ha sancionado a BASF respecto de ilícitos del orden administrativo y penal conocidos por la autoridad; porque no hay acciones suficientes para caracterizar y remediar los predios contaminados; y por irregularidades en el trámite de una denuncia popular.

Específicamente, el Peticionario asevera que México omite en aplicar efectivamente los artículos 2, 3, 5, 45, 55, 68, 69, 75, 78, 101, 103 y 106 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos ("LGPGIR"); los artículos 191, 192 y 193 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ("LGEEPA"); y los artículos 414, 415, 416, 420 Quater y 421 del Código Penal Federal ("CPF"), con respecto a los sitios contaminados en la Ex Hacienda El Hospital, el trámite de una denuncia popular relacionada con los mismos y la probable comisión de delitos contra el ambiente por hechos que se plantean en la petición. El Peticionario también afirma que México omite en aplicar efectivamente disposiciones ambientales cuyo incumplimiento conoció a partir de una auditoría ambiental concluida en 1997 en la instalación que operó BASF.<sup>3</sup>

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-06-001 (Ex Hacienda El Hospital) cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta de la Parte de acuerdo con el artículo 14(2), por las razones que se exponen en la presente determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de ciertas disposiciones de su legislación ambiental respecto de la contaminación de suelo ocasionada por una instalación ubicada en la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital, anteriormente operada por BASF para la fabricación de pigmentos a base de cromo, plomo, cadmio níquel y molibdeno<sup>4</sup> (la "Instalación"). El Peticionario asevera que las actividades en la Instalación ocasionaron la contaminación por metales pesados en el "suelo, acuífero superficial

3. Las disposiciones citadas en dicha auditoría ambiental se refieren más adelante en esta determinación.

4. Petición, p. 6.

y biota durante más de 24 años”.<sup>5</sup> El Peticionario afirma que la contaminación del suelo causada por la Instalación existe no sólo en el predio arrendado por BASF a un vecino de la comunidad, sino también en otros predios propiedad de dicho vecino adyacentes a BASF y en predios propiedad de otros habitantes de la Ex Hacienda El Hospital (en conjunto, los “Predios”). Alega que la contaminación en los Predios se debe a la disposición indebida de residuos peligrosos, las descargas de aguas residuales y a la migración de contaminantes provenientes de BASF.<sup>6</sup>

Según el Peticionario, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“PROFEPA”) no ha aplicado efectivamente diversas disposiciones del ACAAN, la LGEEPA, la LGPGIR y el CPF. Asimismo, el Peticionario alega que la autoridad conocía la situación de la empresa a partir de una auditoría ambiental practicada a la Instalación en 1997 (la “Auditoría Ambiental”) y que sabía de infracciones a la Ley de Aguas Nacionales (“LAN”) y su Reglamento (“RLAN”), el Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos (“RRP”), el Reglamento de la LGEEPA en materia de Prevención y Control de la Contaminación a la Atmósfera<sup>7</sup> (“RPCCA”), diversas Normas Oficiales Mexicanas, y las condiciones impuestas en el Título de Concesión en materia de aguas nacionales<sup>8</sup> otorgado a BASF. Específicamente, el Peticionario expone lo siguiente:

- a. **Contaminación de Suelos y Disposición Ilegal de Residuos.** El Peticionario asevera que la PROFEPA fue omisa al no hacer frente a contingencias ambientales, aplicar medidas de mitigación y vigilar el cumplimiento de la ley respecto de la contaminación de los Predios ocasionada por la Instalación, omitiendo aplicar efectivamente los artículos 2, incisos 1 (b), (e); 3 y 5, incisos 1 (b), (j) (k) y (l) del ACAAN.<sup>9</sup>

El Peticionario afirma que luego de que BASF abandonara la Instalación, sobrevino un largo procedimiento administrativo que culminó con una orden de PROFEPA a efecto de concluir un programa de restauración ambiental en el predio arrendado por

---

5. Petición, p. 6.

6. Petición, pp. 2-3.

7. El documento en donde se cita se refiere a un Reglamento de la LGEEPA en materia de Prevención y Control de la Contaminación *Ambiental*, sin embargo del contexto y la lectura de las disposiciones citadas, no hay duda que se refiere al RPCCA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1988.

8. Título de Concesión No. 5MOR101243/18FMGE95 de fecha 3 de marzo de 1994.

9. Petición, pp. 2-3.

BASF, detenido desde el 31 de mayo del 2005 lo que, según el peticionario, indica que las autoridades reconocen que las acciones de restauración anteriores no han sido suficientes.<sup>10</sup> También afirma que el único diagnóstico ambiental fue realizado por BASF, no está incluido en el plan de restauración ordenado por la PROFEPA y que no existe un diagnóstico de la contaminación de los Predios elaborado por una entidad independiente.<sup>11</sup> Lo anterior constituyen omisiones de la PROFEPA de aplicar efectivamente los artículos 2, 3, 5, 45, 55, 68, 69, 75, 78, 101, 103 y 106 de la LGPGIR.

La petición viene acompañada de un plano y una tabla,<sup>12</sup> recopilados de un expediente de la PROFEPA, que muestran los resultados analíticos de suelo con metales pesados a un predio de aproximadamente 38,000 m<sup>2</sup> colindante con el de BASF, propiedad del Sr. Roberto Abe, quien es supuestamente un vecino de la comunidad que le arrendó el predio. La información no señala específicamente cuáles son los otros predios de vecinos de la comunidad, distintos de los del Sr. Roberto Abe, supuestamente contaminados por metales pesados.

En cuanto a la disposición final de residuos, el Peticionario afirma que durante el cierre de la Instalación en 1996, BASF "regaló escombros del desmantelamiento" tales como material para relleno y nivelación, a los habitantes de la comunidad.<sup>13</sup> Uno de los anexos afirma la existencia de residuos peligrosos dentro de casas habitadas de la comunidad (sin que se precise su número o localización) a causa de las actividades de BASF y documenta resultados de análisis de sangre con presencia de plomo y cromo en la sangre de algunos pobladores.<sup>14</sup>

El Peticionario adjuntó un Punto de Acuerdo propuesto ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,<sup>15</sup> y un Punto de Acuerdo propuesto ante el Congreso Local del Estado de Morelos,<sup>16</sup> que afirman que BASF regresó el predio arrendado en

---

10. Petición, p. 8.

11. Petición, p. 2.

12. Anexo 8 de la Petición.

13. Petición, p. 9. Anexo 11, pp. 2-3.

14. Anexo 2 de la Petición.

15. Punto de Acuerdo propuesto por el Diputado Fernando Espino Arévalo del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista. Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1627, martes 16 de noviembre de 2004.

16. Punto de Acuerdo propuesto por la Diputada Local, Maricela Sánchez Cortés ante el Congreso Local del Estado de Morelos, del 11 de Noviembre de 2004.

“deplorables condiciones y con visibles muestras de contaminación”<sup>17</sup> y que supuestamente trabajadores de BASF “vendieron y regalaron material contaminado a los pobladores, mismo que estos utilizaron para construir y reparar (sic) sus viviendas, las cuales invariablemente se encuentran contaminadas.”<sup>18</sup> La petición viene acompañada de fotografías de viviendas supuestamente construidas con materiales contaminados.<sup>19</sup>

- b. **Irregularidades Detectadas en Auditoría Ambiental.** El Peticionario asevera que la PROFEPA debió haber sancionado a BASF al haberse negado a firmar el plan de acción de la Auditoría Ambiental y a sancionar las irregularidades detectadas.<sup>20</sup> El Peticionario asevera que constituye una omisión de México, ya que conoció a detalle y no sancionó la violación de los artículos 15, fracción I, 110, fracción II, 113, 134 y 152 de la LGEEPA; 8, fracciones II, III, VI, VII, y IX, 14, 15 fracciones II, VII y 17 fracción II del RRP; 29, fracción VII, 119 fracciones VI, VII, XI, XIV y XV de la LAN; 31, fracción VI, 135, fracciones IV, V, VI y VII, 136, fracción II del RLAN; 7 fracción I del RPCCA; las Normas Oficiales Mexicanas NOM-052-ECOL-1993,<sup>21</sup> NOM-021-ECOL-1993<sup>22</sup> y NOM-043-ECOL-1993;<sup>23</sup> y las condiciones particulares de descarga impuestas en el Título de concesión de aguas nacionales otorgado a BASF por la Comisión Nacional del Agua (“CNA”).

El resumen ejecutivo de la Auditoría Ambiental no precisa si la Instalación estaba operando o no, sin embargo el Peticionario alega que ésta se realizó antes del desmantelamiento. La Auditoría Ambiental detecta en la Instalación, omisiones en el manejo de residuos peligrosos<sup>24</sup> y revela que existió material de demolición, impregnado con residuos peligrosos, advirtiendo que ello “puede ocasionar que con presencia de lluvia los restos de material

17. Punto de Acuerdo propuesto por el Diputado Fernando Espino Arévalo, p. 3.
18. Punto de Acuerdo propuesto por la Diputada Local, Maricela Sánchez Cortés, p. 2.
19. Anexo 10 de la Petición.
20. Petición, pp. 7-8 y Anexo 5 de la Petición.
21. Norma Oficial Mexicana NOM-052-ECOL-1993 Que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.
22. Norma Oficial Mexicana NOM-021-ECOL-1993 Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores provenientes de la industria del curtido y acabado en pieles.
23. Norma Oficial Mexicana NOM-043-ECOL-1993 Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas.
24. Incisos RSP-001 a RSP-005 de la Auditoría Ambiental.

provoquen lixiviados al suelo y subsuelo pudiendo contaminar mantos freáticos".<sup>25</sup>

La Auditoría Ambiental documenta la contaminación del suelo en la Instalación, posiblemente ocasionada por el agua impregnada de pigmentos a base de cromo y plomo "con posible infiltración a mantos freáticos."<sup>26</sup> Señala que las fracturas en los pisos de la planta de tratamiento de aguas residuales y los filtros prensa "puede ocasionar filtraciones al suelo y subsuelo"<sup>27</sup> y advierte la presencia de cromo en el sistema de tratamiento de aguas residuales,<sup>28</sup> y en el efluente proveniente del área de servicios.<sup>29</sup> La Auditoría Ambiental también documenta omisiones a la legislación en materia de contaminación a la atmósfera<sup>30</sup> y de seguridad e higiene.<sup>31</sup>

- c. **Delitos contra el Ambiente.** El Peticionario afirma que la PROFEPA no ha aplicado efectivamente los artículos 414, 415, 416, 420 Quater<sup>32</sup> y 421 del CPF ya que (i) tuvo conocimiento de la omisión intencional de BASF de incluir dentro de los planes y el proyecto de actividades de restauración, un drenaje "clandestino" proveniente de la Instalación;<sup>33</sup> y (ii) omitió mencionar dicho drenaje en los expedientes, en los procedimientos administrativos que se siguen en contra de la empresa.<sup>34</sup> Relacionada con esta

25. Incisos RSP-006, SOL-001 y SOL-002 de la Auditoría Ambiental.

26. Inciso SYS-002 de la Auditoría Ambiental.

27. Inciso SYS-001 de la Auditoría Ambiental.

28. Inciso AGA-002 de la Auditoría Ambiental.

29. Inciso AGA-004 de la Auditoría Ambiental.

30. Artículos 110 fracción II y 113 de la LGEEPA; 7 fracción I del RPCCA, y NOM-043-ECOL-1993, que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas.

31. Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal del Trabajo, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, las Normas Oficiales Mexicanas NOM-001-STPS-1994, NOM-002-STPS-1993, NOM-006-STPS-1993, NOM-008-STPS-1993, NOM-009-STPS-1993, NOM-010-STPS-1993, NOM-016-STPS-1993, NOM-025-STPS-1993, NOM-001-SEMP-1994, NOM-280-SEMP-1994, CCAT-FF-001, el Instructivo para el Diseño y Ejecución de Instalaciones de Aprovechamiento de Gas L.P., así como buenas prácticas de ingeniería.

32. El Peticionario, mediante escrito de fecha 18 de marzo de 2006 y recibido por el Secretariado el 20 del mismo mes y año, confirmó que era su intención original el de incluir al artículo 420 Quater del CPF en su petición, ya que mencionó explícitamente el delito contra la gestión ambiental, pero omitió mencionar el artículo respectivo.

33. Petición, pp. 2, 8. El anexo 6 contiene la Memoria (sic) del Procedimiento y Especificaciones para Concluir los Trabajos de Limpieza en la Zona de la Granja, el cual es el programa de restauración a que se refiere la petición.

34. Petición, p. 8.

afirmación, la Auditoría Ambiental indica que “[e]l Lay-out hidráulico de la planta (pluvial, sanitario y de procesos) no se encuentra actualizado [...]” y señala que hay una “omisión en el cambio de dirección de las descargas sanitarias generadas en el área de recepción y oficinas.”<sup>35</sup>

- d. **Denuncia Popular.** El Peticionario asevera que la PROFEPA no atendió en tiempo y forma su denuncia popular presentada el 25 de octubre del 2005,<sup>36</sup> de conformidad con los artículos 191, 192 y 193 de la LGEEPA. También anexa a su petición, una carta dirigida al titular de la PROFEPA de fecha 11 de enero de 2006 en la que manifiesta su preocupación al no atenderse en tiempo y forma la denuncia popular interpuesta.

Por último, el Secretariado recibió con posterioridad a la fecha de entrega de la petición, un comunicado del Peticionario en el que informa que le ha sido notificada una demanda por daño moral, en la vía civil, entablada por BASF en su contra.<sup>37</sup> Esta información no influye en la determinación hecha por el Secretariado.

### 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;*

35. Inciso AGA-007 de la Auditoría Ambiental.

36. La denuncia fue presentada el 25 de octubre de 2005 ante la oficialía de partes de la PROFEPA y el 8 de noviembre ante la Dirección General de Denuncias Ambientales y Participación Social de la PROFEPA. Anexo 10 de la Petición.

37. Escrito de fecha 14 de marzo de 2006, recibido por el Secretariado el día 20 de marzo.

- 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.

Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), este artículo no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>38</sup> por lo que el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

#### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar 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.” Al respecto, el Sr. Carlos Álvarez Flores es una persona sin vinculación gubernamental, establecida en el territorio mexicano. El Secretariado a continuación hace un análisis sobre si (i) la petición “asevera” la supuesta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia; (ii) si cada una de las disposiciones que se citan en la petición se ajustan al concepto que da el ACAAN de “legislación ambiental” en su artículo 45(2);<sup>39</sup> y (iii) si las afirmaciones cumplen con

38. Véase 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).

39. El artículo 45 del ACAAN define “legislación ambiental” como:

2. 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 disseminación 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 requisito temporal de aseverar que existe una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>40</sup> El Secretariado determina que la petición en su conjunto alega una omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia.

El Secretariado examinó las disposiciones legales citadas en la petición y determina que no todas se pueden revisar dentro del procedimiento de peticiones ciudadanas establecido por los artículos 14 y 15 del Acuerdo. El anexo I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legales citadas en la petición y sus anexos, sujetas a examen. El Secretariado concluyó que las disposiciones que se refieren a los principios, criterios de aplicación de la ley y bases para la formulación de políticas,<sup>41</sup> las causas de utilidad pública,<sup>42</sup> las definiciones,<sup>43</sup> distribución de competencias<sup>44</sup> y metodologías de referencia,<sup>45</sup> mientras sirven para orientar al Secretariado en un examen de la aplicación de la ley, no se consideran en sí, ya que no establecen obligaciones específicas cuyo incumplimiento se pueda examinar bajo el procedimiento de peticiones ciudadanas del ACAAN. A continuación se analizan las disposiciones sobre manejo de residuos peligrosos, restauración de sitios contaminados, aguas nacionales, denuncia popular y delitos ambientales que se citan en la petición.

**LGPGIR, RRP y NOM-052-ECOL-1993.** En cuanto a los artículos 45 y 55 de la LGPGIR, se ajustan al concepto de legislación ambiental ya que se refieren al manejo, transporte, almacenamiento y disposición de residuos peligrosos. Sin embargo, la LGPGIR fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Octubre de 2003, mientras que los hechos que asevera el Peticionario ocurrieron entre 1996 y 1997,<sup>46</sup> por lo que estas disposiciones no resultan aplicables, ya que de otra manera se les

---

(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.”

40. El Secretariado ya ha determinado anteriormente los parámetros en la oración inicial del artículo 14(1) del Acuerdo. Véase, SEM-97-005 (Biodiversidad) Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); SEM-98-003 (Grandes Lagos) Determinación conforme al artículo 14 (1 y 2) (8 de septiembre de 1999); SEM-99-002 (Aves Migratorias) Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999).
41. Artículos 15, fracción I, 110, fracción II y 134 de la LGEEPA, 2 de la LGPGIR.
42. Artículo 3 de la LGPGIR.
43. Artículo 5 de la LGPGIR.
44. Artículo 7, fracción I del RPCCA.
45. CCAT-FF-001 Medición de gases y partículas en ductos y chimeneas de las fuentes fijas.
46. Anexo 10 de la Petición, pág 2.

daría un efecto retroactivo.<sup>47</sup> Esta deficiencia se satisface con las disposiciones contenidas en el Anexo 5 de la petición, es decir los artículos 152 de la LGEEPA y 8, fracciones II, III, VI, VII y IX, 14, 15 fracciones II, VII y 17, fracción II del RRP; y la NOM-052-ECOL-1993.<sup>48</sup>

Respecto a las disposiciones relativas a los sitios contaminados que supuestamente se han dejado de aplicar por la PROFEPA, el Secretariado concluye que los artículos 68 y 69, de la LGPGIR citados en la petición y sus anexos, son plenamente vigentes respecto de la responsabilidad acerca de la contaminación y remediación de los suelos en los predios de la Ex Hacienda El Hospital.<sup>49</sup>

Se consideran también las disposiciones de la LGPGIR que obligan y otorgan facultades a la autoridad para identificar, inventariar, registrar y categorizar los sitios contaminados, con el objeto de determinar si procede su remediación (art. 75); para evaluar los riesgos al ambiente y a la salud para determinar en función del riesgo, las acciones de remediación procedentes (art. 78); para efectuar la realización de actos de inspección y vigilancia, imposición de multas y medidas de seguridad procedentes (art. 101); para denunciar delitos en relación con los sitios contaminados (art. 103); y para la sanción de las conductas definidas por la ley (art. 106).

**LAN y RLAN.** Algunas disposiciones en materia de aguas nacionales citadas en la Auditoría Ambiental no califican como legislación ambiental porque se refieren a las formalidades para solicitar un

47. Esta consideración no se hace sin perjuicio de otras determinaciones en las que el Secretariado ya ha abordado la cuestión sobre el diferendo en diversas interpretaciones judiciales en torno a la aplicación retroactiva de la ley cuando está en juego el interés público. En este sentido, véase SEM-00-005 (Molymex II) Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (20 Diciembre 2001). En dicha Notificación el Secretariado estimó que en ese caso, se trataba de un acto de tracto sucesivo y no de un acto consumado, por lo que hizo un análisis sobre las interpretaciones judiciales contradictorias respecto de la aplicación retroactiva de la ley.

48. Norma Oficial Mexicana NOM-052-ECOL-1993 Que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.

49. A pesar de que estas disposiciones entraron en vigor en fecha posterior a los actos que originaron la contaminación, las aseveraciones de la petición se refieren a riesgos para la salud pública y contaminación del suelo presuntamente existentes. En SEM-98-007 (Metales y Derivados) Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (6 de marzo de 2000), el Secretariado concluyó que podían examinarse disposiciones jurídicas cuya entrada en vigor era posterior a las actividades que provocaron la contaminación del suelo, porque las aseveraciones se referían a riesgos para la salud pública y contaminación del suelo presuntamente existentes.

título de concesión de aguas nacionales,<sup>50</sup> obligaciones para los operadores de redes públicas de alcantarillado y drenaje<sup>51</sup> o porque no son aplicables por el tipo de industria que regulan.<sup>52</sup> El resto de las disposiciones sí se consideran para su examen ya que corresponden a disposiciones de la LAN vigentes en 1996 sobre las obligaciones de los concesionarios de cumplir con los requisitos de uso eficiente del agua (art. 29 fracción VII) y a las sanciones previstas en el artículo 119 por no acondicionar las instalaciones para evitar efectos negativos a terceros (fracción VI); no instalar dispositivos de registro correspondientes (fracción VII); la entrega de documentación para realizar actos de verificación (fracción XI); contaminación de aguas (fracción XIV); y no cumplir con los términos de un título de concesión (fracción XV).

Se consideran para su examen las disposiciones citadas en la Auditoría Ambiental respecto del artículo 135 del RLAN que se refieren a las obligaciones relativas a la instalación de dispositivos para verificar las descargas (fracción IV); informar a la CNA sobre los cambios en sus procesos (fracción V); notificar a la CNA sobre contaminantes en las descargas no previstas originalmente en la autorización (fracción VI); mantener obras de tratamiento de aguas residuales (fracción VII); así como las condiciones particulares de descarga impuestas en el Título de Concesión.<sup>53</sup>

Por otro lado, el Secretariado consideró que las disposiciones citadas en la Auditoría Ambiental en materia de contaminación atmosférica cumplen con la definición de legislación ambiental.<sup>54</sup>

**CPF.** Los preceptos del CPF citados por el Peticionario cumplen con la definición de legislación ambiental, ya que se trata de normas orientadas a la protección del ambiente.<sup>55</sup> Debe puntualizarse que el

---

50. Artículo 31, fracción VI del RLAN.

51. Artículo 136, fracción II del RLAN.

52. NOM-021-ECOL-1993 Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores provenientes de la industria del curtido y acabado de pieles.

53. Título de Concesión otorgado a BASF No. 5MOR101243/18FMGE95 de fecha 3 de marzo de 1994.

54. Artículo 113 de la LGEEPA y NOM-043-ECOL-1993, que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas.

55. En otras determinaciones, el Secretariado ha aceptado para su examen las peticiones relativas a la falta de aplicación efectiva de normas penales orientadas a la tutela del ambiente. Véase por ejemplo SEM- 98-007 (Metales y Derivados) Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (6 de marzo de 2000); SEM-00-006 (Tarahumara) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001).

artículo 420 Quater es aplicable a actos a partir de la reforma del 6 de febrero de 2002. Los demás preceptos citados del CPF son aplicables a actos ocurridos antes de la entrada en vigor de la reforma, de conformidad con su Artículo Segundo Transitorio.<sup>56</sup> Es por ello que los delitos de daño al ambiente por el manejo de sustancias peligrosas, daño al ambiente por las emisiones a la atmósfera y daño al ambiente por descarga de aguas residuales que se tipifican respectivamente en los artículos 414, 415 y 416, corresponden a los tipos vigentes a la fecha de la realización de las conductas. Por lo tanto, se consideran a examen los artículos 415, fracciones I y II<sup>57</sup> y 416, fracción I del CPF, los cuales son los tipos equivalentes a los citados en la petición.

**LGEEPA.** Respecto de la denuncia popular presentada por el Peticionario, los artículos 191, 192 y 193 de la LGEEPA establecen las obligaciones de la autoridad para efectos del trámite de las denuncias populares, así como el derecho del denunciante de coadyuvar con la autoridad ambiental. En otras determinaciones,<sup>58</sup> el Secretariado ha estimado que las disposiciones de la LGEEPA relacionadas con la denuncia popular califican como “legislación ambiental” en los términos de la definición del artículo 45(2) del ACAAN.

**ACAAN.** En relación con las disposiciones del ACAAN citadas por el Peticionario,<sup>59</sup> el Secretariado ha afirmado en otras determinaciones<sup>60</sup> que los tratados internacionales son derecho interno en México de acuerdo con el Art. 133 de la Constitución. Sin embargo, de acuerdo con otras determinaciones,<sup>61</sup> el Secretariado ha concluido que las Partes

56. Artículo Segundo Transitorio (reforma del 6 de febrero de 2002). “Los artículos del Título Vigésimo Quinto del Código Penal Federal, vigentes hasta la entrada en vigor del presente decreto, seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia. Asimismo, dichos preceptos seguirán aplicándose a las personas procesadas o sentenciadas por los delitos previstos y sancionados por los mismos artículos. Lo anterior sin perjuicio de aplicar, cuando proceda, lo previsto en el artículo 56 del citado Código Penal Federal.”

57. Respecto del Art. 415 fracción 11, véase también el análisis al final de esta sección.

58. Véanse SEM-98-002 (Ortiz Martínez) Determinación conforme al artículo 14(1) (23 de junio de 1998) pág. 4; SEM-97-007 (Lago de Chapala) Determinación conforme al artículo 15(1) (14 de julio del 2000) pág. 4; y SEM-00-006 (Tarahumara) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001) pág. 7.

59. Artículos 2, inciso 1(b) y (e); 3; y 5, inciso 1(b), (j) (k) y (l) del ACAAN.

60. Véase por ejemplo, SEM-00-006 (Tarahumara) Determinación con base en el artículo 14(1) y (2) (6 de noviembre, 2001), pág. 6.

61. En SEM-00-004 (Tala en BC) Determinación con base en el artículo 14(1) y (2) (8 de mayo, 2000) el Secretariado determinó que los artículos 6 y 7 del ACAAN crean obligaciones entre las Partes y sólo ellas pueden exigir su cumplimiento. Véase también SEM-98-001 (Guadalajara) Determinación con base en el artículo 14(1) (9 de enero de 1998).

del ACAAN no tenían intención que el cumplimiento de las Partes con las obligaciones establecidas en el ACAAN sea examinado en el marco del artículo 14 del Acuerdo.

**Otras disposiciones.** Finalmente, algunas disposiciones<sup>62</sup> citadas en el Anexo 5 de la petición no califican como legislación ambiental, ya que de su lectura se desprende que tienen como propósito principal la protección de los derechos laborales y el mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, por lo que de acuerdo con el artículo 45(2)a-(iii) del ACAAN, no se consideran para su revisión.

En cuanto a la consideración temporal de la expresión “está incurriendo” en el artículo 14(1) del ACAAN, se satisface si la Parte puede tomar medidas de aplicación de su legislación ambiental respecto de los asuntos materia de la petición y está omitiendo hacerlo, si bien los hechos a los que sea aplicable dicha legislación ambiental pueden ser hechos pasados.<sup>63</sup> Aunque el Peticionario plantea omisiones respecto de una instalación 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.”

No obstante que la Instalación se encuentre cerrada y que algunos de los hechos se hayan consumado, las aseveraciones se refieren a que México “está incurriendo” en omisiones a la aplicación efectiva de su legislación ambiental porque no ha sancionado a BASF respecto de ilícitos del orden administrativo y penal conocidos por la autoridad; por la falta de acciones para caracterizar y remediar los sitios contaminados, y por las deficiencias en el trámite de una denuncia popular.

Por último, en esta fase el Secretariado estima que las disposiciones administrativas sobre contaminación a la atmósfera<sup>64</sup> y sobre delitos de daño al ambiente por contaminación atmosférica<sup>65</sup> mientras sí son

62. V. *infra* nota 32.

63. En relación con esta consideración temporal, véase SEM-98-003 (Grandes Lagos) Determinación con base en el artículo 14(1) y (2) (4 de enero de 1999); SEM-99-002 (Aves Migratorias) Determinación con base en el artículo 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999); y SEM-00-001 (Molymex I) Determinación con base en el artículo 14(1) (25 de abril del 2000).

64. Artículos 110 fracción II y 113 de la LGEEPA; 7 fracción I del RPCCA, y NOM-043-ECOL-1993, que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas.

65. Artículo 415, fracción II del CPF.

legislación ambiental, no se pueden revisar por que la petición carece de aseveraciones al respecto.

#### **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

El Secretariado considera que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1), incisos (a), (b), (c), (d), (e) y (f) puesto que:

- a. Está presentada en español, idioma designado por la Parte mexicana;<sup>66</sup>
- b. La información proporcionada permite al Secretariado identificar claramente al Peticionario, el Sr. Carlos Álvarez Flores;
- c. La petición proporciona información suficiente que permite al Secretariado revisarla, incluyendo entre otros las siguientes pruebas documentales que la sustentan:
  - (i) Resumen ejecutivo de la Auditoría Ambiental practicada a BASF antes del cierre de la Instalación, el cual es un diagnóstico sobre la situación ambiental de BASF, previo al desmantelamiento, en el que se observan las supuestas omisiones en materia de suelo, residuos peligrosos y descargas de aguas residuales que pudieron ocasionar la contaminación en los Predios y que no sancionó la autoridad ambiental;
  - (ii) Resumen de resultados analíticos de metales pesados en el suelo del predio vecino, el cual se relaciona con las afirmaciones de la presencia de contaminantes en el suelo presuntamente ocasionados por BASF durante su operación, que posiblemente migraron a algunos predios adyacentes;
  - (iii) Resumen de resultados analíticos el cual muestra la presencia de plomo y cromo en la sangre de algunos pobladores de la Ex Hacienda El Hospital, referente a su afirmación sobre el daño a la salud de la comunidad; y

---

66. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las Directrices establece que: "Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las Peticiones".

- (iv) Plan de restauración de la Instalación, el cual se relaciona con sus afirmaciones respecto de actividades de restauración por realizar, suspendidas o parcialmente ejecutadas.
- d. La petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria,<sup>67</sup> ya que esencialmente se enfoca en las omisiones de la autoridad ambiental en México. Asimismo, no se desprende que el Peticionario sea competidor de BASF, ni tampoco la petición parece intrascendente, puesto que involucra cuestiones centrales de la aplicación efectiva de la ley ambiental respecto de la gestión y remediación de sitios contaminados por actividades industriales;<sup>68</sup>
- e. El Secretariado considera que el asunto ha sido adecuadamente comunicado a las autoridades en México mediante la presentación de una denuncia popular por parte del Peticionario y una carta dirigida al titular de la PROFEPA en la que manifiesta su inconformidad al no haberse atendido su denuncia popular en tiempo y forma;
- f. Por último, la petición se presenta por una persona establecida en el territorio de una Parte.

#### 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 orientan la decisión del Secretariado en esta etapa:

(a) *si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;*

---

67. Si bien el Peticionario informó que le ha sido entablada una demanda por daño moral en la vía civil, el Secretariado estima que ese hecho no indica que el Peticionario esté hostigando a una industria.

68. Ver 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) *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.*

El Secretariado, guiado por los cuatro criterios del artículo 14(2), determina que la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte al gobierno de México, al contemplar lo siguiente:

- a. El Peticionario alega el daño a la salud y la propiedad de las personas de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital, ya que supuestamente se ha ocasionado la contaminación en el suelo, en las viviendas de la comunidad y se han detectado altos niveles de cromo y plomo en la sangre en los habitantes, consecuencia de la operación de la Instalación.<sup>69</sup>
- b. La petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de los objetivos del ACAAN, particularmente los establecidos en el párrafo primero del Preámbulo y en el artículo 1, incisos (a), (g) y (j). El Secretariado estima que con ello se promueve la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras; se busca mejorar la observancia y la aplicación de legislación ambiental en cuestión; y el estudio de esta petición ciudadana promovería las políticas y prácticas sobre la gestión y remediación de sitios contaminados por actividades industriales.
- c. El Secretariado nota que ni la consideración en el artículo 14(2)(c) ni la Directriz 7.5 pretenden imponer un requisito a los Peticionarios de tener que agotar todas las acciones o recursos bajo la legislación de la Parte en la petición. Incluso, la propia Directriz 7.5 orienta al Secretariado a considerar: *“si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a dichos recursos, considerando que en algunos casos podrían existir*

---

69. Petición, p. 2; Anexo 2 Reporte de la Investigación realizada por la Universidad Autónoma Metropolitana, campus Azcapotzalco en la Ex Hacienda El Hospital, Municipio de Cuautla, Morelos (10 de noviembre de 2005); Anexo 10 p. 10, inciso 2.



*obstáculos para acudir a tales recursos*". El Secretariado considera que el Peticionario ha tomado las acciones razonables para acudir a recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, al presentar una denuncia popular ante la PROFEPA.

De acuerdo con la LGEEPA, la autoridad cuenta con un plazo de 10 días para notificar al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se ha dado a la misma. La denuncia popular del Peticionario se presentó el 25 de octubre de 2005. El Peticionario asevera que no recibió el trámite adecuado antes de presentar su petición el 26 de enero. Dicha situación se informó al titular de la PROFEPA el 11 de enero de 2006, sin que, según el Peticionario, se recibiera el acuerdo de calificación correspondiente.

- d. Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), la petición no se basa en noticias de los medios de comunicación, sino en la información de los hechos proporcionada por el Peticionario y con base en documentos recabados por él mismo ante distintas instancias.

## V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado examinó la petición SEM-06-001 (Ex Hacienda El Hospital) de acuerdo con el artículo 14(1) del ACAAN y determina que algunas de sus aseveraciones cumplen con 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, a las aseveraciones del Peticionario respecto de la aplicación efectiva de las siguientes disposiciones legales:

- Artículos 68, 69, 75, 78, 101, 103 y 106 de la LGPGIR, respecto de la responsabilidad acerca de la contaminación al suelo ocasionada por BASF durante la operación de la Instalación;
- Artículos 152 de la LGEEPA y 8, fracciones II, III, VI, VII y IX, 14, 15 fracciones II, VII y 17, fracción II del RRP; y NOM-052-ECOL-1993, respecto del manejo y disposición final de residuos peligrosos generados durante el desmantelamiento de la Instalación de BASF, así como de omisiones detectadas durante la Auditoría Ambiental;

- Artículos 29, fracción VI y 119 fracciones VI, VII, XI, XIV y XV de la LAN, vigente en 1997, y 135, fracciones IV, V, VI, y VII del RLAN, respecto de un título de concesión en materia de aguas nacionales otorgado a BASF, detectadas en la Auditoría Ambiental;
- Artículos 415, fracción I y 416, fracción I, del CPF vigente en 1997 así como el 420 Quater y 421 en vigor a partir de la reforma del 6 de febrero de 2002, respecto de la persecución de delitos contra el ambiente presuntamente cometidos por BASF; y
- Artículos 191, 192 y 193 de la LGEEPA, respecto de la tramitación de una denuncia popular presentada ante la PROFEPA por el Peticionario en contra de BASF el 25 de octubre de 2005.

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 determinación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma. Dado que ya se ha enviado a la Parte una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta determinación.

Sometida respetuosamente a su consideración, el 17 de mayo de 2006.

#### **Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*

por: Paolo Solano  
Oficial Jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Ing. José Manuel Bulás, SEMARNAT  
Sr. David McGovern, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Sr. William V. Kennedy, Director Ejecutivo, CCA  
Peticionario

**Legislación ambiental citada en la petición  
sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN**

**Ley General para la Gestión y Integral de los Residuos**

**Artículo 45. [...]**

En cualquier caso los generadores deberán dejar libres de residuos peligrosos y de contaminación que pueda representar un riesgo a la salud y al ambiente, las instalaciones en las que se hayan generado éstos, cuando se cierren o se dejen de realizar en ellas las actividades generadoras de tales residuos.

**Artículo 68.** Quienes resulten responsables de la contaminación de un sitio, así como de daños a la salud como consecuencia de ésta, estarán obligados a reparar el daño causado, conforme a las disposiciones legales correspondientes.

**Artículo 69.** Las personas responsables de actividades relacionadas con la generación y manejo de materiales y residuos peligrosos que hayan ocasionado la contaminación de sitios con éstos, están obligadas a llevar a cabo las acciones de remediación conforme a lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 75.** La Secretaría y las autoridades locales competentes, según corresponda, serán responsables de llevar a cabo acciones para identificar, inventariar, registrar y categorizar los sitios contaminados con residuos peligrosos, con objeto de determinar si procede su remediación, de conformidad con los criterios que para tal fin se establezcan en el Reglamento.

**Artículo 78.** La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Salud, emitirá las normas oficiales mexicanas para la caracterización de los sitios contaminados y evaluará los riesgos al ambiente y la salud que de ello deriven, para determinar, en función del riesgo, las acciones de remediación que procedan.

**Artículo 101.** La Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, en materia de residuos peligrosos e impondrá las medidas de seguridad y sanciones que resulten procedentes, de conformidad con lo que establece esta Ley y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**Artículo 103.** Si como resultado de una visita de inspección se detecta la comisión de un delito, se deberá dar vista a la autoridad competente.

**Artículo 106.** De conformidad con esta Ley y su Reglamento, serán sancionadas las personas que lleven a cabo cualquiera de las siguientes actividades:

I. Acopiar, almacenar, transportar, tratar o disponer finalmente, residuos peligrosos, sin contar con la debida autorización para ello;

II. Incumplir durante el manejo integral de los residuos peligrosos, las disposiciones previstas por esta Ley y la normatividad que de ella se derive, así como en las propias autorizaciones que al efecto se expidan, para evitar daños al ambiente y la salud;

III. Mezclar residuos peligrosos que sean incompatibles entre sí;

IV. Verter, abandonar o disponer finalmente los residuos peligrosos en sitios no autorizados para ello;

V. Incinerar o tratar térmicamente residuos peligrosos sin la autorización correspondiente;

VI. Importar residuos peligrosos para un fin distinto al de reciclarlos;

VII. Almacenar residuos peligrosos por más de seis meses sin contar con la prórroga correspondiente;

VIII. Transferir autorizaciones para el manejo integral de residuos peligrosos, sin el consentimiento previo por escrito de la autoridad competente;

IX. Proporcionar a la autoridad competente información falsa con relación a la generación y manejo integral de residuos peligrosos;

X. Transportar residuos peligrosos por vía aérea;

XI. Disponer de residuos peligrosos en estado líquido o semisólido sin que hayan sido previamente estabilizados y neutralizados;

XII. Transportar por el territorio nacional hacia otro país, residuos peligrosos cuya elaboración, uso o consumo se encuentren prohibidos;

**XIII.** No llevar a cabo por sí o a través de un prestador de servicios autorizado, la gestión integral de los residuos que hubiere generado;

**XIV.** No registrarse como generador de residuos peligrosos cuando tenga la obligación de hacerlo en los términos de esta Ley;

**XV.** No dar cumplimiento a la normatividad relativa a la identificación, clasificación, envase y etiquetado de los residuos peligrosos;

**XVI.** No cumplir los requisitos que esta Ley señala en la importación y exportación de residuos peligrosos;

**XVII.** No proporcionar por parte de los generadores de residuos peligrosos a los prestadores de servicios, la información necesaria para su gestión integral;

**XVIII.** No presentar los informes que esta Ley establece respecto de la generación y gestión integral de los residuos peligrosos;

**XIX.** No dar aviso a la autoridad competente en caso de emergencias, accidentes o pérdida de residuos peligrosos, tratándose de su generador o gestor;

**XX.** No retirar la totalidad de los residuos peligrosos de las instalaciones donde se hayan generado o llevado a cabo actividades de manejo integral de residuos peligrosos, una vez que éstas dejen de realizarse;

**XXI.** No contar con el consentimiento previo del país importador del movimiento transfronterizo de los residuos peligrosos que se proponga efectuar;

**XXII.** No retornar al país de origen, los 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;

**XXIII.** Incumplir con las medidas de protección ambiental, tratándose de transporte de residuos peligrosos, e

**XXIV.** Incurrir en cualquier otra violación a los preceptos de esta Ley.

### **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**Artículo 152.** La Secretaría promoverá programas tendientes a prevenir y reducir la generación de residuos peligrosos, así como a estimular su reuso y reciclaje.

En aquellos casos en que los residuos peligrosos puedan ser utilizados en un proceso distinto al que los generó, el Reglamento de la presente Ley y las normas oficiales mexicanas que se expidan, deberán establecer los mecanismos y procedimientos que hagan posible su manejo eficiente desde el punto de vista ambiental y económico.

Los residuos peligrosos que sean usados, tratados o reciclados en un proceso distinto al que los generó, dentro del mismo predio, serán sujetos a un control interno por parte de la empresa responsable, de acuerdo con las formalidades que establezca el Reglamento de la presente Ley.

En el caso de que los residuos señalados en el párrafo anterior, sean transportados a un predio distinto a aquél en el que se generaron, se estará a lo dispuesto en la normatividad aplicable al transporte terrestre de residuos peligrosos.

**Artículo 191.** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, una vez recibida la denuncia, acusará recibo de su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará.

En caso de recibirse dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, se acordará la acumulación en un solo expediente, debiéndose notificar a los denunciantes el acuerdo respectivo.

Una vez registrada la denuncia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dentro de los 10 días siguientes a su presentación, notificará al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se le ha dado a la misma.

Si la denuncia presentada fuera competencia de otra autoridad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente acusará de recibo al denunciante pero no admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado.

**Artículo 192.** Una vez admitida la instancia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente llevará a cabo la identificación del denunciante,

y hará del conocimiento la denuncia a la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente efectuará las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia.

Asimismo, en los casos previstos en esta Ley, podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes, en cuyo caso se observarán las disposiciones respectivas del presente Título.

**Artículo 193.** El denunciante podrá coadyuvar con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, aportándole las pruebas, documentación e información que estime pertinentes. Dicha dependencia deberá manifestar las consideraciones adoptadas respecto de la información proporcionada por el denunciante, al momento de resolver la denuncia.

### **Ley de Aguas Nacionales**

**Artículo 29** [vigente en 1997]. Los concesionarios o asignatarios tendrán las siguientes obligaciones:

[...]

**VII.** Cumplir con los requisitos de uso eficiente del agua y realizar su reuso en los términos de las normas oficiales y de las condiciones particulares que al efecto se emitan;

[...]

**Artículo 119** [vigente en 1997]. “La Comisión” sancionará, conforme a lo previsto por esta ley, las siguientes faltas:

[...]

**VI.** No acondicionar las obras o instalaciones en los términos establecidos en los reglamentos o en las demás normas o disposiciones que dicte la autoridad competente para prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hidráulico de las fuentes de abastecimiento o de la cuenca;

VII. No instalar los dispositivos necesarios para el registro o medición de la cantidad y calidad de las aguas, en los términos que establece esta ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables, o modificar o alterar las instalaciones y equipos para medir los volúmenes de agua utilizados, sin permiso de la "La Comisión;

[...]

XI. No entregar los datos requeridos por "La Comisión" para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y en los títulos de concesión, asignación o permiso;

XIV. Arrojar o depositar, en contravención a la ley, basura, sustancias tóxicas peligrosas y lodos provenientes de los procesos de tratamiento de aguas residuales, en ríos, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, o infiltrar materiales y sustancias que contaminen las aguas del subsuelo;

XV. No cumplir con las obligaciones consignadas en los títulos de concesión, asignación o permiso;

[...]

### **Código Penal Federal**

**Artículo 415** [vigente en 1997]. Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, a quien:

I. 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.

[...]

**Artículo 416** [vigente en 1997]. Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, al que sin la autorización que en su caso se requiera, o en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas oficiales mexicanas:

I. Descargue, deposite, o infiltre, o lo autorice

[...]



**Artículo 420 Quater.** Se impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a quien:

I. Transporte o consienta, autorice u ordene que se transporte, cualquier residuo considerado como peligroso por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, biológico infecciosas o radioactivas, a un destino para el que no se tenga autorización para recibirlo, almacenarlo, desecharlo o abandonarlo;

II. Asiente datos falsos en los registros, bitácoras o cualquier otro documento utilizado con el propósito de simular el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normatividad ambiental federal;

III. Destruya, altere u oculte información, registros, reportes o cualquier otro documento que se requiera mantener o archivar de conformidad a la normatividad ambiental federal;

IV. Prestando sus servicios como auditor técnico, especialista o perito o especialista en materia de impacto ambiental, forestal, en vida silvestre, pesca u otra materia ambiental, faltare a la verdad provocando que se cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua o al ambiente, o

V. No realice o cumpla las medidas técnicas, correctivas o de seguridad necesarias para evitar un daño o riesgo ambiental que la autoridad administrativa o judicial le ordene o imponga.

Los delitos previstos en el presente Capítulo se perseguirán por querrela de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

**Artículo 421** [vigente en 1997]. Además de lo establecido en el presente Título, el juez podrá imponer alguna o algunas de las siguientes penas:

I. La realización de las acciones necesarias para restablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados, al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito;

II. La suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, según corresponda, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo;

III. La reincorporación de los elementos naturales, ejemplares o especies de flora y fauna silvestre, a los hábitat de que fueron sustraídos;  
y

IV. El retorno de los materiales o residuos peligrosos o ejemplares de flora y fauna silvestres amenazados o en peligro de extinción, al país de origen, considerando lo dispuesto en los tratados y convenciones internacionales de que México sea parte.

Para los efectos a que se refiere este artículo, el juez deberá solicitar a la dependencia federal competente, la expedición del dictamen técnico correspondiente.

### **Reglamento de Residuos Peligrosos**

**Artículo 8.** El generador de residuos peligrosos deberá:

[...]

II. Llevar una bitácora mensual sobre la generación de sus residuos peligrosos;

III. Dar a los residuos peligrosos, el manejo previsto en el Reglamento y en las normas ecológicas correspondientes;

[...]

VI. Identificar a sus residuos peligrosos con las indicaciones previstas en este Reglamento y en las normas técnicas ecológicas respectivas;

VII. Almacenar sus residuos peligrosos en condiciones de seguridad y en áreas que reúnan los requisitos previstos en el presente Reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes.

IX. Dar a sus residuos peligrosos el tratamiento que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento y las normas técnicas ecológicas respectivas;

[...]

**Artículo 14.** Para el almacenamiento y transporte de residuos peligrosos, el generador deberá envasarlos de acuerdo con su estado físico, con sus características de peligrosidad, y tomando en consideración su incompatibilidad con otros residuos en su caso, en envases:

I. Cuyas dimensiones, formas y materiales reúnan las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas ecológicas corres-

pondientes, necesarias para evitar que durante el almacenamiento, operaciones de carga y descarga y transporte, no sufran ninguna pérdida o escape y eviten la exposición de los operarios al residuo; y

II. Identificados, en los términos de las normas técnicas ecológicas correspondientes, con el nombre y características del residuo.

**Artículo 15.** Las áreas de almacenamiento deberán reunir como mínimo, las siguientes condiciones:

[...]

II. Estar ubicadas en zonas donde se reduzcan los riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones e inundaciones;

VII. Contar con señalamientos y letreros alusivos a la peligrosidad de los mismos, en lugares y formas visibles.

[...]

**Artículo 17.** Además de lo dispuesto en el artículo 15, las áreas abiertas deberán cumplir con las siguientes condiciones:

[...]

II. Los pisos deben ser lisos y de material impermeable en la zona donde se guarden los residuos y de material antiderrapante en los pasillos. Estos deben ser resistentes a los residuos peligrosos almacenados;

[...]

### **Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales**

#### **Artículo 135.**

Las personas físicas o morales que efectúen descargas de aguas residuales a los cuerpos receptores a que se refiere la "Ley", deberán:

[...]

IV. Instalar y mantener en buen estado, los dispositivos de aforo y los accesos para muestreo que permitan verificar los volúmenes de

descarga y las concentraciones de los parámetros previstos en los permisos de descarga;

V. Informar a “La Comisión” de cualquier cambio en sus procesos, cuando con ello se ocasionen modificaciones en las características o en los volúmenes de las aguas residuales que hubieran servido para expedir el permiso de descarga correspondiente;

VI. Hacer del conocimiento de “La Comisión”, los contaminantes presentes en las aguas residuales que generen por causa del proceso industrial o del servicio que vienen operando, y que no estuvieran considerados originalmente en las condiciones particulares de descarga que se les hubieren fijado;

VII. Operar y mantener por sí o por terceros las obras e instalaciones necesarias para el manejo y, en su caso, el tratamiento de las aguas residuales, así como para asegurar el control de la calidad de dichas aguas antes de su descarga a cuerpos receptores;

[...]

**NOM-052-ECOL-1993 que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.** (Sólo se presenta el título de la norma por razones de espacio).

## **SEM-06-002**

### **(Lac Devils)**

**AUTEURS :** LE SIERRA LEGAL DEFENCE FUND ET COLL.

**PARTIES :** CANADA ET ÉTATS-UNIS

**DATE :** 30 mars 2006

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Canada et les États-Unis omettent d'appliquer efficacement les dispositions en matière de lutte antipollution du Traité des eaux limitrophes internationales de 1909 relativement à la construction et à l'exploitation d'une décharge, par l'État du Dakota Nord, visant à drainer l'eau du lac Devils dans la rivière Sheyenne, le bassin de la rivière Rouge, le lac Winnipeg et le réseau hydrographique de la baie d'Hudson.

#### **DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)**  
**(8 juin 2006)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1).

#### **COMMUNICATION RÉVISÉE**

**PAR. 14(1)**  
**(21 août 2006)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1).



## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

|  |  |
|--|--|
| <b>Submitters:</b>                     | Friends of the Earth Canada<br>Friends of the Earth – U.S.<br>People to Save-the-Sheyenne River, Inc.<br>Thelma Paulson and Gary Pearson<br>D.V.M. of North Dakota<br>Claire Sevenhuysen and Lawrence Price<br>of Manitoba |
| <b>Represented by:</b>                 | Sierra Legal Defence Fund  |
| <b>Parties:</b>                        | Canada and United States   |
| <b>Date received:</b>                  | 30 March 2006  |
| <b>Date of this<br/>determination:</b> | 8 June 2006  |
| <b>Submission no.:</b>                 | <b>SEM-06-002 (Devils Lake)</b>  |

---

#### I. INTRODUCTION

On 30 March 2006, 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 and the United States are failing to effectively enforce their treaty obligations under Articles IV, IX and X of the 1909 Treaty Relating to Boundary Waters between the United States and Canada ("Boundary Waters Treaty") in connection with construction and operation by the state of North Dakota of an outlet to drain water from Devils Lake into the Sheyenne River, the Red River basin, Lake Winnipeg, and ultimately the Hudson Bay drainage system. Specifically, the Submitters contend that the Devils Lake outlet will result in transboundary water pollution that both countries are obligated to prevent, and that the countries are obligated to refer issues regarding this alleged transboundary pollution to the International Joint Commission ("IJC"), either jointly or unilaterally.

The Secretariat has determined that the submission does not satisfy Article 14(1) and provides the reasons for this determination below.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

As noted above, the submission asserts that Canada and the United States are failing to effectively enforce their treaty obligations under Articles IV, IX and X of the Boundary Waters Treaty in connection with construction and operation by the state of North Dakota of an outlet to drain water from Devils Lake into the Sheyenne River, the Red River basin, Lake Winnipeg, and ultimately the Hudson Bay drainage system. The Submitters state that "[t]he perceived need to lower the level of Devils Lake has been created in part by the mostly unauthorized drainage of nearby wetlands and poor land use planning."<sup>1</sup> The Submitters contend that the Devils Lake outlet project "will likely have direct and negative environmental impacts on Canadian waters, including the introduction of biological pollutants such as invasive species."<sup>2</sup>

The submission asserts that the state of North Dakota began diverting water through the Devils Lake outlet in September 2005. They contend that the water in Devils Lake contains "biota of concern," such as blue-green algae species and fish parasite species that are not found in the Canadian waters to which the diverted waters flow, as well as "high levels of pollutants such as sulphate, mercury, phosphorus and

---

1. Submission at 1.

2. *Ibid.*



arsenic.”<sup>3</sup> The Submitters assert that these biota of concern and other pollutants threaten irreparable harm to the ecosystem of Lake Winnipeg.

The submission asserts that the Devils Lake drainage outlet relates to a larger scheme to install an outlet from the Missouri River through Devils Lake and the Sheyenne River into the transboundary Red River system, and that the IJC issued a report in 1977 noting concerns regarding the impacts of such a diversion on Canadian waters.<sup>4</sup> The submission asserts that despite public pressure to refer issues regarding the Devils Lake outlet project to the IJC in light of Canadian concerns, “both governments failed to refer the dispute either jointly or unilaterally to the IJC for a proper assessment and resolution of the issues.”<sup>5</sup> Specifically, the Submitters contend that the United States government failed to accept formal invitations from the Canadian government in 2004 and 2005 for a joint referral of the Devils Lake project to the IJC, and that both governments failed to make a unilateral reference to the IJC thereafter.<sup>6</sup>

Based on these assertions, the Submitters contend that both Canada and the United States are failing to effectively enforce the Articles IV, IX and X of the Boundary Waters Treaty.<sup>7</sup> With respect to Article IV, they contend the governments are failing to enforce the agreement reflected in the treaty that “boundary waters and waters flowing across the boundary shall not be polluted on either side to the injury of health or property on the other.” With respect to Article IX, they assert that both governments are failing to enforce the mandate that “questions or matters of difference arising between [Canada and the United States] involving the rights, obligations, or interests of either in relation to the other or to the inhabitants of the other ... shall be referred from time to time to the IJC for examination and report, whenever the Government of the United States or the Government of the Dominion of Canada shall request that such questions or matters of difference be so referred...” (unilateral referral). Regarding Article X, the Submitters assert that both governments are failing to enforce the agreement that “questions or matters of difference arising between [Canada and the United States] involving the rights, obligations, or interests of the United States or of the Dominion of Canada either in relation to each other or their respective inhabitants, may be referred for decision to the IJC by the consent of the two Parties...” (joint referral).

---

3. *Ibid.* at 2-3.

4. *Ibid.* at 4.

5. *Ibid.* at 5.

6. *Ibid.* at 5-6.

7. *Ibid.* at 7-8.

The Submitters assert that the alleged failure to enforce rights and obligations under the Boundary Waters Treaty "is not a reasonable exercise of discretion" and that "[l]ack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing effective measures to prevent environmental degradation."<sup>8</sup> They also contend that an alleged deferral of issues regarding the Devils Lake outlet project to the U.S. Council on Environmental Quality ("CEQ") usurped the jurisdiction of the Boundary Waters Treaty and the IJC and that a temporary arrangement brokered through the CEQ "could not have prevented the pollution of Canadian waters."<sup>9</sup>

### III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon a consideration of the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,<sup>10</sup> Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.

The opening phrase 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...." An initial question arises whether Articles IV, IX and X of the Boundary Waters Treaty constitute "environmental law" within the meaning of NAAEC Article 45(2)(a). However, in view of the conclusion reached below that the submission does not present a matter that can be considered under Article 14 even if those provisions did constitute "environmental law", the Secretariat need not address this question.

The root of the submission is the assertion that the Devils Lake outlet causes transboundary water pollution in violation of Article IV of the Boundary Waters Treaty. Aside from any provisions of domestic water

---

8. *Ibid.* at 9.

9. *Ibid.* at 10. The submission indicates that the temporary arrangement involved the use of a gravel filter at the Devils Lake outlet.

10. 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).

pollution laws that might apply to the outlet,<sup>11</sup> the treaty itself provides a mechanism for seeking resolution of disputes relating to the two governments' agreement in Article IV that "boundary waters and waters flowing across the boundary shall not be polluted on either side to the injury of health or property on the other." Disputes over whether such transboundary pollution is occurring or, if so, how to address it, may be referred to the IJC either unilaterally or jointly under Articles IX and X. Indeed, referral to the IJC (either joint or unilateral) is the sole mechanism for addressing concerns over transboundary pollution resulting from the Devils Lake outlet that the Submitters assert is not being effectively enforced. However, neither Article IX nor Article X imposes an obligation to refer a matter to the IJC with the kind of specific, enforceable legal mandate that the Secretariat has recognized as necessary to support an assertion of a failure to effectively enforce under Article 14. The mandatory language in Article IX does not by itself create such an obligation. Article IX states that "questions or matters of difference" regarding rights and obligations under the treaty "shall be referred from time to time to the IJC for examination and report *whenever* the Government of the United States or the Government of the Dominion of Canada shall request that such questions or matters of difference be so referred." Despite the mandatory language, the apparent mandate in Article IX to make a unilateral referral is conditional, and appears to be entirely dependent on one of the governments exercising its discretion, first to determine that a "question or matter of difference" exists, and then to seek a referral. By contrast, Article X uses discretionary language (*may*), not mandatory language (*shall*), and it makes joint referral of issues to the IJC entirely dependent on the discretionary consent of the governments.

The discretion involved in the decision to make a joint or unilateral referral to the IJC is qualitatively different from the discretion involved in making enforcement decisions that the Secretariat has accepted for review in considering previous submissions. For example, in SEM-98-003 (Great Lakes), the Secretariat determined that an asserted failure to enforce section 115(a) of the U.S. *Clean Air Act* could be considered under Article 14.<sup>12</sup> Section 115(a) provides as follows:

Whenever the Administrator [of EPA], upon receipt of reports, surveys or studies from any duly constituted international agency has reason to

11. The Submitters do not base any of their assertions on any such domestic water pollution laws or regulations, and the Secretariat has not considered whether any such laws or regulations would apply to the outlet.
12. See SEM-98-003 (Great Lakes), Article 15(1) Determination that Development of a Factual Record is Not Warranted (5 October 2001).

believe that any air pollutant or pollutants emitted in the United States cause or contribute to air pollution which may reasonably be anticipated to endanger public health or welfare in a foreign country or whenever the Secretary requests him to do so with respect to such pollution which the Secretary of State alleges is of such a nature, the Administrator shall give formal notification thereof to the Governor of the State in which such emissions originate.

42 USC. § 7415(a). Even though the EPA Administrator has discretion to make the so-called endangerment finding that triggers the mandate to notify states in which the emissions of concern originate, the question of whether “reports, surveys or studies from any duly constituted international agency” provide a reason to believe that pollution originating in the United States “may reasonably be anticipated to endanger public health or welfare in a foreign country” is subject to a fact-based, objective inquiry to which a factual record could be suited.<sup>13</sup>

The Boundary Waters Treaty, however, does not mandate referral to the IJC whenever a government has reason to believe that trans-boundary water pollution is occurring. Instead, unilateral referral is mandated “from time to time” only if a government decides that a question or matter of difference regarding rights or obligations under the treaty exists and also that it wishes to seek a referral to the IJC as opposed to employing other means to resolve the dispute. Thus, even if factual information were to indicate that because of the Devils Lake outlet, “boundary waters and waters flowing across the boundary” from North Dakota into Canada are “polluted ... to the injury of health or property” in Canada, in apparent violation of Article IV of the treaty, the mandate to refer the matter to the IJC does not automatically follow. Indeed, it appears that the United States and Canada have a practice of referring matters to the IJC only through joint referral, and never through a unilateral reference. In the Secretariat’s view, because Articles IX and X provide no factual criteria for assessing the exercise of government discretion in deciding whether to seek a referral to the IJC, the dispute resolution mechanism they establish for enforcing apparent violations of Article IV does not create an obligation whose enforcement can be reviewed under NAAEC Articles 14 and 15.

---

13. See also SEM-03-001 (Ontario Power Generation), Determination under Articles 14(1) and (2) (19 September 2003), which concerned enforcement of Sections 166 and 176 of the *Canadian Environmental Protection Act*, 1999, which are similar to section 115(a) of the U.S. *Clean Air Act*.

#### IV. DETERMINATION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-06-002 (Devils Lake) does not contain assertions that can be considered under Article 14. 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 the Submitters 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 determination.

Respectfully submitted,

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

*(original signed)*  
William V. Kennedy  
Executive Director

c.c.: Judith E. Ayres, US-EPA  
David McGovern, Environment Canada  
Jose Manuel Bulas, SEMARNAT  
Submitters



## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

|  |  |
|--|--|
| <b>Submitters:</b>                     | Friends of the Earth Canada<br>Friends of the Earth – U.S.<br>People to Save-the-Sheyenne River, Inc.<br>Thelma Paulson and Gary Pearson<br>D.V.M. of North Dakota<br>Claire Sevenhuysen and Lawrence Price<br>of Manitoba |
| <b>Represented by:</b>                 | Sierra Legal Defence Fund  |
| <b>Parties:</b>                        | Canada and United States   |
| <b>Date received:</b>                  | 30 March 2006  |
| <b>Date of this<br/>determination:</b> | 21 August 2006   |
| <b>Submission no.:</b>                 | <b>SEM-06-002 (Devils Lake)</b>  |

---

#### I. INTRODUCTION

On 30 March 2006, 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). If the Secretariat determines that a submission meets those requirements, it then determines whether the

submission merits requesting a response from the Party named in the submission (Article 14(2)).

The Submitters asserted that Canada and the United States are failing to effectively enforce their treaty obligations under Articles IV, IX and X of the 1909 Treaty Relating to Boundary Waters between the United States and Canada ("Boundary Waters Treaty") in connection with construction and operation by the state of North Dakota of an outlet to drain water from Devils Lake into the Sheyenne River, the Red River basin, Lake Winnipeg, and ultimately the Hudson Bay drainage system. Specifically, the Submitters contended that the Devils Lake outlet will result in transboundary water pollution that both countries are obligated to prevent, and that the countries are obligated to refer issues regarding this alleged transboundary pollution to the International Joint Commission ("IJC"), either jointly or unilaterally.

On 8 June 2006, the Secretariat determined that the submission did not satisfy Article 14(1), and on 7 July 2006, the Submitters filed a revised submission. In the revised submission, the Submitters focus solely on the assertion that Canada and the United States are failing to effectively enforce Article IV of the Boundary Waters Treaty, which provides that boundary waters and waters flowing across the boundary between the United States and Canada shall not be polluted. They no longer make formal assertions regarding enforcement of Articles IX and X of the Treaty. The Submitters incorporate by reference the appendices to the original submission, and file four additional appendices along with the revised submission.

The Secretariat has again determined that the submission does not satisfy Article 14(1) and provides the reasons for this determination below.

## II. SUMMARY OF THE REVISED SUBMISSION

As noted above, the revised submission asserts that Canada and the United States are failing to effectively enforce their obligations under Article IV of the Boundary Waters Treaty in connection with construction and operation by the state of North Dakota of an outlet to drain water from Devils Lake into the Sheyenne River, the Red River basin, Lake Winnipeg, and ultimately the Hudson Bay drainage system. The Submitters state that "[t]he perceived need to lower the level of Devils Lake has been created in part by the mostly unauthorized drainage of



nearby wetlands and poor land use planning.”<sup>1</sup> The Submitters contend that the Devils Lake outlet project “threatens direct and negative environmental impacts on Canadian waters, including the introduction of biological pollutants such as invasive species.”<sup>2</sup>

The revised submission asserts that the state of North Dakota began diverting water through the Devils Lake outlet in September 2005.<sup>3</sup> The Submitters contend that the water in Devils Lake contains “biota of concern,” such as blue-green algae species and fish parasite species that are not found in the Canadian waters to which the diverted waters flow, as well as “high levels of pollutants such as sulphate, mercury, phosphorus and arsenic.”<sup>4</sup> The Submitters assert that these biota of concern and other pollutants threaten irreparable harm to the ecosystem of Lake Winnipeg and that these environmental impacts may be exacerbated if a May 2006 request by the North Dakota State Water Commission for modification of the permit to discharge Devils Lake surface water into the Sheyenne River is granted.<sup>5</sup>

The revised submission asserts that the Devils Lake drainage outlet relates to a larger scheme to install an outlet from the Missouri River through Devils Lake and the Sheyenne River into the transboundary Red River system, and that the IJC issued a report in 1977 finding that introduction of unwanted foreign biota from such a diversion “posed an unacceptable risk to the detriment of the people of Canada and to the general ecology of the region, and beyond.”<sup>6</sup> The revised submission asserts that despite public pressure to refer issues regarding the Devils Lake outlet project to the IJC in light of Canadian concerns, “both the U.S. and Canadian governments failed to prevent the diversion and unlawful pollution of waters flowing across the boundary, contrary to the Treaty.”<sup>7</sup> The Submitters contend that the United States government failed to accept formal invitations from the Canadian government in 2004 and 2005 for a joint referral of the Devils Lake project to the IJC, and that both governments failed to make a unilateral reference to the IJC.<sup>8</sup>

---

1. Revised submission at 2.

2. *Ibid.* at 1.

3. *Ibid.* at 2.

4. *Ibid.* at 2-3.

5. *Ibid.* at 3-4.

6. *Ibid.* at 4.

7. *Ibid.* at 5.

8. *Ibid.* at 5-6.

Based on these assertions, the Submitters contend that both Canada and the United States are failing to effectively enforce Article IV of the Boundary Waters Treaty.<sup>9</sup> They contend that the outflow from Devils Lake is an unlawful cause of pollution and that the governments are failing to enforce the agreement reflected in Article IV that "boundary waters and waters flowing across the boundary shall not be polluted on either side to the injury of health or property on the other."<sup>10</sup> The Submitters assert that Article IV is a mandatory provision creating an absolute prohibition of transboundary pollution, that it is up to the parties to the Treaty to prevent transboundary water pollution under Article IV and that the parties have failed to prevent such pollution.<sup>11</sup>

The Submitters assert that the alleged failure to enforce the anti-pollution provision in Article IV of the Treaty "is not a reasonable exercise of discretion" and that "[I]ack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing effective measures to prevent environmental degradation."<sup>12</sup> They also contend that an alleged deferral of issues regarding the Devils Lake outlet project to the U.S. Council on Environmental Quality ("CEQ") does not address the mandatory anti-pollution provision in the Treaty and usurps the jurisdiction of the Boundary Waters Treaty and the IJC, and that a temporary arrangement brokered through the CEQ "could not have prevented the pollution of Canadian waters."<sup>13</sup> The Submitters suggest that a "Factual Record could examine not only the pollution and the physical outlet and its effectiveness, but also the factual trail of the avoidance of the Treaty dispute resolution mechanisms."<sup>14</sup>

### III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon a consideration of the factors contained in Article 14(2).

---

9. *Ibid.* at 8.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.* at 8-9.

12. *Ibid.* at 9-10.

13. *Ibid.* at 10-11. The submission indicates that the temporary arrangement involved the use of a gravel filter at the Devils Lake outlet.

14. *Ibid.* at 10.

As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,<sup>15</sup> Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.

The opening phrase 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 [...]” In its 8 June 2006 determination, the Secretariat found it unnecessary to address the initial question of whether Article IV of the Boundary Waters Treaty constitutes “environmental law” within the meaning of NAAEC Article 45(2)(a). The Secretariat now considers this question with respect to the revised submission.

Article 45(2)(a) defines “environmental law” (in relevant part) as:

any statute or regulation of a Party, or provision thereof, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human life or health, through

- (i) the prevention, abatement or control of the release, discharge, or emission of pollutants or environmental contaminants,
- (ii) the control of environmentally hazardous or toxic chemicals, substances, materials and wastes, and the dissemination of information related thereto, or
- (iii) the protection of wild flora or fauna, including endangered species, their habitat, and specially protected natural areas in the Party’s territory, but does not include any statute or regulation, or provision thereof, directly related to worker safety or health.

Because the provision in Article IV prohibiting pollution of transboundary waters clearly involves the prevention, abatement or control of pollution, the key to answering this question for both the United States and Canada is whether the anti-pollution provision in Article IV is a provision of a “statute or regulation” within the meaning of Article 45(2)(a). In analyzing the definition of “environmental law” with respect to a previous submission, the Secretariat distinguished between domestic and international legal obligations and suggested

---

15. 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).

that only international obligations that are considered part of a country's domestic law can be included within the definition of "environmental law" in Article 45(2)(a).<sup>16</sup>

In the United States, the Supreme Court has stated:

A treaty is primarily a compact between independent nations. It depends for the enforcement of its provisions on the interest and the honor of the governments which are parties to it. If these fail, its infraction becomes the subject of international negotiations and reclamations, so far as the injured party chooses to seek redress, which may in the end be enforced by actual war. It is obvious that with all this the judicial courts have nothing to do and can give no redress. But a treaty may also contain provisions which confer certain rights upon the citizens or subjects of one of the nations residing in the territorial limits of the other, which partake of the nature of municipal law, and which are capable of enforcement as between private parties in the courts of the country.... The Constitution of the United States places such provisions as these in the same category as other laws of Congress by its declaration that this Constitution and the laws made in pursuance thereof, and all treaties made or which shall be made under authority of the United States, shall be the supreme law of the land." A treaty, then, is a law of the land as an act of Congress is, *whenever its provisions prescribe a rule by which the rights of the private citizen or subject may be determined*. And when such rights are of a nature to be enforced in a court of justice, that court resorts to the treaty for a rule of decision for the case before it as it would to a statute.<sup>17</sup>

Thus, the United States Supreme Court has indicated that for a treaty provision to have the status of a statutory provision under domestic law, it must be either self-executing or implemented through legislation.<sup>18</sup> Consistent with the Supreme Court language cited above, whether a treaty clause creates enforcement rights for individuals "is often described as part of the larger question of whether that clause is

---

16. SEM-97-005 (Biodiversity), Determination under Article 14(1) (26 May 1998). Cf. *Mexico-Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages*, AB-2005-10, Report of the Appellate Body at ¶ 70 (WTO 2006) (finding that the term "laws and regulations" in Article XX(d) of the GATT 1994 refers "to rules that form part of the domestic legal system of a WTO Member and do not extend to the international obligations of another WTO Member.").

17. *Head Money Cases*, 112 U.S. 580, 598 (1884). See also *Valentine v. United States*, 299 U.S. 5, 10 (1936); *De Lima v. Bidwell*, 182 U.S. 1, 195 (1901).

18. The Migratory Bird Treaty Act, enacted in 1918 to implement the 1916 Migratory Bird Convention between the United States and Great Britain (for Canada), is an example of U.S. legislation that implemented a treaty entered into around the time the Boundary Waters Treaty was signed.

'self-executing.'"<sup>19</sup> The mere inclusion of a treaty in the Statutes at Large or in the U.S. State Department's list of treaties in force does not show conclusively that the treaty has the same force of law domestically as a statute does.

The United States has not adopted legislation that implements any provisions of the Boundary Waters Treaty in the United States. Further, as far as the Secretariat has been able to discern, the courts that have considered whether the Boundary Waters Treaty is self-executing, in the sense that either its provisions may be directly enforceable or a federal action can be challenged for non-compliance with it in United States courts, have concluded that it is not.<sup>20</sup> Indeed, the treaty provides its own enforcement mechanism, by allowing the government parties to refer questions unilaterally or jointly to the IJC. Accordingly, the Secretariat cannot conclude that the anti-pollution provision in Article IV of the Boundary Waters Treaty is a provision of a "statute or regulation" of the United States within the meaning of NAAEC Article 45(2)(a).

In contrast to the United States, Canada has enacted the International Boundary Waters Treaty Act, 1910 (IBWTA, R.S., c. 1-20), which provides legislative confirmation and sanction of the Treaty (IBWTA, section 2). Section 3 of the IBWTA states:

The laws of Canada and of the provinces are hereby amended and altered so as to permit, authorize and sanction the performance of the obligations undertaken by His Majesty in and under the treaty, and so as to sanction, confer and impose the various rights, duties and disabilities intended by the treaty to be conferred or imposed or to exist within Canada.

- 
19. *Committee of U.S. Citizens Living in Nicaragua v. Reagan*, 859 F.2d 929, 937 (D.C. Cir.) (citing Riesenfeld, "The Doctrine of Self-Executing Treaties and *U.S. v. Postal: Win At Any Price?*", 74 Am. J. Int'l L. 892, 896-97 (1980).
  20. *Miller v. United States*, 583 F.2d 857, 860-61 and n. 6 (6th Cir. 1978) (BWT only creates treaty obligations between the United States and Canada, and not between the United States and its own citizens, and it "creates no enforcement mechanism for Articles III and IV which could conceivably create a private cause of action."); *Haudenosaunee Six Nations of Iroquois (Confederacy) of North America v. Canada*, 1998 U.S. Dist. LEXIS 16265, \*6-7 (W.D.N.Y. 1998) (BWT does not create private right of action); John Knox comments. See also J. Knox, "Proceedings of the Canada-United States Law Institute Conference on Multiple Actors in Canada-U.S. Relations: Cleveland, Ohio, April 16-18, 2004: Environment: Garrison Dam, Columbia River, The IJC, NGOs", 30 Can.-U.S. L.J. 129, 136-37 (2004) ("I think most observers would say that it is going to be a long shot for Manitoba to convince a Federal Court that the 1909 Treaty obligation [under Article IV] is self-executing, and get an injunction against North Dakota. ... There have been relatively few efforts to argue that the 1909 Treaty is self-executing in U.S. law, and they have failed when brought by a private individual").

Section 5 states: "The Federal Court has jurisdiction at the suit of any injured party or person who claims under this Act in all cases in which it is sought to enforce or determine as against any person any right or obligation arising or claimed under or by virtue of this Act." The IBWTA provides for the issuance of licenses for the use, obstruction or diversion of boundary waters in a manner that affects, or is likely to affect, the natural level or flow of the boundary waters on the other side of the border, and prohibits, except in accordance with such a license, the construction of works that raise or are likely to raise the natural water level on the other side of the border (ss. 11-12). It also prohibits the removal of water from the boundary waters outside the water basin of those waters (s. 13). The Act authorizes the Minister of Foreign Affairs to issue and administer the licenses allowed under the Act and to promulgate regulations regarding these licenses and prohibitions (ss. 16-21).<sup>21</sup> The Act provides for the punishment of offences under the Act and for injunctions (ss. 22-26). However, the Act does not explicitly mention licenses, regulations or other matters related to the rights, duties and disabilities associated with the prohibition of pollution of transboundary waters contained in Article IV of the Boundary Waters Treaty.

Submission SEM-97-005 (Biodiversity) raised the questions of whether a ratification instrument for an international agreement of which Canada was a party had the effect of bringing the international obligations contained in the agreement within the definition of environmental law in NAAEC Article 45(2). The Secretariat concluded that the ratification instrument alone could not be considered a "statute or regulation" under that definition, reasoning as follows:

The central argument in the Submission is that the Ratification Instrument "obligates" Canada to fulfill the obligations of the *Biodiversity Convention*. The Submission argues that Canada has not met the requirements of Article 8(k) of the *Biodiversity Convention*, and so has therefore failed to "enforce" the Ratification Instrument. However, with respect, the Secretariat is of the view that the Submission fails to make a critical distinction between "international" and "domestic" legal obligations. The purpose and effect of the Ratification Instrument is simply to confirm Canada's international obligations in respect of the *Biodiversity Convention*. In Canada, there is a fundamental and long-standing constitutional principle, derived from Canada's legal heritage, that the ratification process does not import international obligations into domestic law. Until international

---

21. In 2002, the federal government promulgated the *International Boundary Waters Regulations*, SOR/2002-445. The regulations are silent on pollution of boundary waters and waters flowing across the boundary.

obligations are implemented by way of statute or regulation pursuant to a statute, those obligations do not constitute the domestic law of Canada.<sup>22</sup>

In this case, the IBWTA serves to ratify the international obligations in the Treaty; “to permit, authorize and sanction the performance of the obligations undertaken by His Majesty in and under the treaty”; and “to sanction, confer and impose the various rights, duties and disabilities intended by the treaty to be conferred or imposed or to exist within Canada.”<sup>23</sup> While the IBWTA therefore clearly brings certain provisions of the Boundary Waters Treaty within Canadian domestic law, it does not clearly do so with respect to the anti-pollution provision of Article IV. It has been argued that despite the IBWTA, Article IV “is not incorporated into Canadian law [because] the rights and remedies provision of Article II<sup>24</sup> is specifically bestowed on individuals in a statute [i.e. the IBWTA – whose provisions focus on licenses for use, obstruction or diversion of boundary waters and remedies for non-authorized obstructions, uses or diversions]; all other provisions of the BWT therefore are to be carried out or enforced only by the governments in accordance with the statute that gives the authorities the necessary mandate to perform international duties.<sup>25</sup>” Although it is arguable that, contrary to this analysis, the IBWTA does incorporate all provisions of the Bound-

22. SEM-97-005 (Biodiversity), Determination under Article 14(1) (26 May 1998) (citations omitted).

23. The Secretariat notes that the Submitters assert only a failure to enforce Article IV of the Treaty, and not any provision of the IBWTA.

24. Article II states:

Each of the High Contracting Parties reserves to itself or to the several State Governments on the one side and the Dominion or Provincial Governments on the other as the case may be, subject to any treaty provisions now existing with respect thereto, the exclusive jurisdiction and control over the use and diversion, whether temporary or permanent, of all waters on its own side of the line which in their natural channels would flow across the boundary or into boundary waters; but it is agreed that any interference with or diversion from their natural channel of such waters on either side of the boundary, resulting in any injury on the other side of the boundary, shall give rise to the same rights and entitle the injured parties to the same legal remedies as if such injury took place in the country where such diversion or interference occurs; but this provision shall not apply to cases already existing or to cases expressly covered by special agreement between the parties hereto.

It is understood, however, that neither of the High Contracting Parties intends by the foregoing provision to surrender any right, which it may have, to object to any interference with or diversions of waters on the other side of the boundary the effect of which would be productive of material injury to the navigation interests on its own side of the boundary.

25. P. Muldoon, D. Scriven and J. Olson, *Cross-Border Litigation* (Carswell: Toronto 1986), at 121-122.

ary Waters Treaty into Canadian domestic law, the Secretariat finds the lack of clarity on that question significant.

In sum, it seems likely that the anti-pollution provision in Article IV of the Boundary Waters Treaty would not be considered part of United States domestic law, while in Canada the matter is less clear. Nonetheless, the question remains unresolved in both countries. Considering that the law is unclear and unsettled on whether Article IV is considered part of the domestic law in Canada or the United States so as to be considered equivalent to a statutory provision, the Secretariat is unable to conclude that the anti-pollution provision in Article IV meets the definition of "environmental law" in NAAEC Article 45(2)(a). Additional clarity would be required on these questions for the Secretariat to proceed with a submission asserting a failure to effectively enforce the anti-pollution provision in Article IV.<sup>26</sup>

#### IV. DETERMINATION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that revised submission SEM-06-002 (Devils Lake) does not contain assertions that can be considered under Article 14. Pursuant to Guideline 6.3 of the *Guidelines for Submission on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation*, the Secretariat hereby terminates the Article 14 process with respect to this submission.

Respectfully submitted,

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

*(original signed)*  
William V. Kennedy  
Executive Director

c.c.: Judith E. Ayres, US-EPA  
David McGovern, Environment Canada  
Jose Manuel Bulas, SEMARNAT  
Submitters

---

26. The Secretariat notes that the Submitters have not identified any effort on their part or the part of others to seek a resolution of those questions through domestic proceedings in Canada or the United States prior to the filing of the submission.



**SEM-06-003**  
**(Ex Hacienda El Hospital II)**

**AUTEURS :** MYREDD ALEXANDRA MARISCAL  
VILLASEÑOR ET COLL.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 17 juillet 2006

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec des actes illégaux qui auraient été commis lors de l'exploitation, de la fermeture et du démantèlement d'une usine de fabrication de pigments de peinture exploitée par BASF Mexicana, S.A. de C.V.

**DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) ET (2)** (30 août 2006) 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 de América del Norte

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

|                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| <b>Peticionarios:</b>                 | Myredd Alexandra Mariscal Villaseñor<br>Justina Domínguez Palafox<br>Félix Segundo Nicolás<br>Karina Guadalupe Morgado Hernández<br>Santos Bonifacio Contreras Carrasco<br>Florentino Rodríguez Viaira<br>Valente Guzmán Acosta<br>María Guadalupe Cruz Ríos<br>Cruz Ríos Cortés<br>Silvestre García Alarcón |
| <b>Representados por:</b>             | Myredd Alexandra Mariscal Villaseñor   |
| <b>Parte:</b>                         | Estados Unidos Mexicanos   |
| <b>Fecha de recepción:</b>            | 17 de julio de 2006  |
| <b>Fecha de la<br/>determinación:</b> | 30 de agosto de 2006   |
| <b>Núm de petición:</b>               | SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II)  |

---

#### I. INTRODUCCIÓN

El 17 de julio de 2006, la Lic. Myredd Alexandra Mariscal Villaseñor, por su propio derecho y en representación de las personas arriba señaladas ("Peticionarios"), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental ("Secretariado") una petición ciudadana de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o "Acuerdo"). Los

Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de supuestos ilícitos que ocurrieron durante la operación, cierre y desmantelamiento de una planta de producción de pigmentos para pintura a base de plomo, cromo y molibdeno (la "Instalación"), operada de 1973 a 1997 por BASF Mexicana, S.A. de C.V. ("BASF") y ubicada en la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital en Cuautla, Morelos.

Los Peticionarios señalan que México **(i)** no ha sancionado las acciones ilegales en las que incurrió la empresa durante sus operaciones; **(ii)** no ha sancionado las irregularidades documentadas en una auditoría ambiental; **(iii)** no ha llevado a cabo los estudios necesarios para dimensionar la magnitud ambiental de la contaminación en la Ex Hacienda El Hospital; y **(iv)** no ha ordenado las medidas de prevención y control para evitar la dispersión de la contaminación ocasionada por BASF.<sup>1</sup>

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II) cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta de la Parte de acuerdo con el artículo 14(2), por las razones que se exponen en la presente determinación.

## II. ANTECEDENTES

El 26 de enero de 2006 el Sr. Carlos Álvarez Flores, presentó ante el Secretariado la petición SEM-06-001 (Ex Hacienda El Hospital) con alegatos e información de soporte similar a la que hoy se somete a consideración. El Secretariado determinó el 17 de mayo de 2006 que la petición cumplía con los requisitos para su posterior estudio y solicitó una respuesta a México. El 22 de mayo de 2006 la petición fue retirada mediante un escrito de desistimiento firmada por el Sr. Álvarez, por lo que el Secretariado notificó el desistimiento al Consejo de la CCA el 8 de junio de 2006 y dio por terminado el trámite de la petición.

## III. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México omite en aplicar efectivamente diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio

---

1. Petición, p. 1.

Ecológico la Protección al Ambiente<sup>2</sup> (“LGEEPA”); la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos<sup>3</sup> (“LGPGIR”); la Ley de Aguas Nacionales<sup>4</sup> (“LAN”); el Código Penal Federal<sup>5</sup> (“CPF”); el Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos<sup>6</sup> (“RRP”); el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales<sup>7</sup> (“RLAN”); y diversas Normas Oficiales Mexicanas<sup>8</sup>. Los Peticionarios afirman que el gobierno de México también omite en aplicar efectivamente disposiciones ambientales cuyo incumplimiento conoció a partir de una auditoría ambiental (“Auditoría Ambiental”) concluida en 1997 en las instalaciones operadas por BASF.<sup>9</sup>

La petición narra que el predio de 5,300 m<sup>2</sup> anteriormente ocupado por la Instalación es propiedad de la familia Abe desde hace casi 70 años<sup>10</sup> y que formaba parte de un terreno más extenso de alrededor de 43,000 m<sup>2</sup>. La petición relata que el predio fue utilizado entre 1973 y 1997 por BASF para la operación de la Instalación;<sup>11</sup> que entre 1996 y 1997 se llevó a cabo la Auditoría Ambiental a la Instalación mediante la cual la autoridad conoció con detalle la situación ambiental; que en 1998 se presentó la primera denuncia popular por el dueño del predio y otros habitantes de la comunidad;<sup>12</sup> que entre el 2000 y el 2002 se enviaron a confinamiento en Mina Nuevo León más de 11,800 toneladas de residuos peligrosos provenientes en gran medida de excavaciones de

2. LGEEPA artículos 4, 5, 6, 134, 135, 136, 139, 140, 150, 151, 151 bis, 152, 152 bis, 160, 161, 162, 167, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 3, 167 bis 4, 168, 169, 170, 170 fracción III, 170 bis, 171, 172, 173, 174, 191, 192 y 193.
3. LGPGIR artículos 68, 69, 75, 78, 101, 103 y 106.
4. LAN artículos 29, fracción VI y 119 fracciones VI, VII, XI, XIV y XV.
5. CPF artículos 414, 415, 416, 420 Quater y 421.
6. RRP artículos 6, 8, 10, 12 14, 15, fracciones II, VII, 16 y 17 fracción II. El 16 de agosto de 2005 el Secretariado solicitó a la Lic. Mariscal Villaseñor que aclarara a cuál reglamento se refiere al citar “Reglamento de la LGEEPA 6, 8, 10, 12 y 23” por lo que el 21 de agosto el Secretariado recibió un correo electrónico en el que dicha apoderada informó que se refiere al RRP.
7. RLAN artículos 135 fracciones IV, V, VI y VII.
8. Norma Oficial Mexicana NOM-052-ECOL-1993 Que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente; y Norma Oficial Mexicana NOM-053-SEMARNAT-1993 Que establece el procedimiento para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.
9. Las disposiciones citadas en dicha auditoría ambiental se refieren más adelante en esta determinación.
10. Petición, p. 2.
11. Petición, p. 7.
12. Petición, p. 2.

suelos contaminados en la Instalación;<sup>13</sup> que en el 2005 se encontraron mayores evidencias de contaminación que constatan la existencia de contaminación en la Instalación;<sup>14</sup> que un programa de restauración implementado por BASF fue suspendido el 31 de mayo del 2005 por el Municipio;<sup>15</sup> y que el 27 de febrero de 2006 PROFEPA impuso una multa a BASF por \$1,872,000 pesos por hechos relacionados al programa de restauración elaborado por la empresa.

Los Peticionarios afirman que la contaminación del suelo proviene de las operaciones de la Instalación y existe en los predios arrendados por BASF, en predios adyacentes propiedad de la familia Abe y en predios propiedad de otros habitantes de la Ex Hacienda El Hospital<sup>16</sup> (los "Predios de Terceros").

La petición enlista 17 actos u omisiones que califica como de *nula aplicación* o de *falta de aplicación efectiva* de la legislación ambiental que a continuación se resumen.

#### A. Irregularidades detectadas en una auditoría ambiental

Los Peticionarios aseveran que mediante la Auditoría Ambiental, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA") conoció desde abril de 1997<sup>17</sup> la violación a la legislación ambiental mexicana.<sup>18</sup> Los Peticionarios sostienen que entre agosto de 1996 y marzo de 1997 BASF participó voluntariamente en el programa de auditoría ambiental de la PROFEPA<sup>19</sup> y aceptó que auditores acredi-

13. Petición, p. 12.

14. Los Anexos 11 y 12 de la Petición contienen documentos de Fe de Hechos en los que se destaca la posible presencia de suelos contaminados con residuos peligrosos.

15. La petición no es clara respecto de la fecha de inicio del programa de restauración.

16. Petición, pp. 5, 6 y 7.

17. El 21 de julio de 2006 la representante de los Peticionarios aclaró al Secretariado que en la página 3, párrafo cuarto, renglón cinco de la petición, dice "abril de 1977", debiendo decir "abril de 1997".

18. Artículos 15, fracción I, 110, fracción II, 113, 134 y 152 de la LGEEPA; 8, fracciones II, III, VI, VII, y IX, 14, 15 fracciones II, VII y 17 fracción II del RRP; 29, fracción VII, 119 fracciones VI, VII, XI, XIV y XV de la LAN; 31, fracción VI, 135, fracciones IV, V, VI y VII, 136, fracción II del RLAN; 7 fracción I del Reglamento de la LGEEPA en materia de Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica (RPCCA); Norma Oficial Mexicana NOM-021-ECOL-1993 Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores provenientes de la industria del curtido y acabado en pieles; y Norma Oficial Mexicana NOM-043-ECOL-1993 Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas.

19. Petición Anexo 24, p. 2.

tados<sup>20</sup> realizaran, sin costo alguno para BASF, la Auditoría Ambiental a la Instalación. El plan de acción de la Auditoría Ambiental documenta las omisiones a la legislación ambiental, las acciones correctivas y el plazo para llevarlas a cabo.<sup>21</sup> Sin embargo, aseveran que BASF no suscribió el plan de acción y notificó a la PROFEPA el cierre de las instalaciones.<sup>22</sup> Los Peticionarios cuestionan que se permita que algunas empresas hagan uso indebido del programa de Auditoría Ambiental, puesto que al inscribirse voluntariamente, las empresas no son inspeccionadas y cuentan con plazos “ventajosos” para el cumplimiento de las deficiencias detectadas. En este caso, señalan que la empresa utilizó dicho programa voluntario para evadir –con éxito– la aplicación de la legislación ambiental porque eventualmente no suscribió el plan de acción y la PROFEPA no sancionó las omisiones detectadas en dicho instrumento.<sup>23</sup>

## B. Disposición ilegal de residuos

Los Peticionarios afirman que México no ha sancionado actos ilegales cometidos por BASF, ya que antes del cierre y durante el desmantelamiento, la empresa dispuso ilegalmente –o permitió que se dispusieran– de residuos peligrosos en la Instalación y en los Predios de Terceros.<sup>24</sup> Los Peticionarios afirman que la empresa confinó en la Instalación costales de pigmentos amarillos y anaranjados a base de cromo, plomo y molibdeno.<sup>25</sup> Respecto de la disposición de residuos en Predios de Terceros, los Peticionarios afirman que BASF “donó o vendió a bajos precios a los ex trabajadores y pobladores del lugar [...] envases, tarimas, charolas de secado y otros materiales que habían estado en contacto o contenían residuos peligrosos”<sup>26</sup> y adjuntan información donde se señala el relleno de Predios de Terceros con residuos peligrosos.<sup>27</sup>

---

20. Según la petición, el auditor ambiental fue la empresa Topografía, Estudios y Construcción, S.A. de C.V., supervisado por la empresa Oso Ingeniería, S.A. de C.V., ambos acreditados ante la PROFEPA. Petición, p. 7.

21. El plazo para llevar a cabo las acciones correctivas varía entre una semana y 12 meses.

22. Petición, Anexo 24 p. 2.

23. Petición, p. 3.

24. Petición, p. 5. El Anexo 8. señala concretamente los predios de Jacobo Rodríguez Mares, Próculo García Alarcón, Reyna Puentes Ramírez, Cruz Ríos Cortés y Aurora García Gutiérrez, aunque el Secretariado desconoce si existen más Predios de Terceros contaminados por las operaciones de la Instalación.

25. Petición, Anexo 11.

26. Petición, p. 6.

27. “[...] los predios de los señores Jacobo Rodríguez Mares, Próculo García Alarcón, Reyna Puentes Ramírez, Cruz Ríos Cortés y Aurora García Gutiérrez, que engañados

### C. Falta de un diagnóstico ambiental

Los Peticionarios aseveran que la autoridad ambiental no cuenta con un diagnóstico ambiental propio<sup>28</sup> y que ésta no debió aceptar –o en todo caso solicitar– el programa de remediación ambiental propuesto por BASF, con lo cual la autoridad quedó sujeta a las acciones de limpieza establecidas por la empresa, sin contar con un diagnóstico propio.<sup>29</sup>

La Petición afirma que la evaluación del sitio y el programa de limpieza fueron elaborados por los asesores de BASF, y que sirvió de base para las actuaciones de la autoridad. Los Peticionarios alegan que al no contar con estudios propios o independientes, la PROFEPA no tuvo instrumentos suficientes para corroborar si efectivamente la remediación del sitio fue realizada adecuadamente,<sup>30</sup> pues quedó “entrampada en su propio procedimiento” orillando a que las actuaciones de la PROFEPA descansaran en estudios ambientales de BASF.<sup>31</sup>

### D. Ausencia de medidas de urgente aplicación

Los Peticionarios manifiestan que La PROFEPA no dictó –o si las ordenó, no las aplicó– medidas de prevención y control de la contaminación al hacerse evidente la situación ambiental por la Auditoría Ambiental, el proceso de desmantelamiento y actividades de remediación.<sup>32</sup> La petición señala que la PROFEPA emitió un acuerdo administrativo el 1 de julio de 1998 en el que se ordenaron medidas de urgente aplicación.<sup>33</sup> Sin embargo, los Peticionarios alegan que dichas medidas no se exigieron en los actos de autoridad subsecuentes, ni se sancionó a BASF por no implementarlas.<sup>34</sup> Afirman que después de dos años después de emitir las medidas de urgente aplicación, no se había realizado ningún acto de autoridad y que un acuerdo administrativo fechado el 20 de julio del 2000, no señala las acciones a realizar en los Predios de Terceros donde supuestamente, se dispusieron residuos peligrosos provenientes de la demolición de instalaciones.<sup>35</sup>

---

por Basf, permitieron el relleno de sus predios con residuos peligrosos [...]” (el texto original está en mayúsculas) Petición, Anexo 8.

28. Petición, pp. 1, 5.

29. Petición, pp. 6, 7, 8, 9.

30. Petición, p. 7.

31. Petición, p. 7.

32. Petición, pp. 4.

33. Petición, Anexo 4.

34. Petición, pp. 5, 9.

35. Petición, p. 9; Anexo 6.



### **E. Existencia de drenajes “clandestinos”**

Los Peticionarios aseveran que existe un sistema de drenaje que supuestamente fue utilizado para descargar aguas residuales de proceso, que no está documentado en los planos presentados por BASF a las autoridades ambientales y municipales.<sup>36</sup> Afirman que BASF presentó información incompleta sobre la red de drenajes y que supuestamente la PROFEPA consintió dicha omisión,<sup>37</sup> ya que el 5 de agosto de 2005 emitió un acuerdo administrativo<sup>38</sup> que incorporó planos de la empresa pero que omitió “intencionalmente” un drenaje “clandestino”, lo que alegan, constituye un delito conforme a la legislación penal.<sup>39</sup>

### **F. Irregularidades en los permisos y actuaciones de la autoridad**

Los Peticionarios aseveran que existieron irregularidades en un permiso municipal obtenido por BASF para realizar las actividades de limpieza de suelos.<sup>40</sup> Señalan también que los trabajos de restauración fueron suspendidos por el Municipio el 31 de mayo de 2005 y que la PROFEPA no ha logrado obligar a la empresa a cumplir con los mismos.<sup>41</sup>

Los Peticionarios afirman que la PROFEPA emitió indebidamente una constancia en la que se dieron por concluidos parte de los trabajos de restauración ambiental que BASF realizó durante el mes de mayo y julio de 2000. Señalan que el Ing. Rafael Coello García, encargado de la Dirección General de Inspección de la Subprocuraduría de Verificación Industrial de la PROFEPA, carecía de facultades suficientes para la emisión de dicho documento.<sup>42</sup>

Señalan, que la resolución administrativa emitida por la PROFEPA en la que se impuso a BASF una multa de \$1,872,000.00 pesos, únicamente se relaciona con el programa de restauración ambiental elaborado por la empresa y no con otras omisiones que alegan los Peticionarios.

---

36. Petición, pp. 7, 10; Anexo 14.

37. Petición, p. 10.

38. Petición, Anexo 17.

39. Petición, p. 10; Anexo 17.

40. Petición, Anexo 16.

41. Petición, p. 10

42. Petición, p. 9; Anexo 13.

Por último, los Peticionarios afirman que las autoridades ambientales no han atendido los puntos de acuerdo emitidos por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión; y por el Congreso Local del Estado de Morelos.

#### IV. ANÁLISIS

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.*

Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), este artículo no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>43</sup> por lo que el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

---

43. Véase 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).

### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar 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.” Al respecto, los peticionarios son personas sin vinculación gubernamental y están establecidas en territorio mexicano. El Secretariado a continuación hace un análisis sobre si (i) la petición “asevera” la supuesta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia; (ii) si cada una de las disposiciones que se citan en la petición se ajustan al concepto que da el ACAAN de “legislación ambiental” en su artículo 45(2);<sup>44</sup> y (iii) si las afirmaciones cumplen con el requisito temporal de aseverar que existe una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>45</sup> El Secretariado determina que la petición en su conjunto alega una omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia.

El Secretariado examinó las disposiciones legales citadas en la petición y determina que algunas disposiciones incluidas en la Auditoría Ambiental no pueden revisarse dentro del procedimiento de

---

44. El artículo 45 del ACAAN define “legislación ambiental como:

2. 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 disseminación de información relacionada con ello; o

(iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.

(b) Para mayor certidumbre, el término “legislación ambiental” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.”

45. El Secretariado ya ha determinado anteriormente los parámetros en la oración inicial del artículo 14(1) del Acuerdo. Véase SEM-99-002 (Aves Migratorias) Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999).

peticiones ciudadanas. El Anexo I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legales citadas en la petición que se sujetan a examen.

### 1. LGPGIR, RRP y NOM en la materia

Respecto a las disposiciones de la LGPGIR citadas en la petición, se ajustan al concepto de legislación ambiental ya que se refieren a la responsabilidad acerca de la contaminación y remediación de sitios (art. 68 y 69); la responsabilidad de las autoridades de identificar, inventariar, registrar y categorizar los sitios contaminados (art. 75); la evaluación de riesgos al ambiente por sitios contaminados (art. 78); la realización de actos de inspección y vigilancia (arts. 101 y 103); y las sanciones administrativas (art. 106). El Secretariado nota que si bien la LGPGIR fue publicada en el Diario Oficial de la Federación ("DOF") el 8 de octubre de 2003, su aplicación no tendría un efecto retroactivo<sup>46</sup> ya que las disposiciones se refieren a riesgos para la salud pública y contaminación del suelo presuntamente existentes.<sup>47</sup> Asimismo, respecto de la reforma al artículo 101 del 22 de mayo del 2006, es aplicable a los hechos posteriores a su entrada en vigor.

En cuanto al RRP, todas las disposiciones citadas se consideran como legislación ambiental<sup>48</sup> ya que se refieren a las obligaciones a cargo del generador de residuos peligrosos (arts. 6 y 8); la autorización de la SEMARNAT para la recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos peligrosos (art. 10); las características que deben cumplir los lugares para el almacenamiento de residuos peligrosos (arts. 12, 14, 15 fracciones II y VII, y 17 fracción II); y los requisitos para el transporte de residuos peligrosos (art. 23).

Respecto de las NOM-052-SEMARNAT-1993 y NOM-053-SEMARNAT-1993 contienen disposiciones sobre las características de

46. En esta consideración se tiene en mente que el Secretariado ya ha abordado la cuestión sobre el diferendo en las interpretaciones judiciales sobre la aplicación retroactiva de la ley cuando está en juego el interés público. En este sentido, véase SEM-00-005 (Molymex II) Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (20 Diciembre 2001).

47. En SEM-98-007 (Metales y Derivados) Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (6 de marzo de 2000), el Secretariado concluyó que podían examinarse disposiciones jurídicas cuya entrada en vigor era posterior a las actividades que provocaron la contaminación del suelo, porque las aseveraciones se referían a riesgos para la salud pública y contaminación del suelo presuntamente existentes.

48. Véase *infra* nota 2.

los residuos peligrosos y los procedimientos para su determinación y se consideran también para su ulterior análisis.

## 2. LGEEPA

Las disposiciones citadas de la LGEEPA se ajustan a la definición de legislación ambiental ya que establecen el marco de atribuciones a la SEMARNAT en materia de contaminación ambiental y de restauración de suelos contaminados (arts. 4, 5, 6). Las disposiciones citadas incluyen los criterios para la prevención y control de la contaminación del suelo y los casos en que deben considerarse (arts. 134 y 135); las condiciones que deben reunir los residuos que puedan acumularse y que se depositen o infiltren en el subsuelo (art. 136); el marco al que se sujeta el manejo de materiales y residuos peligrosos (art. 150); y el principio sobre la responsabilidad del manejo y disposición final de residuos y contaminación de suelos (arts. 151 y 152 bis). Se hace cita de las disposiciones aplicables a las descargas, depósitos o infiltraciones en los suelos de sustancias o materiales contaminantes (art. 139); la generación, manejo y disposición final de residuos de lenta degradación (art. 140); las autorizaciones en materia de residuos peligrosos (art. 151 bis); y el reciclaje y reuso de residuos peligrosos (art. 152).

Los Peticionarios citaron otras disposiciones de la LGEEPA que se consideran para su análisis, ya que establecen reglas aplicables al procedimiento administrativo por violaciones a la legislación ambiental (arts. 167, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 168, 169); a la imposición de medidas de control, seguridad y sanciones (art. 160); a la inspección y vigilancia (art. 161 y 162); a los casos en que pueden imponerse medidas de seguridad y las acciones y plazos para implementarlas (arts. 170 y 170 bis); a las sanciones administrativas (art. 171); a los casos en que procede la suspensión, revocación o cancelación de permisos (art. 172); a los criterios para la imposición de multas (art. 173); al decomiso, clausura parcial o clausura definitiva (art. 174); y al trámite de denuncia popular<sup>49</sup> (arts. 191, 192 y 193).

La LGEEPA fue reformada el 13 de diciembre de 1996, por lo que son aplicables las disposiciones a los hechos ocurridos con posterior-

---

49. En otras determinaciones, el Secretariado ha estimado que las disposiciones de la LGEEPA relacionadas con la denuncia popular califican como "legislación ambiental" en los términos de la definición del artículo 45(2) del ACAAN. Véase SEM-98-002 (Ortiz Martínez) Determinación conforme al artículo 14(1) (23 de junio de 1998); SEM-97-007 (Lago de Chapala) Determinación conforme al artículo 15(1) (14 de julio del 2000); y SEM-00-006 (Tarahumara) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001).

idad. Las disposiciones reformadas y/o adicionadas el 31 de diciembre de 2001,<sup>50</sup> 25 de febrero de 2002<sup>51</sup> y 7 de diciembre de 2005,<sup>52</sup> son aplicables a los hechos posteriores su inicio de vigencia. Respecto de las disposiciones aplicables al procedimiento administrativo,<sup>53</sup> se estiman aplicables a los actos o procedimientos administrativos iniciados con posterioridad a su reforma o adición, según corresponda.

### 3. *Código Penal Federal*

La Petición señala los delitos tipificados en los artículos 414, 415, 416, 420 Quater y 421, los cuales cumplen con la definición de legislación ambiental, ya que se trata de normas orientadas a la protección del ambiente.<sup>54</sup> Debe puntualizarse que el artículo 420 Quater es aplicable a actos a partir de la reforma del 6 de febrero de 2002. Los demás preceptos citados del CPF son aplicables a actos ocurridos antes de la entrada en vigor de la reforma.<sup>55</sup> Por lo tanto, se consideran a examen los artículos 415, fracciones I y II y 416, fracción I del CPF, los cuales son los tipos equivalentes a los citados en la petición.<sup>56</sup> Respecto al artículo 421, establece disposiciones comunes a los delitos contra el ambiente.

### 4. *LAN y RLAN*

En cuanto a los artículos de la LAN citados en la petición, el Secretariado considera que se ajustan al concepto de legislación ambiental. Las disposiciones se refieren a la obligación de los conce-

50. LGEEPA artículos 150, 161, 162, 163, 167 y 168.

51. LGEEPA artículos 4; y 5, fracción XI;

52. LGEEPA artículos 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3 y 167 bis 4.

53. Es decir, los artículos 161, 162, 167 y 168, reformados en el 2001 y los artículos 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3 y 167 bis 4, adicionados en el 2005.

54. En otras determinaciones, el Secretariado ha aceptado para su examen las peticiones relativas a la falta de aplicación efectiva de normas penales orientadas a la tutela del ambiente. Véase SEM- 98-007 (Metales y Derivados) Notificación al Consejo conforme al Artículo 15 (1) (6 de marzo de 2000); SEM-00-006 (Tarahumara) Determinación conforme a los Artículos 14 (1) y (2) (6 de noviembre de 2001).

55. Artículo Segundo Transitorio (reforma del 6 de febrero de 2002). "Los artículos del Título Vigésimo Quinto del Código Penal Federal, vigentes hasta la entrada en vigor del presente decreto, seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia. Asimismo, dichos preceptos seguirán aplicándose a las personas procesadas o sentenciadas por los delitos previstos y sancionados por los mismos artículos. Lo anterior sin perjuicio de aplicar, cuando proceda, lo previsto en el artículo 56 del citado Código Penal Federal."

56. Esta consideración se hace sin agravio sobre lo que parece indicar que los Peticionarios sí consideraron la vigencia de la norma penal al citar "los artículos 415 fracción I al 416 fracción I".

sionarios de aguas nacionales de observar las disposiciones aplicables (art. 29, fracción VI); y las sanciones que puede imponer las autoridades (artículo 119, fracciones VI, VII, XI, XIV y XV). Los artículos citados se reformaron el 29 de abril del 2004 y en el caso del artículo 29 fracción VI pasó a ser la fracción VIII. Se consideran para su análisis el texto anterior a la reforma del 29 de abril de 2004, por la época de los hechos que se aseveran en la petición.

Se consideran para su examen las disposiciones del artículo 135 de la RLAN puesto que requiere a los concesionarios de aguas nacionales instalar dispositivos para verificar las descargas (fracción IV); informar a la Comisión Nacional del Agua (“CNA”) sobre cambios en los procesos (fracción V); notificar a la CNA sobre la presencia de contaminantes en las descargas, no previstos originalmente en la autorización (fracción VI); y cumplir con las condiciones particulares de descarga impuestas en el título de concesión.

##### *5. Disposiciones contenidas en la Auditoría Ambiental*

En cuanto a las disposiciones que se citan en la Auditoría Ambiental, no se consideran para su análisis los artículos de la LGEEPA que se refieren a las bases para la formulación de políticas ambientales;<sup>57</sup> criterios para la protección de la atmósfera;<sup>58</sup> y requisitos para la obtención de un título de concesión.<sup>59</sup> Los artículos 29, fracción VII de la LAN y 136, fracción II del RLAN se consideran para su análisis puesto que contienen disposiciones aplicables a la descarga de aguas residuales y la prevención de la contaminación de aguas subterráneas. Respecto de las demás disposiciones citadas en la Auditoría Ambiental, éstas ya fueron analizadas en los incisos anteriores de esta determinación.

Por último, el Secretariado estima que las disposiciones sobre contaminación a la atmósfera<sup>60</sup> y contaminación del agua por descargas de industrias del curtido y acabado en pieles<sup>61</sup> no se pueden revisar porque la petición carece de aseveraciones al respecto.

---

57. LGEEPA artículo 15, fracción I.

58. LGEEPA artículos 110 fracción II y 113; RPCCA artículo 7, fracción I.

59. RLAN artículo 31, fracción VI.

60. Norma Oficial Mexicana NOM-043-ECOL-1993 Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas.

61. Norma Oficial Mexicana NOM-021-ECOL-1993 Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores provenientes de la industria del curtido y acabado en pieles.

## B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

El Secretariado considera que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1), incisos (a), (b), (c), (d), (e) y (f) puesto que:

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) de ser presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado, en este caso el español.<sup>62</sup>
- b. La petición satisface el artículo 14(1)(b), ya que los Peticionarios se identifican claramente en la información proporcionada.
- c. La petición cumple el requisito del artículo 14(1)(c), ya que proporciona información suficiente que permite al Secretariado revisarla, incluyendo las pruebas documentales para sustentarla y que permiten al Secretariado su revisión.

En relación con la Auditoría Ambiental, los Peticionarios adjuntaron el resumen ejecutivo, el cual es un diagnóstico sobre la situación ambiental antes del desmantelamiento. Si bien no se precisa si la Instalación estaba en operaciones, por el tipo de deficiencias y acciones correctivas, se desprende que el documento se refiere a una fábrica en operación. La Auditoría Ambiental detecta en la Instalación, omisiones en el manejo de residuos peligrosos;<sup>63</sup> revela que existió material de demolición, impregnado con residuos peligrosos, advirtiendo la posible contaminación de mantos freáticos;<sup>64</sup> señala que hay contaminación del suelo y posiblemente de los mantos freáticos, por el agua impregnada de pigmentos a base de cromo y plomo;<sup>65</sup> señala las posibles filtraciones de contaminación al suelo y subsuelo a través de las fracturas en los pisos de la planta de tratamiento de aguas residuales y los filtros prensa;<sup>66</sup> y advierte la presencia de cromo en el sistema de tratamiento de aguas residuales<sup>67</sup> y en el efluente proveniente del área de servicios.<sup>68</sup>

---

62. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las Directrices establece que: "Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las Peticiones".

63. Incisos RSP-001 a RSP-005 de la Auditoría Ambiental.

64. Incisos RSP-006, SOL-001 y SOL-002 de la Auditoría Ambiental.

65. Inciso SYS-002 de la Auditoría Ambiental.

66. Inciso SYS-001 de la Auditoría Ambiental.

67. Inciso AGA-002 de la Auditoría Ambiental.

68. Inciso AGA-004 de la Auditoría Ambiental.



En este punto, el Secretariado no desconoce la naturaleza voluntaria del programa de industria limpia de la PROFEPA, el cual no hace exigible suscribir el plan de acción derivado de una auditoría ambiental. Tampoco omite en señalar que la legislación Mexicana contiene disposiciones que garantizan un debido proceso legal, por lo que no resulta inmediato el uso de un plan de acción de auditoría ambiental para la imposición de sanciones. Sin embargo, el planteamiento de los Peticionarios es que las omisiones documentadas en la Auditoría Ambiental no se utilizaron para orientar las acciones de la PROFEPA en el caso de la Ex Hacienda El Hospital. Por otro lado, reclaman el uso de dicho instrumento voluntario para eludir la aplicación de la ley durante la fase final de las operaciones de BASF, sin que ello trajera consecuencia alguna.

La petición adjunta copias de Fe de Hechos levantadas por un Notario Público en las que se da cuenta de testimonios relacionados con los hallazgos al momento de realizar excavaciones.<sup>69</sup> Sobre las aseveraciones de un drenaje “clandestino” los Peticionarios anexaron un documento de las autoridades del Municipio de Cuautla<sup>70</sup> que se relaciona con sus señalamientos.

Se anexaron también instrumentos notariales con fotografías de lo que parece ser una tubería de concreto,<sup>71</sup> así como declaraciones que señalan la existencia de “un tubo de concreto que tiene la apariencia de ser drenaje [...] que se desconoce para que servía.”<sup>72</sup> La Auditoría Ambiental sustenta en parte esta afirmación al indicar que “[e]l Lay-out hidráulico de la planta (pluvial, sanitario y de procesos) no se encuentra actualizado [...]” y señala que hay una “omisión en el cambio de dirección de las descargas sanitarias generadas en el área de recepción y oficinas.”<sup>73</sup>

La petición adjunta el resumen de resultados analíticos de metales pesados en el suelo y resúmenes de estudios geofísicos efectuados en la Instalación,<sup>74</sup> en terrenos propiedad de la familia Abe<sup>75</sup> y en los Predios de Terceros,<sup>76</sup> los cuales se relacionan con las

69. Petición, Anexo 11.

70. Petición, Anexo 20.

71. Petición, Anexo 16.

72. Petición, Anexo 18.

73. Inciso AGA-007 de la Auditoría Ambiental.

74. Petición, Anexos 7 y 9.

75. Petición, Anexo 10.

76. Petición, Anexos 8.

afirmaciones sobre la presencia de contaminantes en el suelo supuestamente ocasionados por BASF durante su operación y la migración hacia otras propiedades. También se adjunta información con el resumen de resultados analíticos que muestra la presencia de plomo y cromo en la sangre de algunos pobladores de la Ex Hacienda El Hospital;<sup>77</sup> y el historial clínico de un ex trabajador de BASF que supuestamente padece de saturnismo desde 1972 por haber trabajado en la Instalación,<sup>78</sup> relacionadas con el supuesto daño a la salud de los pobladores de la comunidad como base a las afirmaciones sobre el daño a la salud de la comunidad.

Se adjuntaron copias de las respuestas de la PROFEPA a del Sr. Roberto Abe;<sup>79</sup> una denuncia popular interpuesta ante la PROFEPA por el Sr. Carlos Álvarez;<sup>80</sup> un punto de acuerdo propuesto por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión;<sup>81</sup> y un punto de acuerdo propuesto por la Diputada Local Maricela Sánchez Cortes ante el Congreso Local del Estado de Morelos.<sup>82</sup>

- d. La petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria, ya que esencialmente se enfoca en las supuestas omisiones de la autoridad ambiental en el caso de una instalación para la fabricación de pigmentos para pintura en la Ex Hacienda El Hospital, Cuautla. Asimismo, no se desprende que los Peticionarios sean competidores de BASF, ni tampoco la petición parece intrascendente, puesto que involucra cuestiones centrales de la aplicación efectiva de la ley ambiental respecto de la gestión y remediación de sitios contaminados por actividades industriales.<sup>83</sup>

---

77. Petición, Anexo 5.

78. Petición, Anexo 23. No se omite que el historial clínico es de un paciente que se le diagnosticó efisema pulmonar por tabaquismo.

79. Petición, Anexos 14, 15 y 21.

80. Petición, Anexo 26.

81. Petición, Anexo 24.

82. Petición, Anexo 25.

83. Ver 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".

- e. El Secretariado considera que el asunto ha sido adecuadamente comunicado a las autoridades en México mediante la presentación de dos denuncias populares en 1998 y 2005 y los oficios de la PROFEPA que dan contestación a escritos del Sr. Roberto Abe, se relacionan con el asunto planteado en la petición.<sup>84</sup>
- f. Por último, la petición se presenta por personas establecida en el territorio de una Parte.

## V. 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 orientan 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.*

El Secretariado, guiado por los cuatro criterios del artículo 14(2), determina que la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte al gobierno de México, al contemplar lo siguiente:

- a. La petición alega daño a la salud y la propiedad de las personas de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital, ya que supuestamente se ha ocasionado la contaminación en el suelo en la Instalación, en terrenos de la familia Abe y los Predios de Terceros y señala que se han detectado niveles considerables de cromo y plomo en la sangre de los habitantes, como consecuencia de la operación y desmantelamiento irregulares de la Instalación.

---

84. Petición, Anexos 14, 15 y 21.

- b. La petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de los objetivos del ACAAN, particularmente los establecidos en el párrafo primero del Preámbulo y en el artículo 1, incisos (a), (g), y (j). El Secretariado estima que con ello se promueve la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de una de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras en la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital; se busca mejorar la observancia y aplicación de la legislación ambiental en cuestión; y el estudio de esta petición ciudadana promovería las políticas y prácticas sobre la gestión y remediación de sitios contaminados por actividades industriales.
- c. Los Peticionarios anexaron copia de una denuncia popular interpuesta por el Sr. Carlos Álvarez Flores ante PROFEPA el 25 de octubre de 2005. Asimismo, los Peticionarios afirman que el Sr. Roberto Abe y otros habitantes de la comunidad presentaron una denuncia popular en 1998.<sup>85</sup> El Secretariado nota que ni la consideración en el artículo 14(2)(c) ni la Directriz 7.5 pretenden imponer un requisito de tener que agotar todas las acciones o recursos bajo la legislación de la Parte. Incluso, la propia Directriz 7.5 orienta al Secretariado a considerar: *“si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a dichos recursos, considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos”*.
- d. Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), la petición no se basa en noticias de los medios de comunicación, sino en la información de los hechos proporcionada por los Peticionarios.

## VI. DETERMINACIÓN

El Secretariado examinó la petición SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II) de acuerdo con el artículo 14(1) del ACAAN y determina que cumple con 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, a las

---

85. La denuncia popular presentada en 1998 no estuvo a la vista del Secretariado, pero los Peticionarios manifestaron que fue presentada por el Sr. Roberto Abe y habitantes de la comunidad.

aseveraciones de los Peticionarios respecto de la aplicación efectiva de las siguientes disposiciones legales:

- a. Artículos 4, 5, 6, 134, 135, 136, 139 y 152 bis de la LGEEPA; 68, 69, 75, 78, 101, 103 y 106 de la LGPGIR respecto de las acciones implementadas por México en relación con la responsabilidad acerca de la contaminación del suelo ocasionada por BASF durante la operación y desmantelamiento de la Instalación;
- b. Artículos 140, 150, 151 y 152 de la LGEEPA; 6, 8, 10, 12, 14, 15 fracciones II y VII, 17 fracción II y 23 del RRP; las Normas Oficiales Mexicanas NOM-052-SEMARNAT-1993 y NOM-053-SEMARNAT-1993, respecto del manejo y disposición final de residuos peligrosos generados durante el desmantelamiento de la Instalación de BASF;
- c. Artículos 29, fracción VI y VII; y 119 fracciones VI, VII, XI, XIV y XV de la LAN, en vigor durante las operaciones de la Instalación; 135, fracciones IV, V y VI; y 136, fracción II del RLAN; y 139 de la LGEEPA, respecto de las descargas de aguas residuales, las condiciones particulares de descarga impuestas en un título de concesión, las infiltraciones de residuos peligrosos al subsuelo mediante descargas y las medidas para controlar la contaminación de aguas subterráneas en la operación de los sistemas de alcantarillado y drenaje;
- d. Artículos 160, 161, 162, 167, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 170, 171, 172, 173 y 174 de la LGEEPA respecto de los procedimientos administrativos instaurados por las autoridades ambientales en contra de BASF y la imposición y efectiva implementación de medidas de urgente aplicación en relación con el asunto planteado en la petición;
- e. Artículos 415, fracciones I y II; y 416, fracción I del CPF vigente en 1997, así como el 420 Quater y 421 del CPF en vigor a partir de la reforma del 6 de febrero del 2002, respecto de la posible comisión y persecución de delitos presuntamente cometidos por BASF;
- f. Artículos 134 y 152 de la LGEEPA; 8, fracciones II, III, VI, VII, y IX, 14, 15 fracciones II, VII y 17 fracción II del RRP; 29, fracción VII, 119 fracciones VI, VII, XI, XIV y XV de la LAN; 135, fracciones IV, V, VI y VII, 136, fracción II del RLAN; y NOM-052-ECOL-1993, en

relación con las omisiones que supuestamente conoció la PROFEPA mediante la Auditoría Ambiental; y

- g. Artículos 191, 192 y 193 de la LGEEPA respecto del trámite de las denuncias populares interpuestas ante la PROFEPA con relación a los hechos planteados en la petición.

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 determinación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma. Dado que ya se ha enviado a la Parte una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta determinación.

Sometida respetuosamente a su consideración, el 30 de agosto de 2006.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*

por: Paolo Solano  
Oficial Jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Ing. José Manuel Bulás, SEMARNAT  
Sr. David McGovern, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Sr. William V. Kennedy, Director Ejecutivo, CCA  
Peticionario

**Legislación ambiental citada en la petición  
sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN**

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**Artículo 4o.-** La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

**Artículo 5o.-** Son facultades de la Federación:

**I.-** La formulación y conducción de la política ambiental nacional;

**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;

**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;

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

**VI.-** La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final

de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

**VII.-** La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

**VIII.-** El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

**IX.-** La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS de esta Ley;

**X.-** La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

**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;

**XII.-** La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

**XIII.-** El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;

**XIV.-** La regulación de las actividades relacionadas con la explotación, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

**XV.-** La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica,



radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;

**XVI.-** La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

**XVII.-** La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente 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;

**XX.-** La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, y

**XXI.-** Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.

**Artículo 6o.-** Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, salvo las que directamente correspondan al Presidente de la República por disposición expresa de la ley.

Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de la presente Ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive.

**Artículo 134.-** Para la prevención y control de la contaminación del suelo, se considerarán los siguientes criterios:

I. Corresponde al estado y la sociedad prevenir la contaminación del suelo;

II. Deben ser controlados los residuos en tanto que constituyen la principal fuente de contaminación de los suelos;

III. Es necesario prevenir y reducir la generación de residuos sólidos, municipales e industriales;

incorporar técnicas y procedimientos para su reuso y reciclaje, así como regular su manejo y disposición final eficientes;

IV. La utilización de plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas, debe ser compatible con el equilibrio de los ecosistemas y considerar sus efectos sobre la salud humana a fin de prevenir los daños que pudieran ocasionar, y

V. En los suelos contaminados por la presencia de materiales o residuos peligrosos, deberán llevarse a cabo las acciones necesarias para recuperar o restablecer sus condiciones, de tal manera que puedan ser utilizados en cualquier tipo de actividad prevista por el programa de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que resulte aplicable.

**Artículo 135.-** Los criterios para prevenir y controlar la contaminación del suelo se consideran, en los siguientes casos:

I. La ordenación y regulación del desarrollo urbano;

II. La operación de los sistemas de limpia y de disposición final de residuos municipales en rellenos sanitarios;

III. La generación, manejo y disposición final de residuos sólidos, industriales y peligrosos, así como en las autorizaciones y permisos que al efecto se otorguen.

IV. El otorgamiento de todo tipo de autorizaciones para la fabricación, importación, utilización y en general la realización de actividades relacionadas con plaguicidas, fertilizantes y sustancias tóxicas.

**Artículo 136.-** Los residuos que se acumulen o puedan acumularse y se depositen o infiltren en los suelos deberán reunir las condiciones necesarias para prevenir o evitar:

I. La contaminación del suelo;

II. Las alteraciones nocivas en el proceso biológico de los suelos;

III.- Las alteraciones en el suelo que perjudiquen su aprovechamiento, uso o explotación, y

IV. Riesgos y problemas de salud.

**Artículo 139.-** Toda descarga, depósito o infiltración de sustancias o materiales contaminantes en los suelos se sujetará a lo que disponga esta Ley, la Ley de Aguas Nacionales, sus disposiciones reglamentarias y las normas oficiales mexicanas que para tal efecto expida la Secretaría.

**Artículo 140.-** La generación, manejo y disposición final de los residuos de lenta degradación deberá sujetarse a lo que se establezca en las normas oficiales mexicanas que al respecto expida la Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

**Artículo 150.-** 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, reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final.

El Reglamento y las normas oficiales mexicanas a que se refiere el párrafo anterior, contendrán los criterios y listados que identifiquen y clasifiquen los materiales y residuos peligrosos por su grado de peligrosidad, considerando sus características y volúmenes; además, habrán de diferenciar aquellos de alta y baja peligrosidad. Corresponde a la Secretaría la regulación y el control de los materiales y residuos peligrosos.

Asimismo, la Secretaría en coordinación con las dependencias a que se refiere el presente artículo, expedirá las normas oficiales mexicanas en las que se establecerán los requisitos para el etiquetado

y envasado de materiales y residuos peligrosos, así como para la evaluación de riesgo e información sobre contingencias y accidentes que pudieran generarse por su manejo, particularmente tratándose de sustancias químicas.

**Artículo 151.-** La responsabilidad del manejo y disposición final de los residuos peligrosos corresponde a quien los genera. En el caso de que se contrate los servicios de manejo y disposición final de los residuos peligrosos con empresas autorizadas por la Secretaría y los residuos sean entregados a dichas empresas, la responsabilidad por las operaciones será de éstas independientemente de la responsabilidad que, en su caso, tenga quien los generó.

Quienes generen, reusen o reciclen residuos peligrosos, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría en los términos previstos en el Reglamento de la presente Ley.

En las autorizaciones para el establecimiento de confinamientos de residuos peligrosos, sólo se incluirán los residuos que no puedan ser técnica y económicamente sujetos de reuso, reciclamiento o destrucción térmica o físico química, y no se permitirá el confinamiento de residuos peligrosos en estado líquido.

**Artículo 152.-** La Secretaría promoverá programas tendientes a prevenir y reducir la generación de residuos peligrosos, así como a estimular su reuso y reciclaje.

En aquellos casos en que los residuos peligrosos puedan ser utilizados en un proceso distinto al que los generó, el Reglamento de la presente Ley y las normas oficiales mexicanas que se expidan, deberán establecer los mecanismos y procedimientos que hagan posible su manejo eficiente desde el punto de vista ambiental y económico.

Los residuos peligrosos que sean usados, tratados o reciclados en un proceso distinto al que los generó, dentro del mismo predio, serán sujetos a un control interno por parte de la empresa responsable, de acuerdo con las formalidades que establezca el Reglamento de la presente Ley.

En el caso de que los residuos señalados en el párrafo anterior, sean transportados a un predio distinto a aquél en el que se generaron, se estará a lo dispuesto en la normatividad aplicable al transporte terrestre de residuos peligrosos.

**Artículo 152 Bis.-** Cuando la generación, manejo o disposición final de materiales o residuos peligrosos, produzca contaminación del suelo, los responsables de dichas operaciones deberán llevar a cabo las acciones necesarias para recuperar y restablecer las condiciones del mismo, con el propósito de que éste pueda ser destinado a alguna de las actividades previstas en el programa de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que resulte aplicable, para el predio o zona respectiva.

**Artículo 160.-** Las disposiciones de este título se aplicarán en la realización de actos de inspección y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, determinación de infracciones administrativas y de comisión de delitos y sus sanciones, y procedimientos y recursos administrativos, cuando se trate de asuntos de competencia federal regulados por esta Ley, salvo que otras leyes regulen en forma específica dichas cuestiones, en relación con las materias de que trata este propio ordenamiento.

En las materias anteriormente señaladas, se aplicarán supletoriamente las disposiciones de las Leyes Federales de Procedimiento Administrativo y sobre Metrología y Normalización.

Tratándose de materias referidas en esta Ley que se encuentran reguladas por leyes especiales, el presente ordenamiento será de aplicación supletoria por lo que se refiere a los procedimientos de inspección y vigilancia.

**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 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 167 Bis.-** Las notificaciones de los actos administrativos dictados con motivo de la aplicación de esta Ley, se realizarán:

**I.** Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de emplazamientos y resoluciones administrativas definitivas, sin perjuicio de que la notificación de estos actos pueda efectuarse en las oficinas de las Unidades Administrativas competentes de la Secretaría, si las personas a quienes deba notificarse se presentan en las mismas. En este último caso, se asentará la razón correspondiente;

**II.** Por rotulón, colocado en los estrados de la Unidad Administrativa competente, cuando la persona a quien deba notificarse no pueda ser ubicada después de iniciadas las facultades de inspección, vigilancia o verificación a las que se refiere el presente Título, o cuando no hubiera señalado domicilio en la población donde se encuentre ubicada la sede de la autoridad ordenadora;

**III.** Por edicto, toda notificación cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso cuando la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal o autorizado para tales efectos.

Tratándose de actos distintos a los señalados en la fracción I de este artículo, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro similar o en las oficinas de las Unidades Administrativas de la Secretaría, si se presentan las personas que han de recibirlas a más tardar dentro del término de cinco días hábiles siguientes contados a partir del día en que se dicten los actos que han de notificarse. Lo anterior, sin perjuicio de que la autoridad ordenadora lo haga por rotulón, dentro del término de diez días hábiles contados a partir del día en que se dicten los actos que han de notificarse, el cual se fijará en lugar visible de las oficinas de las Unidades Administrativas de la Secretaría.

Si los interesados, sus representantes legales o las personas autorizadas por ellos, no ocurren a las oficinas de las Unidades Administrativas de la Secretaría, a notificarse dentro del término señalado en el párrafo anterior, las notificaciones se darán por hechas, y surtirán sus efectos el día hábil siguiente al de la fijación del rotulón.

De toda notificación por rotulón se agregará, al expediente, un tanto de aquel, asentándose la razón correspondiente, y

IV. Por instructivo, solamente en el caso señalado en el tercer párrafo del artículo 167 Bis 1 de la presente Ley.

**Artículo 167 Bis 1.-** Las notificaciones personales se harán en el domicilio del interesado o en el último domicilio que la persona a quien se deba notificar haya señalado en la población donde se encuentre la sede de las Unidades Administrativas de la Secretaría, o bien, personalmente en el recinto oficial de éstas, cuando comparezcan voluntariamente a recibirlas en los dos primeros casos, el notificador deberá cerciorarse que se trata del domicilio del interesado o del designado para esos efectos y deberá entregar el original del acto que se notifique y copia de la constancia de notificación respectiva, así como señalar la fecha y hora en que la notificación se efectúa, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega, se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.

Las notificaciones personales, se entenderán con la persona que deba ser notificada o su representante legal; a falta de ambos, el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil

siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará en un lugar visible del mismo, o con el vecino más inmediato.

Si la persona a quien haya de notificarse no atendiere el citatorio, la notificación se entenderá con cualquier persona que se encuentre en el domicilio en que se realice la diligencia y, de negarse ésta a recibirla o en su caso de encontrarse cerrado el domicilio, se realizará por instructivo que se fijará en un lugar visible del domicilio, o con el vecino más cercano, lo que se hará constar en el acta de notificación, sin que ello afecte su validez.

De las diligencias en que conste la notificación, el notificador tomará razón por escrito.

**Artículo 167 Bis 2.-** Las notificaciones por edictos se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de los actos por notificar. Dichas publicaciones deberán efectuarse por dos días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta o Periódico Oficial de la Entidad Federativa en la que tenga su sede la Unidad Administrativa que conozca del asunto y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la Entidad Federativa correspondiente.

**Artículo 167 Bis 3.-** Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día hábil siguiente a aquel en que se haya surtido efectos la notificación.

Se tendrá como fecha de notificación por correo certificado la que conste en el acuse de recibo. En las notificaciones por edictos se tendrá como fecha de notificación la de la última publicación en el Diario Oficial de la Federación o en la Gaceta o Periódico Oficial de la Entidad Federativa en la que se tenga su sede la Unidad Administrativa de la Secretaría que ordenó la publicación y en uno de los periódicos diarios de mayor circulación en la Entidad Federativa correspondiente.

Las notificaciones por rotulón surtirán sus efectos al día hábil siguiente al de la fijación del mismo.

**Artículo 167 Bis 4.-** Toda notificación deberá efectuarse en un plazo máximo de quince días hábiles, contados a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del



recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.

**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.

**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 promover ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.

**Artículo 170 Bis.-** Cuando la Secretaría ordene alguna de las medidas de seguridad previstas en esta Ley, indicará al interesado, cuando proceda, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de dichas medidas, así como los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas éstas, se ordene el retiro de la medida de seguridad impuesta.

**Artículo 171.-** Las violaciones a los preceptos de esta Ley, sus reglamentos y las disposiciones que de ella emanen serán sancionadas administrativamente por la Secretaría, con una o más de las siguientes sanciones:

I. Multa por el equivalente de veinte a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el

Distrito Federal al momento de imponer la sanción;

II. Clausura temporal o definitiva, total o parcial, cuando:

a) El infractor no hubiere cumplido en los plazos y condiciones impuestos por la autoridad, con las medidas correctivas o de urgente aplicación ordenadas;

b) En casos de reincidencia cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente, o

c) Se trate de desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de alguna o algunas medidas correctivas o de urgente aplicación impuestas por la autoridad.

III. Arresto administrativo hasta por 36 horas.

IV. El decomiso de los instrumentos, ejemplares, productos o subproductos directamente relacionados con infracciones relativas a recursos forestales, especies de flora y fauna silvestre o recursos genéticos, conforme a lo previsto en la presente Ley, y

V. La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

Si una vez vencido el plazo concedido por la autoridad para subsanar la o las infracciones que se hubieren cometido, resultare que dicha infracción o infracciones aún subsisten, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, conforme a la fracción I de este artículo.

En el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces del monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido, así como la clausura definitiva.

Se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un mismo precepto, en un periodo de dos años, contados a partir de la fecha en que se levante el acta en que se hizo constar la primera infracción, siempre que ésta no hubiese sido desvirtuada.

**Artículo 172.-** Cuando la gravedad de la infracción lo amerite, la autoridad, solicitará a quien los hubiere otorgado, la suspensión, revocación o cancelación de la concesión, permiso, licencia y en general de toda autorización otorgada para la realización de actividades comerciales, industriales o de servicios, o para el aprovechamiento de recursos naturales que haya dado lugar a la infracción.

**Artículo 173.-** Para la imposición de las sanciones por infracciones a esta Ley, se tomará en cuenta:

I. La gravedad de la infracción, considerando principalmente los siguientes criterios: los daños que se hubieran producido o puedan producirse en la salud pública; la generación de desequilibrios ecológicos; la afectación de recursos naturales o de la biodiversidad y, en su caso, los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma oficial mexicana aplicable;

II. Las condiciones económicas del infractor, y

III. La reincidencia, si la hubiere;

IV. El carácter intencional o negligente de la acción u omisión constitutiva de la infracción, y

V. El beneficio directamente obtenido por el infractor por los actos que motiven la sanción.

En el caso en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades en que hubiere incurrido, previamente a que la Secretaría imponga una sanción, dicha autoridad deberá considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida.

La autoridad correspondiente, por sí o a solicitud del infractor, podrá otorgar a éste, la opción para pagar la multa o realizar inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación o en la protección, preservación o restauración del ambiente y los recursos naturales, siempre y cuando se garanticen las obligaciones del infractor, no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley, y la autoridad justifique plenamente su decisión.

**Artículo 174.-** Cuando proceda como sanción el decomiso o la clausura temporal o definitiva, total o parcial, el personal comisionado para ejecutarla procederá a levantar acta detallada de la diligencia, observando las disposiciones aplicables a la realización de inspecciones.

En los casos en que se imponga como sanción la clausura temporal, la Secretaría deberá indicar al infractor las medidas correctivas y acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron dicha sanción, así como los plazos para su realización.

**Artículo 191.-** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, una vez recibida la denuncia, acusará recibo de su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará.

En caso de recibirse dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, se acordará la acumulación en un solo expediente, debiéndose notificar a los denunciados el acuerdo respectivo.

Una vez registrada la denuncia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dentro de los 10 días siguientes a su presentación, notificará al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se le ha dado a la misma.

Si la denuncia presentada fuera competencia de otra autoridad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente acusará de recibo al denunciante pero no admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado.

**Artículo 192.-** Una vez admitida la instancia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente llevará a cabo la identificación del denunciante, y hará del conocimiento la denuncia a la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente efectuará las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia.

Asimismo, en los casos previstos en esta Ley, podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes,

en cuyo caso se observarán las disposiciones respectivas del presente Título.

**Artículo 193.-** El denunciante podrá coadyuvar con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, aportándole las pruebas, documentación e información que estime pertinentes. Dicha dependencia deberá manifestar las consideraciones adoptadas respecto de la información proporcionada por el denunciante, al momento de resolver la denuncia.

### **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

**Artículo 68.-** Quienes resulten responsables de la contaminación de un sitio, así como de daños a la salud como consecuencia de ésta, estarán obligados a reparar el daño causado, conforme a las disposiciones legales correspondientes.

**Artículo 69.-** Las personas responsables de actividades relacionadas con la generación y manejo de materiales y residuos peligrosos que hayan ocasionado la contaminación de sitios con éstos, están obligadas a llevar a cabo las acciones de remediación conforme a lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 75.-** La Secretaría y las autoridades locales competentes, según corresponda, serán responsables de llevar a cabo acciones para identificar, inventariar, registrar y categorizar los sitios contaminados con residuos peligrosos, con objeto de determinar si procede su remediación, de conformidad con los criterios que para tal fin se establezcan en el Reglamento.

**Artículo 78.-** La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Salud, emitirá las normas oficiales mexicanas para la caracterización de los sitios contaminados y evaluará los riesgos al ambiente y la salud que de ello deriven, para determinar, en función del riesgo, las acciones de remediación que procedan.

**Artículo 101.-** La Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, en materia de residuos peligrosos e impondrá las medidas correctivas, de seguridad y sanciones que resulten procedentes, de conformidad con lo que establece esta Ley y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**Artículo 103.-** Si como resultado de una visita de inspección se detecta la comisión de un delito, se deberá dar vista a la autoridad competente.

**Artículo 106.-** De conformidad con esta Ley y su Reglamento, serán sancionadas las personas que lleven a cabo cualquiera de las siguientes actividades:

I. Acopiar, almacenar, transportar, tratar o disponer finalmente, residuos peligrosos, sin contar con la debida autorización para ello;

II. Incumplir durante el manejo integral de los residuos peligrosos, las disposiciones previstas por esta Ley y la normatividad que de ella se derive, así como en las propias autorizaciones que al efecto se expidan, para evitar daños al ambiente y la salud;

III. Mezclar residuos peligrosos que sean incompatibles entre sí;

IV. Verter, abandonar o disponer finalmente los residuos peligrosos en sitios no autorizados para ello;

V. Incinerar o tratar térmicamente residuos peligrosos sin la autorización correspondiente;

VI. Importar residuos peligrosos para un fin distinto al de reciclarlos;

VII. Almacenar residuos peligrosos por más de seis meses sin contar con la prórroga correspondiente;

VIII. Transferir autorizaciones para el manejo integral de residuos peligrosos, sin el consentimiento previo por escrito de la autoridad competente;

IX. Proporcionar a la autoridad competente información falsa con relación a la generación y manejo integral de residuos peligrosos;

X. Transportar residuos peligrosos por vía aérea;

XI. Disponer de residuos peligrosos en estado líquido o semisólido sin que hayan sido previamente estabilizados y neutralizados;

XII. Transportar por el territorio nacional hacia otro país, residuos peligrosos cuya elaboración, uso o consumo se encuentren prohibidos;

**XIII.** No llevar a cabo por sí o a través de un prestador de servicios autorizado, la gestión integral de los residuos que hubiere generado;

**XIV.** No registrarse como generador de residuos peligrosos cuando tenga la obligación de hacerlo en los términos de esta Ley;

**XV.** No dar cumplimiento a la normatividad relativa a la identificación, clasificación, envase y etiquetado de los residuos peligrosos;

**XVI.** No cumplir los requisitos que esta Ley señala en la importación y exportación de residuos peligrosos;

**XVII.** No proporcionar por parte de los generadores de residuos peligrosos a los prestadores de servicios, la información necesaria para su gestión integral;

**XVIII.** No presentar los informes que esta Ley establece respecto de la generación y gestión integral de los residuos peligrosos;

**XIX.** No dar aviso a la autoridad competente en caso de emergencias, accidentes o pérdida de residuos peligrosos, tratándose de su generador o gestor;

**XX.** No retirar la totalidad de los residuos peligrosos de las instalaciones donde se hayan generado o llevado a cabo actividades de manejo integral de residuos peligrosos, una vez que éstas dejen de realizarse;

**XXI.** No contar con el consentimiento previo del país importador del movimiento transfronterizo de los residuos peligrosos que se proponga efectuar;

**XXII.** No retornar al país de origen, los 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;

**XXIII.** Incumplir con las medidas de protección ambiental, tratándose de transporte de residuos peligrosos, e

**XXIV.** Incurrir en cualquier otra violación a los preceptos de esta Ley.



## Ley de Aguas Nacionales

[Texto anterior a la reforma del 29 de abril del 2004]

**Artículo 29.** Los concesionarios o asignatarios tendrán las siguientes obligaciones:

[...]

**VII.** Cumplir con los requisitos de uso eficiente de agua y realizar su reuso en los términos de las normas oficiales y de las condiciones particulares que al efecto se emitan; y

**VIII.** Cumplir con las demás obligaciones establecidas en esta ley y su reglamento.

**Artículo 119.** “La Comisión” sancionará, conforme a lo previsto por esta ley, las siguientes faltas:

[...]

**VI.** No acondicionar las obras o instalaciones en los términos establecidos en los reglamentos o en las demás normas o disposiciones que dicte la autoridad competente para prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hidráulico de las fuentes de abastecimiento o de la cuenca;

**VII.** No instalar los dispositivos necesarios para el registro o medición de la cantidad y calidad de las aguas, en los términos que establece esta ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables, o modificar o alterar las instalaciones y equipos para medir los volúmenes de agua utilizados, sin permiso de la “La Comisión”;

**XI.** No entregar los datos requeridos por “La Comisión” para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley y en los títulos de concesión, asignación o permiso;

**XIV.** Arrojar o depositar, en contravención a la ley, basura, sustancias tóxicas peligrosas y lodos provenientes de los procesos de tratamiento de aguas residuales, en ríos, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, o infiltrar materiales y sustancias que contaminen las aguas del subsuelo;

XV. No cumplir con las obligaciones consignadas en los títulos de concesión, asignación o permiso;

### **Código Penal Federal**

**Artículo 415** [Texto anterior a la reforma del 6 de febrero de 2002]. Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, a quien:

I. 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.

[...]

**Artículo 416** [Texto anterior a la reforma del 6 de febrero de 2002]. Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, al que sin la autorización que en su caso se requiera, o en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas oficiales mexicanas:

I. Descargue, deposite, o infiltre, o lo autorice u ordene, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos o corrientes de agua de jurisdicción federal, que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua de las cuencas o a los ecosistemas.

[...]

**Artículo 420 Quater.** Se impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a quien:

I. Transporte o consienta, autorice u ordene que se transporte, cualquier residuo considerado como peligroso por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, biológico infecciosas o radioactivas, a un destino para el que no se tenga autorización para recibirlo, almacenarlo, desecharlo o abandonarlo;

II. Asiente datos falsos en los registros, bitácoras o cualquier otro documento utilizado con el propósito de simular el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normatividad ambiental federal;

III. Destruya, altere u oculte información, registros, reportes o cualquier otro documento que se requiera mantener o archivar de conformidad a la normatividad ambiental federal;

IV. Prestando sus servicios como auditor técnico, especialista o perito o especialista en materia de impacto ambiental, forestal, en vida silvestre, pesca u otra materia ambiental, faltare a la verdad provocando que se cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua o al ambiente, o

V. No realice o cumpla las medidas técnicas, correctivas o de seguridad necesarias para evitar un daño o riesgo ambiental que la autoridad administrativa o judicial le ordene o imponga.

Los delitos previstos en el presente Capítulo se perseguirán por querrela de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

**Artículo 421.** Además de lo establecido en los anteriores capítulos del Título Vigésimo Quinto, se impondrá alguna o algunas de las siguientes penas o medidas de seguridad:

I. La realización de las acciones necesarias para restablecer las condiciones de los elementos naturales que constituyen los ecosistemas afectados, al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito;

II. La suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, según corresponda, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo;

III. La reincorporación de los elementos naturales, ejemplares o especies de flora y fauna silvestre, a los hábitat de que fueron sustraídos, siempre y cuando su reincorporación no constituya un peligro al equilibrio ecológico o dificulte la reproducción o migración de especies de flora o fauna silvestre;

IV. El retorno de los materiales o residuos peligrosos o ejemplares de flora y fauna silvestre amenazados o en peligro de extinción, al país de origen, considerando lo dispuesto en los tratados y convenciones internacionales de que México sea parte, o

V. Inhabilitación, cuando el autor o partícipe del delito tenga la calidad de servidor público, hasta por un tiempo igual al que se le hubiera fijado como pena privativa de libertad, la cual deberá correr al

momento en que el sentenciado haya cumplido con la prisión o ésta se hubiera tenido por cumplida.

Los trabajos a favor de la comunidad a que se refiere el artículo 24 de este ordenamiento, consistirán en actividades relacionadas con la protección al ambiente o la restauración de los recursos naturales.

Para los efectos a los que se refiere este artículo, el juez deberá solicitar a la dependencia federal competente o a las instituciones de educación superior o de investigación científica, la expedición del dictamen técnico correspondiente.

Las dependencias de la administración pública competentes, deberán proporcionar al ministerio público o al juez, los dictámenes técnicos o periciales que se requieran con motivo de las denuncias presentadas por la comisión de los delitos a que se refiere el presente Título.

Siempre que el procesado repare el daño voluntariamente sin que se haya resuelto dicha obligación por resolución administrativa, las punibilidades correspondientes a los delitos cometidos, serán las resultantes de disminuir en una mitad los parámetros mínimos y máximos contemplados en este Título.

### **Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos**

**Artículo 6o.-** Para efecto de lo dispuesto en el artículo anterior, las personas físicas o morales, públicas o privadas que con motivo de sus actividades generen residuos, están obligadas a determinar si éstos son peligrosos.

Para la determinación de residuos peligrosos, deberán realizarse las pruebas y el análisis necesarios conforme a las normas técnicas ecológicas correspondientes, y se estará al listado de residuos peligrosos que expida la Secretaría, previa la opinión de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de la Secretaría de Gobernación.

**Artículo 8o.-** El generador de residuos peligrosos deberá:

I.- Inscribirse en el registro que para tal efecto establezca la Secretaría;

---

II.- Llevar una bitácora mensual sobre la generación de sus residuos peligrosos;

III.- Dar a los residuos peligrosos, el manejo previsto en el Reglamento y en las normas ecológicas correspondientes;

IV.- Manejar separadamente los residuos peligrosos que sean incompatibles en los términos de las normas técnicas ecológicas respectivas;

V.- Envasar sus residuos peligrosos, en recipientes que reunan las condiciones de seguridad previstas en este Reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes.

VI.- Identificar a sus residuos peligrosos con las indicaciones previstas en este Reglamento y en las normas técnicas ecológicas respectivas;

VII.- Almacenar sus residuos peligrosos en condiciones de seguridad y en áreas que reunan los requisitos previstos en el presente Reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes.

VIII.- Transportar sus residuos peligrosos en los vehículos que determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y bajo las condiciones previstas en este Reglamento y en las normas técnicas ecológicas que correspondan;

IX.- Dar a sus residuos peligrosos el tratamiento que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento y las normas técnicas ecológicas respectivas;

X.- Dar a sus residuos peligrosos la disposición final que corresponda de acuerdo con los métodos previstos en el reglamento y conforme a lo dispuesto por las normas técnicas ecológicas aplicables;

XI.- Remitir a la Secretaría, en el formato que ésta determine, un informe semestral sobre los movimientos que hubiere efectuado con sus residuos peligrosos durante dicho período; y

XII.- Las demás previstas en el Reglamento y en otras disposiciones aplicables.

**Artículo 10.-** Se requiere autorización de la Secretaría para instalar y operar sistemas de recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de residuos peligrosos, así como para prestar servicios en dichas operaciones sin perjuicio de las disposiciones aplicables en materia de salud y de seguridad e higiene en el trabajo.

**Artículo 12.-** Las personas autorizadas conforme al artículo 10 de este Reglamento, deberán presentar, previo al inicio de sus operaciones:

I.- Un programa de capacitación del personal responsable del manejo de residuos peligrosos y del equipo relacionado con éste;

II.- Documentación que acredite al responsable técnico; y

III.- Un programa para atención a contingencias.

**Artículo 14.-** Para el almacenamiento y transporte de residuos peligrosos, el generador deberá envasarlos de acuerdo con su estado físico, con sus características de peligrosidad, y tomando en consideración su incompatibilidad con otros residuos en su caso, en envases:

I.- Cuyas dimensiones, formas y materiales reúnan las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas ecológicas correspondientes, necesarias para evitar que durante el almacenamiento, operaciones de carga y descarga y transporte, no sufran ninguna pérdida o escape y eviten la exposición de los operarios al residuo; y

II.- Identificados, en los términos de las normas técnicas ecológicas correspondientes, con el nombre y características del residuo.

**Artículo 15.-** Las áreas de almacenamiento deberán reunir como mínimo, las siguientes condiciones:

II.- Estar ubicadas en zonas donde se reduzcan los riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones e inundaciones;

VII.- Contar con señalamientos y letreros alusivos a la peligrosidad de los mismos, en lugares y formas visibles.

**Artículo 17.-** Además de lo dispuesto en el artículo 15, las áreas abiertas deberán cumplir con las siguientes condiciones:

II.- Los pisos deben ser lisos y de material impermeable en la zona donde se guarden los residuos y de material antiderrapante en los pasillos. Estos deben ser resistentes a los residuos peligrosos almacenados;

**Artículo 23.-** Para transportar residuos peligrosos a cualquiera de las instalaciones de tratamiento o de disposición final, el generador deberá adquirir de la Secretaría, previo el pago de los derechos que correspondan por ese concepto, los formatos de manifiesto que requiera para el transporte de sus residuos.

Por cada volumen de transporte, el generador deberá entregar al transportista un manifiesto en original, debidamente firmado, y dos copias del mismo.

El transportista conservará una de las copias que le entregue el generador, para su archivo, y firmará el original del manifiesto, mismo que entregará al destinatario, junto con una copia de éste, en el momento en que le entregue los residuos peligrosos para su tratamiento o disposición final.

El destinatario de los residuos peligrosos conservará la copia del manifiesto que le entregue el transportista, para su archivo, y firmará el original, mismo que deberá remitir de inmediato al generador.

El original del manifiesto y las copias del mismo, deberán ser conservadas por el generador, por el transportista y por el destinatario de los residuos peligrosos, respectivamente, conforme a lo siguiente:

I.- Durante diez años en el caso del generador, contados a partir del momento en el que el destinatario entregue al primero el original del manifiesto;

II.- durante cinco años en el caso del transportista, contados a partir de la fecha en que hubiere entregado los residuos peligrosos al destinatario, y

III.- Durante diez años en el caso del destinatario, contados a partir de la fecha en que hubiere recibido los residuos peligrosos para su disposición final.

En el caso de la fracción III, una vez transcurrido el plazo señalado, el destinatario deberá remitir a la Secretaría la documentación, en la forma en que ésta determine.

El generador debe conservar los registros de los resultados de cualquier prueba, análisis u otras determinaciones de residuos peligrosos durante diez años, contados a partir de la fecha en que hubiere enviado los residuos al sitio del tratamiento o de disposición final.

#### **Normas Oficiales Mexicanas**

*(Sólo se presentan los títulos de las normas)*

Norma Oficial Mexicana **NOM-052-SEMARNAT-1993** que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.

Norma Oficial Mexicana **NOM-053-SEMARNAT-1993** que establece el procedimiento para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.





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

Secrétariat de la CCE  
393, rue St-Jacques Ouest  
Bureau 200  
Montréal (Québec)  
Canada H2Y 1N9

[info@cec.org](mailto:info@cec.org)  
[www.cec.org](http://www.cec.org)