

# 26

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

Incorporation d'informations élaborées  
par des experts indépendants  
dans un dossier factuel et autonomie  
du Secrétariat de la CCE dans le contexte  
du processus des articles 14 et 15

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 2006  
et le mois d'août 2008







# **D · P · E · A · N**

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

---



# 26

## 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  
Téléc. : 514-350-4314  
Courriel : [info@cec.org](mailto:info@cec.org)

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

ISBN 978-2-89635-295-1

© Commission de coopération environnementale de l'Amérique  
du Nord, 2008

Tous droits réservés.

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008  
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2008

*Disponible en español* – ISBN : 978-2-89635-297-5  
*Available in English* – ISBN : 978-2-89635-296-8

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**

Incorporation des informations élaborées par des experts indépendants dans un dossier factuel et autonomie du Secrétariat de la CCE dans le contexte du processus des articles 14 et 15. . . . .	1
Table des matières . . . . .	3
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 2006 et le mois d'août 2008 . . . . .	27
Préambule . . . . .	29
SEM-05-002 Îles Coronado . . . . .	39
SEM-05-003 Pollution environnementale à Hermosillo II . . . . .	79
SEM-06-003 Ex Hacienda El Hospital II . . . . .	121
SEM-06-004 Ex Hacienda El Hospital III . . . . .	173
SEM-06-005 Espèces en péril . . . . .	185
SEM-06-006 Parc national Los Remedios . . . . .	231
SEM-07-001 Minera San Xavier. . . . .	295
SEM-07-002 Parc du Mont-Orford . . . . .	339

SEM-07-003	Chasse aux phoques . . . . .	345
SEM-07-004	Rivière Sainte-Claire . . . . .	359
SEM-07-005	Résidus de forage à Cunduacán . . . . .	367
SEM-08-001	Projet La Ciudadela . . . . .	395

**Incorporation des informations  
élaborées par des experts  
indépendants dans un dossier factuel  
et autonomie du Secrétariat de la  
CCE dans le contexte du processus  
des articles 14 et 15**

**Rapport établi pour le Secrétariat de la  
Commission de coopération environnementale (CCE)**

par

**Donald M. McRae  
Université d'Ottawa  
Le 7 février 2000**

Le présent rapport a été préparé par Donald McRae en février 2000.

En janvier 2001, ce document a été distribué aux membres du Comité consultatif public mixte (CCPM) ainsi qu'aux représentants suppléants des membres du Conseil de la Commission de coopération environnementale (CCE), et ce, à titre de document interne adressé au CCPM dans le cadre du rapport sur les enseignements tirés sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement.

Donald McRae agit à titre de conseiller juridique spécial au sein de l'Unité des communications sur les questions d'application du Secrétariat de la CCE depuis novembre 2001.

Le texte suivant a d'abord été rédigé en anglais, puis mis à la disposition du public. Cependant, le Secrétariat reconnaît l'importance que revêt une telle documentation d'information pour ceux qui sont intéressés par le processus d'examen des communications et, par conséquent, publie le présent rapport dans les trois langues officielles de la CCE.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de la CCE, des gouvernements du Canada, du Mexique ou des États-Unis.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I) L'incorporation des informations élaborées par des experts indépendants dans un dossier factuel . . . . .</b>	<b>5</b>
1. Qu'est-ce qu'un « dossier factuel » ? . . . . .	5
1.1 Quels éléments peuvent être inclus dans un dossier factuel ? . . . . .	6
1.2 La signification de l'expression « dossier factuel » . . . . .	7
2. La portée du concept d'« information » . . . . .	10
2.1 La règle <i>ejusdem generis</i> ou la règle des choses du même ordre . . . . .	11
2.2 Le contexte plus général de l'ANACDE . . . . .	12
2.3 La pratique d'autres organisations . . . . .	14
2.4 Conclusion . . . . .	16
3. La portée de la limite imposée à l'inclusion d'informations élaborées par des experts . . . . .	17
<b>II) L'autonomie du Secrétariat de la CCE . . . . .</b>	<b>20</b>
1. La structure et les pouvoirs du Secrétariat . . . . .	20
2. La relation entre le Secrétariat et le Conseil . . . . .	22
3. Conclusion . . . . .	25



Vous m'avez demandé d'examiner deux questions. D'abord, le Secrétariat de la CCE peut-il inclure dans un « dossier factuel » des informations élaborées par des experts indépendants ? Deuxièmement, quelle est l'étendue de l'autonomie du Secrétariat en ce qui concerne l'application de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE) ? Même si, dans une certaine mesure, ces questions sont liées, je les examinerai séparément.

Puisque l'ANACDE est un accord international entre les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis, il doit être interprété et appliqué conformément au droit international. Les règles d'interprétation énoncées aux articles 31 et 32 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* sont le point de départ de l'interprétation des traités en droit international. Le Canada et le Mexique sont tous deux des États parties à la *Convention*. Même s'ils ne sont pas un État partie à la *Convention de Vienne*, les États-Unis ont accepté dans diverses tribunes, notamment dans le cadre du règlement des différends en vertu de l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALÉNA)<sup>1</sup>, que les règles d'interprétation de la *Convention de Vienne* reflètent le droit international coutumier.

Pour étudier cette question, j'examinerai les dispositions pertinentes de l'ANACDE et la façon dont elles doivent être interprétées. J'examinerai aussi la pratique d'autres organismes internationaux ayant des mandats analogues.

## I) L'INCORPORATION DES INFORMATIONS ÉLABORÉES PAR DES EXPERTS INDÉPENDANTS DANS UN DOSSIER FACTUEL

### 1. Qu'est-ce qu'un « dossier factuel » ?

Un « dossier factuel » est un document établi par le Secrétariat sur la directive du Conseil en vertu de l'article 15 de l'ANACDE. Il s'agit d'une étape dans un processus qui débute par la présentation au Secréta-

---

1. Dans l'affaire de: *Les tarifs appliqués par le Canada sur certains produits agricoles en provenance des États-Unis d'Amérique* (Rapport final du Comité, 2 décembre 1996, CDA-95-2008-01), par. 119.

riat, par une organisation non gouvernementale ou un particulier, d'une communication en vertu de l'article 14 de l'ANACDE, alléguant qu'une Partie à l'*Accord* « omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». Le Secrétariat doit d'abord déterminer si la communication est recevable selon les critères énoncés au paragraphe 14(1). S'il décide que c'est le cas, le Secrétariat doit déterminer, guidé par les facteurs énoncés au paragraphe 14(2), si la communication « justifie la demande d'une réponse à la Partie ».

Après avoir reçu la réponse de la Partie, le Secrétariat doit déterminer si la communication « justifie [...] la constitution d'un dossier factuel ». S'il détermine que c'est le cas, aux termes du paragraphe 15(1), il « en informera le Conseil en indiquant ses motifs ». Si, par un vote des deux tiers, le Conseil donne instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel, le Secrétariat doit le faire<sup>2</sup>. Un dossier factuel provisoire est ensuite présenté au Conseil. Après avoir reçu les observations des Parties sur l'exactitude des faits contenus dans le dossier, le Secrétariat établit une version définitive du dossier factuel qu'il soumet au Conseil. Le Conseil peut, par un vote des deux tiers, rendre le dossier factuel publiquement accessible.

### 1.1 Quels éléments peuvent être inclus dans un dossier factuel ?

Le libellé de l'ANACDE ne contient aucune définition de ce qui constitue un « dossier factuel » ni des éléments qui peuvent y être inclus. Il énonce cependant les éléments dont le Secrétariat doit tenir compte lors de la constitution du dossier. Le paragraphe 15(4) prévoit que le Secrétariat :

[...] tiendra compte de toutes informations fournies par une Partie, et il pourra examiner toutes informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres : a) rendues publiquement accessibles ; b) soumises par des organisations non gouvernementales ou des personnes intéressées ; c) soumises par le Comité consultatif public mixte ; ou d) élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants.

Les *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*<sup>3</sup> éclaircissent aussi dans une certaine mesure le processus de constitution d'un dossier factuel. Selon les *Lignes directrices*, si le Secrétariat reçoit du Comité consul-

---

2. Paragraphe 15(2) de l'*Accord*.

3. Adoptées par la résolution du Conseil n° 99-06, le 28 juin 1999.

tatif public mixte (CCPM) des informations pertinentes à caractère technique, scientifique ou autre qui se rapportent à la constitution d'un dossier factuel, il en transmet des copies au Conseil<sup>4</sup>. Les *Lignes directrices* prévoient également que toute « personne, organisation non gouvernementale ou autre entité qui contribue au processus de constitution des dossiers factuels est encouragée à ne présenter que des informations pertinentes, en réduisant dans toute la mesure du possible la quantité de documents fournis<sup>5</sup> ».

Cependant, les *Lignes directrices* donnent davantage de précisions. Elles prévoient qu'un dossier factuel constitué par le Secrétariat contient les éléments suivants<sup>6</sup> :

- a) un résumé de la communication ayant donné ouverture au processus ;
- b) un résumé de la réponse, s'il en est, fournie par la Partie visée ;
- c) un résumé de toute autre information factuelle pertinente ;
- d) les faits présentés par le Secrétariat au sujet des questions soulevées dans la communication.

Les *Lignes directrices* prévoient en outre que le « dossier factuel final intégrera, s'il y a lieu, les commentaires de toute Partie<sup>7</sup> ». Puisque les *Lignes directrices* ont été adoptées par le Conseil, elles représentent nécessairement l'accord des Parties quant à la façon dont les dispositions de l'ANACDE doivent être appliquées<sup>8</sup>.

## 1.2 *La signification de l'expression « dossier factuel »*

### a) *La signification ordinaire de l'expression*

La façon correcte d'interpréter l'expression « dossier factuel » [*factual record*] conformément aux règles d'interprétation de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* est de donner à ces deux mots leur sens ordinaire dans leur contexte, et à la lumière de l'objet et du but de l'ensemble du traité<sup>9</sup>. Selon l'*Oxford English Dictionary*, le mot *record* signifie : [TRA-

- 
- 4. Paragraphe 11(2) des *Lignes directrices*.
  - 5. Paragraphe 11(3) des *Lignes directrices*.
  - 6. Paragraphe 12(1) des *Lignes directrices*.
  - 7. Paragraphe 12(2) des *Lignes directrices*.
  - 8. Le paragraphe 18(1) des *Lignes directrices* prévoit : « Les présentes lignes directrices n'ont pas pour objet de modifier l'*Accord*. En cas de contradiction entre une disposition des présentes lignes directrices et une disposition de l'*Accord*, cette dernière prévaut dans la mesure de la contradiction. »
  - 9. L'article 31 de la *Convention de Vienne* dispose : « Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. »

DUCTION] « consignation par écrit à titre de preuve authentique d'une question ayant une importance juridique » ou « attestation ou témoignage d'un fait »<sup>10</sup>. Le Webster's *Dictionary* donne la définition suivante de *record* : [TRADUCTION] « information consignée par écrit afin d'en préserver la connaissance comme étant un compte rendu authentique ou officiel de faits ou de procédures<sup>11</sup> ». L'élément commun de ces définitions est qu'elles renvoient à un document écrit qui constitue un compte rendu authentique de ce qui y est consigné. Cependant, ni l'une ni l'autre définition ne prescrit un contenu particulier pour un *record*.

On emploie souvent le terme *record* en anglais pour désigner le compte rendu d'une procédure devant un tribunal. Le *Black's Law Dictionary* définit ainsi le mot *record* : [TRADUCTION] « compte rendu par écrit d'une action, d'une procédure judiciaire, d'une transaction ou d'un instrument, rédigé en vertu de la loi par un agent compétent et visant à constituer une preuve permanente des questions auxquelles il se rapporte<sup>12</sup> ». Ce qui constitue un *record* d'une instance devant un tribunal inférieur aux fins de la révision judiciaire a fait l'objet d'un certain débat. Dans ce cas, la question était de savoir si les témoignages entendus par le tribunal faisaient partie à juste titre du *record*<sup>13</sup>. Clairement, ce qui constitue un *record*, même aux fins de la révision judiciaire, dépend du contexte ainsi que du mandat de la personne qui a la responsabilité de le créer.

Dans le cas présent, le mot *record* (dossier) est qualifié par l'adjectif *factual* (factuel). Cela soulève la question de savoir ce qui constitue un « fait » aux fins de la constitution d'un dossier factuel. Une approche possible consisterait à faire une distinction entre les éléments qui sont des questions de fait et ceux qui sont des questions d'opinion. Toutefois, cette distinction peut ne pas être très utile. À certaines fins, les exposés d'opinion peuvent aussi être traités comme des exposés de fait<sup>14</sup>. Et, en tout état de cause, le fait d'avoir une opinion est lui-même une question de fait. Également, les tentatives d'établir une distinction entre les questions de « fait » et les questions de « droit » doivent être considérées avec prudence. Le fait qu'un exposé soit caractérisé comme un exposé de fait

- 
10. *The Oxford English Dictionary*, 2<sup>e</sup> éd. (Oxford : Clarendon Press, 1989).
  11. *Webster's New Twentieth Century Dictionary of the English Language*, 2<sup>e</sup> éd. (New York : Simon and Schuster, 1979).
  12. *Black's Law Dictionary*, 6<sup>e</sup> éd. (St. Paul : West Group, 1991).
  13. D.P. Jones et A. de Villar, *Principles of Administrative Law* (Edmonton : Carswell, 1979), p. 410-421.
  14. Ainsi, la représentation d'une opinion peut être traitée comme une fausse représentation d'un fait : *Esso Petroleum v. Mardon*, [1976] 1 Q.B. 801 (C.A.).

ou un exposé de droit peut dépendre de la façon dont il est formulé<sup>15</sup>. La déclaration qu'une personne est un citoyen du Canada est à la fois un exposé de fait et un exposé de droit. En réalité, de nombreux exposés de fait presupposent une certaine connaissance de la loi<sup>16</sup>.

Néanmoins, dans un sens général, la distinction entre le droit et un fait est comprise par les avocats, bien qu'elle ne soit pas toujours clairement définie. Dans le système du jury, il existe une distinction entre le rôle du jury, à titre de juge des faits, et le rôle du juge, à titre de juge du droit. De plus, une cour d'appel ne peut généralement connaître d'un appel que sur une question de droit, et non pas sur une question de fait<sup>17</sup>. En outre, il est improbable que la demande de production d'un dossier sur les faits d'une instance judiciaire donne lieu à l'incorporation des conclusions de droit du tribunal.

Il est clair que l'expression *factual record*, envisagée à la lumière de la signification ordinaire des mots utilisés, y compris leur emploi dans un contexte plus techniquement juridique, n'a pas une signification unique applicable en toutes circonstances. Il faut donc l'envisager d'une façon plus générale dans le contexte du processus des articles 14 et 15 et de l'ensemble de l'*Accord*.

b) *L'expression « dossier factuel » dans son contexte*

L'expression *factual record* (dossier factuel), à l'article 15 de l'ANACDE, tire sa signification du sens ordinaire du mot *record*, à la lumière de sa qualification par l'adjectif *factual*, et dans le contexte de l'article 15 ainsi que des autres dispositions pertinentes de l'ANACDE. À cet égard, on peut obtenir des orientations tant des *Lignes directrices* que des dispositions qui entourent l'article 15.

La liste établie au paragraphe 12(1) des *Lignes directrices*, mentionnant ce qui peut être inclus dans un dossier factuel, indique que le mot *factual* n'est pas destiné à être interprété de façon restrictive. Les deux premiers éléments mentionnés sont un résumé de la communication et

- 
15. Ainsi, dans *Solle v. Butcher*, [1950] 1 K.B. 671 (C.A.), la croyance erronée qu'un appartenement n'était pas régi par les lois sur le contrôle des loyers a été traitée comme une erreur de fait.
  16. Comme le président de la Cour d'appel britannique Jessel l'a affirmé dès 1876 : [TRA-DUCTION] « Ce n'en est pas moins un fait parce que le fait suppose une certaine connaissance de la loi ou un certain rapport avec la loi. Il n'y a presque aucun fait qui ne suppose pas une telle connaissance ou un tel rapport. » *Eaglesfield v. Marquis of Londonderry*, [1876] 4 Ch. D. 693, p. 703.
  17. *Cross and Tapper on Evidence*, 9<sup>e</sup> éd. (Londres : Butterworths, 1999), p. 158.

un résumé de la réponse de la Partie à celle-ci. Une communication est une allégation. Elle contient des affirmations de fait, de même qu'une argumentation à l'appui de l'allégation qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Également, la réponse de la Partie contient à la fois des faits et des arguments à l'appui de son opinion selon laquelle la communication n'est pas fondée. Le fait que le Secrétariat incorpore des résumés de la communication et de la réponse à celle-ci indique qu'un dossier factuel peut comprendre des arguments et des opinions sur le fait qu'une Partie omet ou non d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement.

Les *Lignes directrices* indiquent aussi que le dossier factuel peut comprendre un résumé de toute « autre information factuelle pertinente ». Afin de déterminer la signification de cette expression, il faut envisager quelle « autre information factuelle pertinente » peut être à la disposition du Secrétariat. À cet égard, il est utile de se reporter au paragraphe 15(4) de l'*Accord*, qui énonce les informations que le Secrétariat peut examiner lors de la constitution d'un dossier factuel. Cela comprend « toutes informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres » qui sont rendues publiquement accessibles, soumises par des organisations non gouvernementales ou des personnes ou par le CCPM, ou encore élaborées par le Secrétariat ou des experts indépendants.

À l'évidence, donc, lors de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat peut examiner des « informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres », y compris celles élaborées par des experts indépendants. Si le Secrétariat peut examiner ces informations, il peut donc, par voie de conséquence nécessaire, inclure ces informations dans le dossier factuel. De telles informations entreraient dans la catégorie de toute « autre information factuelle » du paragraphe 12(1) des *Lignes directrices*. Pour ces motifs, l'expression « autre information factuelle pertinente » au paragraphe 12(1) des *Lignes directrices* inclut nécessairement toutes les informations que le Secrétariat est habile à examiner en vertu du paragraphe 15(4) de l'*Accord*. Cela comprend les « informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres » obtenues de diverses sources, y compris des experts indépendants. Ainsi, de telles « informations » élaborées par des experts indépendants pourraient en principe être incluses dans le dossier factuel à condition, bien entendu, qu'elles soient pertinentes.

## 2. La portée du concept d'« information »

Néanmoins, la question se pose de savoir si le concept même d'« information » comporte des limites. Le Secrétariat peut inclure des

résumés d'autres informations factuelles dans le dossier factuel. Lorsqu'il constitue le dossier, il peut examiner « toutes informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres » élaborées par des experts indépendants. La portée du concept d'« information » est-elle limitée d'une quelconque manière ?

Deux arguments se présentent. D'abord, l'expression « informations [...] autres » au paragraphe 15(4) de l'*Accord* doit-elle être interprétée comme étant *eiusdem generis* avec les adjectifs « techniques » et « scientifiques » ? Deuxièmement, l'ANACDE dans son ensemble impose-t-il une quelconque limite à la nature des « informations » que le Secrétariat peut examiner et qui peuvent donc éventuellement être incluses dans un dossier factuel ?

### **2.1 La règle *eiusdem generis* ou la règle des choses du même ordre**

Il s'agit ici de déterminer si l'expression « informations [...] autres » dans le segment de phrase « informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres » est limitée par un *genus* créé par les termes « techniques » et « scientifiques ». La règle d'interprétation connue sous le nom de règle *eiusdem generis*, ou règle des choses du même ordre<sup>18</sup>, est appliquée lorsque les mots qui précèdent ont une caractéristique commune qui définit la classe. La difficulté, dans le cas présent, est de déterminer quelle classe limitée est créée par les mots « techniques » et « scientifiques ». Selon l'*Oxford English Dictionary*, le mot *technical* (technique) signifie [TRADUCTION] « approprié ou propre à un art, une science, une profession ou un métier en particulier », définition qui engloberait clairement le concept de *scientific* (scientifique), lequel est ainsi défini : [TRADUCTION] « de la science ou se rapportant à la science ». Étant donné la vaste portée du terme *technical*, qui de toute manière engloberait le terme *scientific*, il est difficile de voir quelle classe ou quel *genus* limite le concept d'« informations [...] autres ».

De plus, le facteur limitatif concernant les « informations [...] techniques, scientifiques ou autres » visées au paragraphe 15(4) de l'*Accord* est que ces informations doivent être pertinentes. Cela crée une distinction dans l'obligation imposée au Secrétariat en ce qui concerne les informations fournies par une Partie et les informations provenant d'autres sources. Dans le premier cas, le Secrétariat a l'obligation de tenir compte de « toutes informations », et dans le deuxième, il a la latitude d'examiner toutes informations « pertinentes ». De plus, dans ce dernier cas, le

---

18. Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation* (Concord : Irwin Law, 1997), p. 65-66.

paragraphe 15(4) a un caractère permissif. Il n'impose pas de limite à ce que le Secrétariat peut examiner. L'article 15 ne semble pas non plus limiter ce qui peut être inclus dans un dossier factuel aux informations que le Secrétariat examine aux termes du paragraphe 15(4).

En bref, le libellé du paragraphe 15(4) de l'*Accord* n'impose aucune limite explicite au contenu de ce qui peut être inclus à titre d'« autre information factuelle » dans un dossier factuel, bien qu'implicitement, le matériel inclus doive être pertinent.

## 2.2 *Le contexte plus général de l'ANACDE*

L'examen du contexte plus général de l'ANACDE laisse-t-il penser que des limites sont imposées à la portée du concept d'« information » pour les besoins d'un dossier factuel ? La constitution d'un « dossier factuel » fait partie d'un processus qui est déclenché par le dépôt d'une communication alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. L'un des objectifs de l'ANACDE, ainsi qu'il est énoncé à l'article 1, est de « favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales ». L'article 5 crée un engagement selon lequel chaque Partie « assurera l'application efficace de ses lois et réglementations environnementales ». L'une des fonctions du Conseil de la CCE est d'encourager « l'application efficace par chacune des Parties de ses lois et réglementations environnementales<sup>19</sup> » et le Préambule de l'ANACDE souligne l'importance de la participation du public pour assurer la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement. Ainsi, le processus visé aux articles 14 et 15 est conçu pour réaliser l'objectif qui consiste à s'assurer que les Parties appliquent leurs lois et réglementations environnementales et, en même temps, pour accroître la participation du public à la conservation, à la protection et à l'amélioration de l'environnement.

La nature de ce processus suppose donc le rassemblement d'une importante quantité d'informations. Certaines de ces informations seront des comptes rendus de faits qui se sont produits. Certaines seront des affirmations concernant la façon dont la législation de l'environnement est ou n'est pas appliquée. Certaines seront des informations scientifiques concernant les causes et les effets. Et bon nombre de ces informations seront basées sur des opinions, y compris des opinions d'experts.

---

19. Paragraphe 10(4) de l'*Accord*.

Toutefois, il y a une importante restriction imposée à la portée de ces informations. Ce que le processus des articles 14 et 15 ne fournit pas, c'est un mécanisme permettant de déterminer qu'une Partie a « omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». Le dernier stade du processus est simplement la publication du dossier factuel. À cet égard, le processus des articles 14 et 15 peut être opposé au processus de règlement des différends prévu à la Partie V de l'*Accord*. Un groupe spécial constitué dans le cadre de ce processus doit présenter « sa détermination quant à savoir si la Partie visée par la plainte a omis de façon systématique d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement<sup>20</sup> ». De plus, l'omission de corriger la lacune dans l'application de la législation de l'environnement peut entraîner des sanctions. Le processus établi par les articles 14 et 15 se démarque de ce processus de règlement des différends. L'*Accord* ne contient aucune disposition permettant de déterminer, dans le cadre du processus des articles 14 et 15, qu'une Partie a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Une telle détermination ne peut être faite que si l'on se prévaut du processus de la Partie V.

Cette distinction entre le processus de la Partie V et celui des articles 14 et 15 a des répercussions sur ce qui peut entrer dans le cadre des « informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres ». Puisque le processus des articles 14 et 15 ne conduit pas à la détermination qu'une Partie a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, il s'ensuit que les « informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres » ne peuvent pas comprendre la détermination qu'une Partie a omis ou non d'assurer une telle application efficace. En bref, le concept d'« information » est suffisamment vaste pour inclure tout élément qui ne constitue pas une détermination quant à savoir si une Partie a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, une question qui, comme je l'indiquerai plus loin, suppose une interprétation des articles 14 et 45.

Si la détermination, au sens des articles 14 et 45, qu'une Partie a omis ou non d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement est exclue de la portée des « informations [...] techniques, scientifiques ou autres », elle serait alors exclue de la portée de l'« autre information factuelle » que, conformément au paragraphe 12(1) des *Lignes directrices*, le Secrétariat peut inclure dans un dossier factuel.

Il importe cependant de faire la distinction entre les conclusions sur des questions de fait, par exemple sur la nature des faits dans une

---

20. Paragraphe 31(2) de l'*Accord*.

affaire, et les conclusions sur des questions de droit, c'est-à-dire les conclusions qui doivent être tirées de l'application des dispositions pertinentes du traité aux faits de l'affaire. C'est relativement à la formulation de ces dernières conclusions qu'aucun mandat n'est conféré au Secrétariat en vertu de l'article 15. Par contraste, l'alinéa d) du paragraphe 12(1) des *Lignes directrices* permet au Secrétariat de présenter les faits au sujet des questions soulevées dans la communication. Cela suppose une détermination de ces faits. Mais les conclusions de ce genre sur les faits sont très différentes des conclusions juridiques sur la question de savoir si ces faits constituent une omission d'une Partie, au sens des dispositions pertinentes de l'*Accord*, d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement.

### 2.3 *La pratique d'autres organisations*

Il est possible d'obtenir certaines orientations quant à l'interprétation de ce qui pourrait être inclus dans un dossier factuel en examinant la pratique d'autres organismes internationaux qui ont des processus semblables à celui institué par les articles 14 et 15 de l'ANACDE. À cet égard, l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les organismes régionaux des droits de la personne méritent une certaine attention. Tous disposent d'un processus comportant le dépôt d'une plainte par une personne au sujet de la violation d'une obligation par un État, la réponse de l'État concerné et l'examen de la plainte par l'organisme international.

Les processus de l'ONU, celui de la Commission des droits de l'homme de l'ONU en vertu de la Résolution 1503<sup>21</sup> et celui du Comité des droits de l'homme en vertu du *Protocole facultatif relatif aux droits civils et politiques*<sup>22</sup>, sont moins pertinents. Dans ces cas, la plainte est adressée au gouvernement visé afin qu'il la commente, puis elle est examinée sur le fond par la Commission des droits de l'homme par l'intermédiaire de ses sous-commissions, dans le cas de Résolution 1503, ou par le Comité des droits de l'homme, dans le cas du *Protocole facultatif*. Ainsi, ces organismes ont pour rôle de rendre une décision, ce en quoi ils diffèrent du Secrétariat de la CCE.

---

21. Résolution 1503 du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) : « Procédures à adopter pour l'examen des communications relatives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales », 1693<sup>e</sup> séance plénière (27 mai 1970).

22. *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1966) 999 R.T.N.U. 302.

On peut trouver un parallèle plus étroit dans le fonctionnement de la Commission européenne des droits de l'homme et de la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Les deux sont des organismes qui jouent un rôle dans un processus de plaintes déposées par des particuliers, mais ne rendent pas les décisions finales à cet égard. Puisque la Commission interaméricaine a été modelée sur la Commission européenne, je me concentrerai sur cette dernière.

La Commission européenne des droits de l'homme est un organe établi en vertu de la *Convention européenne sur les droits de la personne*<sup>23</sup>. Elle se compose de membres élus par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Aux termes de l'article 25 de la Convention, la Commission peut être saisie d'une requête adressée par une personne physique, une organisation non gouvernementale ou un groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par une Partie. Si la Commission juge la plainte recevable, « afin d'établir les faits, elle procède à un examen contradictoire de la requête avec les représentants des Parties et, s'il y a lieu, à une enquête [...]»<sup>24</sup>. Pour l'examen de l'affaire, la Commission jouit de vastes pouvoirs de collecte d'informations, y compris par la tenue d'audiences.

La Commission a la responsabilité additionnelle de se mettre à la disposition des parties (c'est-à-dire le requérant et l'État visé) afin d'obtenir un règlement amiable. Si ce règlement n'est pas obtenu, la Commission doit alors rédiger « un rapport dans lequel elle constate les faits et formule un avis sur le point de savoir si les faits constatés révèlent, de la part de l'État intéressé une violation des obligations qui lui incombent aux termes de la Convention<sup>25</sup> ». Ce rapport est transmis au Comité des ministres.

La Commission interaméricaine a des fonctions analogues. Elle peut mener une enquête sur la plainte et, si l'affaire n'est pas résolue, elle transmet elle aussi un rapport dans lequel elle indique sa propre opinion au sujet du fond de l'affaire.

Manifestement, il y a des différences importantes entre la structure et les pouvoirs du Secrétariat de la CCE et ceux des Commissions européenne et interaméricaine. Cependant, les trois organes ont pour rôle de déterminer la recevabilité d'une plainte et de remettre un rapport

---

23. *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, (1950) 213 R.T.N.U. 222.

24. Alinéa 28a).

25. Paragraphe 31(1).

incluant les allégations et les faits sur lesquels la plainte se fonde. La différence est que les Commissions européenne et interaméricaine doivent inclure dans leur rapport leurs conclusions sur le fond de la plainte. Il n'y a dans l'ANACDE ou dans les *Lignes directrices* aucune disposition prescrivant au Secrétariat de la CCE de le faire.

Le mandat des Commissions européenne et interaméricaine relativement à la présentation d'un rapport sur la plainte englobe la formulation de conclusions sur le fond de celle-ci. Le fait que ce pouvoir a été expressément conféré autorise à penser qu'en l'absence d'une telle disposition, les Commissions ne jouiraient pas de ce pouvoir. Si un tel pouvoir n'avait pas été accordé aux Commissions, elles pourraient tirer des conclusions de fait, elles pourraient réunir toute l'information pertinente pour déterminer si la plainte est fondée ou non, mais elles ne pourraient pas se charger de l'étape finale de la détermination du bien-fondé ou non de la plainte d'après les faits.

Ainsi, les pratiques des Commissions européenne et interaméricaine nous donnent un aperçu additionnel de ce qui peut être inclus dans un « dossier factuel ». Le Secrétariat de la CCE ne s'est vu attribuer aucun pouvoir exprès d'inclure dans le dossier factuel une détermination quant à savoir si une Partie a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, au sens des dispositions pertinentes de l'ANACDE. À l'instar des Commissions européenne et interaméricaine, le Secrétariat peut réunir toute l'information pertinente pour que l'on fasse une telle détermination, mais il ne peut pas prendre la mesure additionnelle consistant à faire cette détermination.

#### **2.4 Conclusion**

L'examen de la signification ordinaire de l'expression « dossier factuel » dans son contexte, de concert avec l'examen du concept d'« information », donne à penser qu'il existe une limite à ce qui peut être inclus dans un dossier factuel. Cette limite est que le dossier factuel ne peut pas comprendre une détermination quant à savoir si un État assure ou non « l'application efficace de sa législation de l'environnement » au sens de l'article 14. Le Secrétariat n'a aucun mandat lui permettant de faire une telle détermination et de l'inclure dans un dossier factuel. En outre, cela impose une limite à la portée des « autres informations factuelles » que le Secrétariat peut inclure dans le dossier factuel. Dans le contexte de la question énoncée au départ, cela signifie que la détermination par un expert indépendant du fait qu'une Partie « omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement » aux termes de l'article 14 ne pourrait pas être incorporée dans un dossier factuel.

Ce qui précède n'empêche pas le Conseil d'autoriser le Secrétariat à tirer des conclusions sur la question de savoir si une Partie « omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». En effet, dans les deux cas où, jusqu'à présent, le Conseil a donné instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel, il a chargé le Secrétariat, « lorsqu'il constituera ledit dossier factuel, d'examiner si la Partie visée « omet d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement » depuis que l'ANACDE est entré en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1994<sup>26</sup> ». Une telle instruction accorde clairement au Secrétariat le pouvoir d'examiner l'efficacité des stratégies conçues pour assurer l'application de la législation de l'environnement et de formuler ses propres commentaires et opinions.

### **3. La portée de la limite imposée à l'inclusion d'informations élaborées par des experts**

Quelle est la portée précise de cette limite concernant les informations qui peuvent être élaborées par des experts indépendants et incorporées dans un dossier factuel ? À cet égard, il est utile de se reporter aux objectifs de l'ANACDE et à la raison d'être du processus des articles 14 et 15. Comme je l'ai déjà mentionné, ces objectifs comprennent une meilleure application des lois et réglementations environnementales. En outre, les Parties s'engagent expressément à assurer l'application efficace de leurs lois et réglementations environnementales. Le processus créé par les articles 14 et 15 peut donc être interprété comme un processus qui contribuera à l'atteinte de ces objectifs.

Toutefois, le rôle joué par le processus des articles 14 et 15 n'a pas pour effet de forcer les Parties à appliquer leurs lois et réglementations environnementales. Ce processus fournit de l'information sur le fait qu'une Partie assure ou non l'application efficace de ses lois et réglementations environnementales. Il ne conduit pas à une conclusion sur le fait qu'une Partie omet ou non d'assurer cette application efficace. Il vise à fournir les renseignements nécessaires qui permettront à d'autres de tirer des conclusions sur le fait qu'une Partie omet ou non d'assurer une telle application efficace. C'est là l'objet de la diffusion publique d'un dossier factuel. Si le dossier factuel ne fournissait pas les informations pertinentes pour que l'on puisse tirer des conclusions sur l'efficacité de l'application des lois environnementales, le processus des articles 14 et 15 serait un exercice futile ne favorisant pas l'atteinte des objectifs de l'Accord.

---

26. Résolutions du Conseil n<sup>o</sup>s 96-08 et 98-07 ; citation tirée de la résolution n<sup>o</sup> 96-08.

Compte tenu de ce qui précède, l'élément qui guide le Secrétariat dans la demande à des experts indépendants d'informations qu'il sera possible d'inclure dans un dossier factuel est le fait que ces informations permettront ou non à d'autres de tirer une conclusion sur la question de savoir si la Partie visée dans la communication omet d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales. Ce que le Secrétariat ne peut pas faire, c'est déterminer lui-même si la Partie omet ou non d'assurer cette application efficace. En outre, il ne peut pas déléguer à un expert indépendant le pouvoir d'effectuer une telle détermination.

Qu'est-ce qui constitue une « détermination » du fait qu'une Partie omet, au sens de l'article 14, d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ?

L'*Accord* ne définit pas l'expression « assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». Cependant, l'article 45 indique dans quelles circonstances une Partie n'est pas considérée comme ayant omis d'assurer cette application efficace. Ce sont les cas où l'action ou l'omission d'organismes ou de fonctionnaires de cette Partie :

- a) constitue un exercice raisonnable de leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites, la réglementation ou des questions liées à l'observation des lois ; ou b) résulte d'une décision, prise de bonne foi, d'affecter les ressources disponibles au règlement d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée.

Ainsi, déterminer si une Partie a omis « d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement » au sens de l'article 14 signifie également déterminer si les critères énoncés à l'article 45 sont satisfaits. Il s'agit d'un exercice de détermination de l'applicabilité de dispositions d'un traité et ce processus est différent du simple fait d'avoir une opinion sur l'application efficace ou non des lois environnementales.

Manifestement, des gens auront des opinions sur l'efficacité de l'application par une Partie de ses lois environnementales, et des experts indépendants pourraient fort bien avoir de telles opinions. De plus, le fait que l'on ait de telles opinions peut être un élément important des « informations » qui devraient être incluses dans un dossier factuel. Où, alors, se trouve la ligne de démarcation entre le fait d'inclure des opinions dans un dossier factuel et le fait d'essayer d'inclure des déterminations officielles sur le fond de l'affaire qui fait l'objet de la communication ?

À mon avis, le Secrétariat pourrait inclure dans un dossier factuel les opinions de personnes qui, avant même la communication, avaient exprimé des avis sur la question, à condition que ces opinions soient pertinentes. L'existence de telles opinions constituerait une importante information de fait sur la question en litige. Également, le Secrétariat pourrait demander des opinions d'experts indépendants sur la portée et l'application des lois qui, d'après les allégations des auteurs de la communication, ne sont pas efficacement appliquées. Il pourrait chercher à obtenir des informations sur la façon dont ces lois sont appliquées dans les faits. Il pourrait chercher à obtenir des informations sur l'efficacité des stratégies qui, d'après les prétentions d'une Partie, constituent des moyens efficaces d'atteindre certains objectifs environnementaux. Il pourrait demander des opinions d'experts au sujet de ce qui constitue l'exercice raisonnable d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites, la réglementation ou des questions liées à l'observation des lois. Tous ces éléments seraient des renseignements importants pour quiconque cherche à déterminer si une Partie assure ou non l'application efficace de sa législation de l'environnement au sens des articles 14 et 45.

Plus concrètement, si une communication allègue qu'une Partie a « omis d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales » à cause de l'absence de poursuites en vertu d'une loi en particulier, le Secrétariat pourrait demander des opinions sur le fait que les lois en question s'appliquent ou non aux événements allégués. Il pourrait demander l'avis d'experts indépendants sur la question de savoir si les poursuites sont ou non un moyen efficace de remédier au problème environnemental visé. Il pourrait demander des évaluations de moyens autres de s'attaquer à ces problèmes environnementaux. Cependant, ayant constitué un tel dossier factuel exhaustif, le Secrétariat ne pourrait pas demander à un expert juridique, par exemple un juge retraité de la Cour suprême, d'examiner le dossier et de déterminer si la Partie a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement au sens des articles 14 et 45 de l'ANACDE.

Ainsi, le Secrétariat ne peut pas chercher à faire déterminer si une Partie omet, au sens des articles 14 et 45, d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en demandant à un expert indépendant d'examiner la plainte et toute l'information réunie et d'établir si la plainte est fondée. Et, si un expert indépendant en venait à outrepasser son mandat et à tenter d'effectuer une telle détermination, le Secrétariat ne pourrait pas inclure cette détermination dans un dossier factuel.

À l'évidence, l'application de cette limite obligera le Secrétariat à faire certaines distinctions subtiles et à exercer un certain jugement. Toutefois, comme je l'indiquerai dans la section suivante, le Secrétariat a le pouvoir de prendre les mesures raisonnablement nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions.

## II) L'AUTONOMIE DU SECRÉTARIAT DE LA CCE

Il s'agit de déterminer si le Secrétariat de la CCE jouit d'une quelconque autonomie dans l'application de l'ANACDE. Les dispositions mêmes de l'*Accord* sont le point de départ pour l'examen de cette question.

Le Secrétariat est l'un des organes de la CCE ; il est constitué en vertu de la Section B de la Partie III de l'ANACDE. Dirigé par un directeur exécutif, le Secrétariat doit avoir un « caractère international » et ses membres « ne solliciteront ni ne recevront d'instructions d'aucun gouvernement ou d'aucun organisme extérieur au Conseil ». Les Parties ne doivent pas chercher à influencer les membres du Secrétariat dans l'exercice de leurs fonctions<sup>27</sup>. Donc, d'emblée, l'ANACDE accorde au Secrétariat un certain degré d'autonomie.

### 1. La structure et les pouvoirs du Secrétariat

La structure du Secrétariat est établie par l'article 11, qui énumère aussi certaines de ses responsabilités. Cela comprend notamment : assurer le soutien technique, administratif et opérationnel du Conseil et fournir tout autre soutien demandé par le Conseil<sup>28</sup> ; indiquer aux Parties et au public où s'adresser pour obtenir des avis et des compétences techniques en matière d'environnement<sup>29</sup> ; protéger l'identité des auteurs d'une communication, si ceux-ci lui en font la demande, et soustraire l'information confidentielle à la publication<sup>30</sup>. Dans la pratique, également, le Secrétariat a pour tâche de soumettre un budget-programme annuel à l'approbation du Conseil, bien que l'*Accord* confie officiellement cette responsabilité au directeur<sup>31</sup>.

Les articles 12, 13, 14 et 15 énoncent également des tâches particulières confiées au Secrétariat. Ces articles ont trait à l'établissement d'un

---

27. Paragraphe 11(4) de l'*Accord*.  
28. Paragraphe 11(5) de l'*Accord*.  
29. Paragraphe 11(7) de l'*Accord*.  
30. Paragraphe 11(8) de l'*Accord*.  
31. Paragraphe 11(6) de l'*Accord*.

rapport annuel, à l'établissement d'autres rapports, à la réception de communications d'organisations non gouvernementales ou de particuliers et à la constitution de dossiers factuels.

Bien que plusieurs des tâches assignées au Secrétariat aient un caractère administratif, les tâches assignées en vertu des articles 14 et 15 sont de nature exécutive plutôt qu'administrative. Elles se rapportent à la fois à des questions de processus et à des questions de fond. Elles comprennent la réception des communications et la détermination de leur recevabilité, la décision de demander ou non une réponse à la Partie, la décision de recommander ou non au Conseil la constitution d'un dossier factuel et le pouvoir de déterminer les raisons sur lesquelles une telle recommandation est fondée, ainsi que les décisions concernant les éléments à inclure dans la constitution du dossier factuel. De plus, comme le montre clairement l'alinéa d) du paragraphe 12(1) des *Lignes directrices*, le Secrétariat doit tirer ses propres conclusions sur la nature des faits.

L'assignation de fonctions exécutives à un Secrétariat ou à un Secrétaire général n'est pas inhabituelle dans les organisations internationales<sup>32</sup>. Cependant, des questions peuvent surgir quant à la nature et à la portée des pouvoirs ainsi conférés.

Il est bien établi en droit international que les organisations internationales ont à la fois les pouvoirs explicites qui leur sont conférés dans leur acte constitutif et les pouvoirs qui peuvent être implicitement considérés comme nécessaires pour l'exercice de ces fonctions expresses. Dans l'affaire *Réparation des dommages*<sup>33</sup>, la Cour internationale de Justice (CIJ) a affirmé : « Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci<sup>34</sup> ». La CIJ a récemment avalisé de nouveau ce principe dans son avis *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*<sup>35</sup>, où elle affirme :

[...] les exigences de la vie internationale peuvent mettre en lumière la nécessité pour les organisations de disposer, aux fins d'atteindre leurs buts, de compétences subsidiaires non expressément prévues dans les textes fondamentaux qui gouvernent leur activité. Il est généralement admis

---

32. Henry G. Schermers, *International Institutional Law* (vol. I, 1972), p. 190.

33. *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, [1949] Recueil C.I.J., p. 174.

34. *Ibid.*, p. 182.

35. Avis consultatif du 8 juillet 1996.

que les organisations internationales peuvent exercer de tels pouvoirs dits « implicites »<sup>36</sup>.

De plus, ce raisonnement a aussi été appliqué aux actions d'un organe d'une organisation internationale. La CIJ a conclu que l'Assemblée générale des Nations Unies avait le pouvoir de créer un tribunal international indépendant, même si ce pouvoir n'était pas expressément prévu dans la Charte des Nations Unies<sup>37</sup>. Plus récemment, le Conseil de sécurité des Nations Unies, agissant en vertu de ses pouvoirs implicites, a institué des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda<sup>38</sup>.

Les pouvoirs implicites d'un organe international ne sont pas illimités. Dans l'affaire *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires*, la CIJ a rejeté la demande faite par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) d'un avis consultatif sur le caractère licite de l'utilisation des armes nucléaires. La Cour a considéré que la compétence de l'OMS s'étendait aux questions relatives aux effets de l'utilisation d'armes nucléaires sur la santé, mais qu'elle ne s'étendait pas à la licéité de l'utilisation des armes nucléaires<sup>39</sup>.

Appliqué au Secrétariat de la CCE, le droit existant relatif aux organisations internationales autorise à penser que le Secrétariat a les pouvoirs exprès qui lui sont conférés en vertu de l'ANACDE, et qu'il a, de plus, les pouvoirs implicites raisonnablement considérés comme nécessaires pour s'acquitter des fonctions qui lui sont confiées. Afin de déterminer ce qu'il est habilité à faire dans l'exercice de ses pouvoirs implicites, le Secrétariat doit forcément interpréter l'*Accord*. Cela soulève cependant la question suivante : dans quelle mesure les pouvoirs devant être exercés par le Secrétariat sont-ils assujettis à un contrôle du Conseil de la CCE ?

## 2. La relation entre le Secrétariat et le Conseil

La relation entre le Secrétariat et le Conseil n'est pas définie en détail dans l'*Accord*. Le Conseil est « l'organe directeur de la Commission ». Même s'il est composé de représentants des Parties, le Conseil

---

36. *Ibid.*, paragraphe 25.

37. *Effet de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, [1954] Recueil C.I.J., p. 47.

38. Rés. du C.S. 827, S/RES/827 (1993) (Yougoslavie), Rés. du C.S. 955, S/RES/955 (1994) (Rwanda).

39. Avis consultatif du 8 juillet 1996, *supra*, note 35, paragraphe 21.

fonctionne à titre d'organe de la CCE, avec ses propres responsabilités et fonctions particulières. Toutefois, son rapport étroit avec les Parties à l'ANACDE est illustré au paragraphe 9(5), qui porte qu'en plus de ses fonctions expresses, le Conseil peut « prendre, dans l'exercice de ses fonctions, toute autre mesure dont les Parties pourront convenir ». Et, bien entendu, les Parties peuvent au bout du compte exercer un contrôle par le truchement de leur pouvoir de modifier *l'Accord* ou même d'y mettre fin.

Le Conseil a des fonctions précises relativement au Secrétariat, ainsi que la responsabilité générale de « superviser » celui-ci<sup>40</sup>. En approuvant le budget-programme annuel de la Commission, le Conseil exerce un contrôle sur ce que le Secrétariat peut faire. Le Conseil peut aussi ordonner au Secrétariat de lui fournir un certain soutien. Il peut lui donner des instructions sur l'établissement du rapport annuel. Il peut ordonner au Secrétariat de ne pas établir un rapport sur une question environnementale ne relevant pas du programme annuel. Le Conseil a, de plus, le pouvoir de donner instruction au Secrétariat de constituer un « dossier factuel ».

Cependant, dans plusieurs sphères, *l'Accord* confère au Secrétariat le pouvoir d'accomplir certaines tâches sans qu'il faille un examen préalable, une approbation ou des instructions du Conseil. Par exemple, le Secrétariat peut établir un rapport à l'intention du Conseil sur toute question relevant du programme. Il peut examiner des communications en vertu de l'article 14, si celles-ci satisfont aux critères de recevabilité. Il peut déterminer si une communication justifie la demande d'une réponse à la Partie visée. Il peut décider de recommander au Conseil qu'une communication justifie la constitution d'un « dossier factuel ». Il peut décider des éléments à inclure dans un dossier factuel. Il peut décider d'incorporer dans le dossier factuel final les observations faites par une Partie sur le dossier factuel provisoire.

Dans tous ces cas, les pouvoirs du Secrétariat et les paramètres de ces pouvoirs sont énoncés dans *l'Accord*. Il n'est affirmé dans aucun cas que l'exercice de ces pouvoirs est subordonné à l'approbation du Conseil. De plus, dans certains cas, les pouvoirs du Conseil par rapport au Secrétariat sont expressément circonscrits. Aux termes du paragraphe 15(5), le Conseil ne peut présenter des observations que sur « l'exactitude des faits » que contient le dossier factuel provisoire, et sur rien d'autre.

---

40. Paragraphe 10(1) de *l'Accord*.

La question des rapports entre les divers organes qui composent une organisation internationale a été soulevée dans la pratique des Nations Unies, particulièrement en ce qui concerne le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. L'approche de la CIJ a consisté à reconnaître les sphères de compétence et les pouvoirs respectifs des deux organes<sup>41</sup>. Ainsi, la « responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales » dévolue au Conseil de sécurité ne lui a pas conféré une suprématie sur l'Assemblée générale et n'a pas empêché celle-ci d'agir conformément à ses propres responsabilités dans ce domaine en vertu de la Charte des Nations Unies<sup>42</sup>. Par analogie, le fait que le Conseil de la CCE est « l'organe directeur de la Commission » ne lui confère pas en soi une suprématie sur le Secrétariat dans les domaines où l'*Accord* a assigné certaines fonctions au Secrétariat.

Le fait que le Conseil ait le pouvoir de « superviser » le Secrétariat lui donne-t-il un droit de veto sur toutes les activités de ce dernier ? Dans le contexte de l'ensemble de l'*Accord*, il est difficile de conclure à l'existence de cet effet. Comme je l'ai mentionné plus tôt, l'*Accord* énonce certaines responsabilités du Secrétariat qui sont explicitement soumises au contrôle du Conseil, telles que la prestation d'un soutien administratif et technique et l'établissement du rapport annuel de la Commission. De plus, l'*Accord* énonce certaines responsabilités à l'égard desquelles aucun rôle particulier n'est attribué au Conseil, par exemple la détermination de la recevabilité d'une communication. Affirmer que le pouvoir de « superviser » le Secrétariat confère au Conseil un rôle à l'égard des questions relatives au Secrétariat où aucun rôle explicite de cette nature n'a été conféré, rendrait inutiles les dispositions de l'*Accord* qui subordonnent certaines des responsabilités du Secrétariat à la direction et au contrôle du Conseil. Ce serait contraire aux principes reconnus de l'interprétation des traités, selon lesquels on ne doit pas adopter une interprétation qui fait perdre leur sens à des dispositions d'un traité<sup>43</sup>.

En ce qui concerne le processus institué par les articles 14 et 15, il est clair que le Secrétariat et le Conseil ont des rôles définis et distincts. Le pouvoir de déterminer la recevabilité d'une communication est dévolu au Secrétariat. Ce n'est pas un pouvoir qui doit être exercé « sous

---

41. Voir d'une façon générale D.W. Bowett, *The Law of International Institutions* (3<sup>e</sup> éd., 1975), p. 42-48.

42. *Certaines dépenses des Nations Unies*, [1962] Recueil C.I.J., p. 151.

43. Comme l'a affirmé l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce dans *États-Unis – Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules* (WT/DS2/AB/R, 29 avril 1996) : « Un interprète n'est pas libre d'adopter une interprétation qui aurait pour résultat de rendre redondants ou inutiles des clauses ou des paragraphes entiers d'un traité. »

réserve » de la supervision du Conseil. La décision de recommander qu'un dossier factuel soit constitué et la détermination des raisons de cette recommandation sont des questions qui relèvent du Secrétariat et non pas du Conseil. Le processus de constitution du dossier factuel est une tâche assignée au Secrétariat et non pas au Conseil. La participation du Conseil au processus consiste à décider de donner ou non au Secrétariat l'instruction de constituer un dossier factuel, à faire des observations sur l'exactitude du dossier provisoire et à décider si un dossier sera diffusé publiquement. En bref, les articles 14 et 15 créent un soigneux équilibre entre le rôle du Secrétariat, c'est-à-dire l'organe ayant un « caractère international » qui est censé fonctionner avec un certain degré d'autonomie, et le rôle de l'organe intergouvernemental, c'est-à-dire le Conseil.

### 3. Conclusion

Ainsi, le Secrétariat de la CCE jouit d'un certain degré d'autonomie en vertu de l'ANACDE. Il a certains pouvoirs et fonctions précis, particulièrement dans le contexte du processus des articles 14 et 15 ; de plus, conformément au droit applicable aux organisations internationales, il a les pouvoirs implicites qui peuvent raisonnablement être considérés comme nécessaires pour l'exercice de ses fonctions expresses. Pour déterminer la portée de ses fonctions, le Secrétariat a donc le pouvoir d'interpréter l'*Accord*.

Toutefois, cela ne veut pas dire qu'aucune restriction n'est imposée aux actions du Secrétariat. En droit, comme le montre la décision de la CIJ dans l'affaire *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires*, un organe ou une organisation n'a pas le pouvoir d'outrepasser son mandat constitutionnel. Le Secrétariat n'est pas habilité à dépasser ses pouvoirs exprès ou implicites. Cela soulève la question de savoir ce qui se produit si le Secrétariat outrepasse ses pouvoirs. À cet égard, le Conseil a clairement un rôle à jouer en vertu de son mandat qui consiste à « superviser » le Secrétariat. Donc, si le Conseil était d'avis que le Secrétariat agit d'une façon qui outrepasse les limites de ses responsabilités, il pourrait attirer l'attention du Secrétariat sur cette question. Si les actions du Secrétariat concernaient une question à l'égard de laquelle le Conseil a le pouvoir de donner des directives au Secrétariat en vertu de l'*Accord*, il pourrait ordonner au Secrétariat d'agir en conséquence.

Cependant, dans un cas où le Conseil n'a pas le pouvoir, en vertu de l'*Accord*, de donner des directives au Secrétariat, il ne peut pas ordonner à celui-ci d'agir. Bien entendu, le Conseil pourrait autoriser le Secré-

tariat à agir dans des domaines où celui-ci n'a pas de mandat en vertu de l'*Accord*, à condition que cela ne soit pas contraire à l'*Accord*. Donc, comme je l'ai mentionné plus tôt, le Conseil peut autoriser le Secrétariat à inclure dans un dossier factuel ses propres conclusions sur le fait qu'une Partie omet ou non « d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». En ce sens, il peut élargir les pouvoirs conférés au Secrétariat.

Toutefois, le Conseil ne peut pas ordonner au Secrétariat de ne pas agir dans un cas où celui-ci est habilité à agir en vertu de l'*Accord*. Ainsi, le Conseil ne pourrait pas ordonner au Secrétariat de ne pas examiner des communications en vertu de l'article 14. S'il tentait de le faire, le Conseil lui-même outrepasserait ses pouvoirs. Cela constituerait une tentative de modification de l'*Accord*, ce qui, en vertu de l'article 48, est la prérogative des Parties et non pas celle du Conseil. Donc, l'*Accord* établit des champs de compétence et de responsabilité de chacun des organes de la CCE et délimite leurs pouvoirs, lesquels sont distincts des pouvoirs des Parties elles-mêmes.

À la lumière de ce qui précède, à mon avis, le Secrétariat de la CCE jouit d'un certain degré d'autonomie dans l'application de l'ANACDE. La portée de cette autonomie est définie dans les fonctions et pouvoirs du Secrétariat énoncés dans l'*Accord* et elle s'étend aux pouvoirs implicites qui peuvent être considérés comme nécessaires pour donner effet à ces fonctions et pouvoirs expressément conférés.

Donald M. McRae  
Université d'Ottawa  
Le 7 février 2000

**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 2006  
et le mois d'août 2008**



## 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 énoncés dans 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 de 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 2006 relativement aux questions d’application visées aux articles 14 et 15 ; on y présente également des documents de recherche élaborés par des spécialistes en matière de droit international de l’environnement dans le cadre des questions relatives aux articles 14 et 15 de l’ANACDE.

En vertu du processus de communications de 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 2008, le Secrétariat a reçu 64 communications de citoyens. Vingt et une de ces communications visent le Canada, trente-trois 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 2008, cinquante-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, quinze dossiers factuels ont été constitués et rendus publics. Ils portaient sur les communications suivantes : SEM-96-001 (*Cozumel*) ; SEM-97-001 (*BC Hydro*) ; SEM-97-002 (*Rio Magdalena*) ; SEM-97-006 (*Oldman River II*) ; SEM-98-004 (*BC Mining*) ; SEM-98-006 (*Aquanova*) ; SEM-98-007 (*Metales y Derivados*) ; SEM-99-002 (*Oiseaux migrateurs*) ; SEM-00-004 (*BC Logging*) ; SEM-00-005 (*Molymex II*) et SEM-00-006 (*Tarahumara*) ; SEM-02-001 et SEM-04-006 (*Exploitation forestière en Ontario et Exploitation forestière en Ontario II*) ; SEM-02-003 (*Pâtes et papiers*) ; SEM-03-004 (*Alca Iztapalaca II*) ; SEM-03-005 (*Technoparc de Montréal*).

Au 31 août 2008, dix communications étaient à l'étude. Le Secrétariat était en train de constituer trois dossiers factuels à la demande du Conseil relativement aux communications suivantes : SEM-03-003 (*Lac de Chapala*), SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*) et SEM-04-007 (*Véhicules automobiles au Québec*). Le Secrétariat attendait la décision du Conseil quant à la constitution ou non d'un dossier factuel relativement aux communications SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*), SEM-06-003 et SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital II et Ex Hacienda El Hospital III*) et SEM-06-005 (*Espèces en péril*). 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-07-001 (*Minera San Xavier*) et SEM-07-055 (*Résidus de forage à Cunduacán*). Par ailleurs, le Secrétariat attendait la réponse de la Partie visée par la communication SEM-08-001 (*Projet La Ciudadela*).

En décembre 2007, le Comité consultatif public mixte (CCPM) de la CCE a tenu sa session ordinaire n° 07-04 à San Antonio au Texas, laquelle avait pour objet le processus de communications de citoyens et au cours de laquelle des groupes formés d'experts, d'universitaires, d'auteurs ayant déposé des communications, de représentants d'organisations gouvernementales et non gouvernementales et d'autres institutions des trois pays ont échangé sur des sujets relatifs aux enseignements tirés du processus entourant les communications de citoyens de même qu'au suivi et aux perspectives d'avenir. À l'issue de cette session, le CCPM a formulé, à l'attention du Conseil de la CCE, des observations et des recommandations relativement aux questions suivantes : accélération du processus relatif aux communications sur les questions d'application ; amélioration quant à la visibilité, la transparence, la sensibilisation, la prise de décisions et le suivi ; résolution du Conseil n° 00-09. En août 2008, le Conseil a répondu à l'avis du CCPM, en réaffirmant la nécessité de travailler en collaboration avec le CCPM et le Secrétariat afin de continuer d'améliorer le processus relatif aux communications sur les questions d'application et de le rendre plus pertinent pour le public dans les trois pays.

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 de 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, ceux qui ont été rendus publics entre les mois de juillet 2002 et d'août 2004 sont inclus dans le volume 19 et ceux qui ont été rendus publics entre les mois de septembre 2004 et d'août 2006 sont inclus dans le volume 23. 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, 18, 20, 21, 22, 24 et 25. Pour obtenir des renseignements sur les numéros antérieurs, prière de communiquer avec Les Éditions Yvon

Blais inc. à l'adresse commandes@editionsyvonblais.qc.ca ou <<http://www.editionsyvonblais.com>> ou de composer le 1 800 363-3047.

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 2008

**Historique des 65 communications sur les questions d'application présentées à la CCE**  
**1er janvier 2001 – 31 août 2008\***

Historique	2008 (jusqu'au 31 août)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
<b>Communications reçues</b>								
SEM-08-001 ( <i>Projet La Ciudadela</i> ) (Mexique) (22 février)	SEM-07-001 ( <i>Mina San Xavier</i> ) (Mexique) (5 février)	SEM-06-001 ( <i>Ex Hacienda El Hospital</i> ) (Mexique) (26 janvier)	SEM-05-001 ( <i>Carière de gravier à Puerto Peñasco</i> ) (Mexique) (12 janvier)	SEM-04-001 ( <i>Déchets danger- eux à Anteaga</i> ) (Mexique) (27 janvier)	SEM-03-001 ( <i>Ontario Power Generation</i> ) (Canada) (1 <sup>er</sup> mai)	SEM-02-001 ( <i>Exploitation forestière en Ontario</i> ) (Canada) (6 février)	SEM-01-001 ( <i>Cyrrar I</i> ) (Mexique) (14 février)	
SEM-08-002 ( <i>Pollution atmosphérique en banlieue de Montréal</i> ) (Canada) (29 août)	SEM-07-002 ( <i>Parc du Mont-Orford</i> ) (Canada) (22 février)	SEM-06-002 ( <i>Lac Devils</i> ) (Canada et Etats-Unis) (30 mars)	SEM-05-002 ( <i>Îles Coronado</i> ) (Mexique) (3 mai)	SEM-04-002 ( <i>Pollution environnementale à Hermosillo</i> ) (Mexique) (14 juillet)	SEM-03-002 ( <i>Home Port Xcarel</i> ) (Mexique) (14 mai)	SEM-02-002 ( <i>Aéroport de la ville de Mexico</i> ) (Mexique) (7 février)	SEM-01-002 ( <i>AAA Packaging</i> ) (Canada) (12 avril)	
SEM-07-003 ( <i>Chasse aux phoques</i> ) (Canada) (26 juin)	SEM-06-003 ( <i>Ex Hacienda El Hospital II</i> ) (Mexique) (17 juillet)	SEM-05-003 ( <i>Pollution envi- ronnementale à Hermosillo II</i> ) (Mexique) (30 août)	SEM-04-003 ( <i>Déversement d'essence à Teruitatepec</i> ) (Mexique) (7 septembre)	SEM-03-003 ( <i>Lac de Chapala II</i> ) (Mexique) (23 mai)	SEM-02-003 ( <i>Pâtes et papiers</i> ) (Canada) (8 mai)	SEM-01-003 ( <i>Dermet</i> ) (Mexique) (14 juin)		
SEM-07-004 ( <i>Rivière Sainte-Claire</i> ) (Canada) (25 juillet)	SEM-06-004 ( <i>Ex Hacienda El Hospital III</i> ) (Mexique) (22 septembre)		SEM-03-004 ( <i>ALCA-Iztapalapa II</i> ) (Mexique) (17 juin)	SEM-02-004 ( <i>Projet El Boludo</i> ) (Mexique) (23 août)				
				SEM-04-004 ( <i>Olturan River III</i> ) (Canada) (10 septembre)	SEM-03-005 ( <i>Montreal Technoparc</i> ) (Canada) (14 août)			

\* Note : Pour la liste des décisions rendues en 1995-1996, 1997-1998 et 1999-2000, voir *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, volume 5 (automne 2000), volume 19 (automne 2004) et volume 23 (automne 2006), respectivement.

Historique	2008 (jusqu'au 31 août)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
<b>Communications reçues (suite)</b>								
	SEM-07-005 (Résidus de forage à Cunduacán) (Mexique) (26 juillet)	SEM-06-005 (Espaces en péril) (Canada) (10 octobre)			SEM-04-005 (Centrales électri- ques au charbon) (États-Unis) (20 septembre)	SEM-03-006 (Cytar II) (Mexique) (15 août)	SEM-02-005 (ALCA- Iztapalapa) (Mexique) (25 novembre)	
Décisions quant à la poursuite de l'examen, paragraphes 14(1), 14(2)‡ et 14(3)	SEM-06-001 (2 juillet)	SEM-06-006 (communication révisée) (20 avril)	SEM-06-001 (17 mai)	SEM-05-001 (16 février)	SEM-04-001 (communication révisée) (30 juin)	SEM-03-006 (29 août)	SEM-02-002 (22 février)	SEM-01-001 (24 avril)
		SEM-06-003 (30 août)	SEM-04-005 (24 février)		SEM-03-004 (9 septembre)		SEM-02-001 (25 février)	SEM-00-006 (6 novembre)
		SEM-07-001 (communication révisée) (29 juin)	SEM-06-004 (communication regroupée avec SEM-06-003) (28 septembre)	SEM-05-002 (communication révisée) (30 septembre)	SEM-04-006 (3 décembre)	SEM-03-005 (15 septembre)	SEM-02-003 (7 juin)	
							SEM-02-004 (26 novembre)	

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

Historique	2008 (jusqu'au 31 août)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Décisions quant à la poursuite de l'examen, paragraphes 14(1), 14(2)‡ et 14(3) (suite)	SEM-07-005 (communication révisée) (13 décembre)	SEM-06-005 (11 décembre)	SEM-05-003 (9 novembre)		SEM-03-001 (communication révisée) (19 septembre)	SEM-03-001 (communication révisée) (19 septembre)		
Communications rejetées, paragraphes 14(1), 14(2)	SEM-06-006 (19 janvier – communication révisée : 2 mars)  SEM-07-002 (12 mars)  SEM-07-001 (4 avril – communication révisée : 4 mai)  SEM-07-003 (13 juillet – communication révisée : 23 août)  SEM-07-004 (1 <sup>er</sup> août)	SEM-06-002 (8 juin – communication révisée : 7 juillet)  SEM-06-002 (communication révisée) (21 août)	SEM-04-002 (communication révisée) (27 janvier)  SEM-05-002 (2 juin – communication révisée : 11 juillet)	SEM-04-001 (20 février – communication révisée : 16 mars)  SEM-04-001 (20 avril – communication révisée : 25 mai)	SEM-03-001 (15 juillet – communication révisée : 14 aout)  SEM-03-002 (31 juillet)	SEM-02-004 (19 septembre – communication révisée : 10 et 24 octobre)  SEM-02-005 (17 décembre)	SEM-01-002 (24 avril)  SEM-01-003 (19 septembre)	

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

Historique	2008 (jusqu'au 31 août)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
<b>Communications rejetées paragraphes 14(1), 14(2) (suite)</b>	SEM-07-003 (communication révisée) (6 septembre)  SEM-07-005 (12 septembre – communication révisée : 3 octobre)				SEM-04-002 (9 novembre – communication révisée : 13 décembre)  SEM-04-005 (16 décembre – communication révisée : 18 janvier 2005)			
<b>Demandes d'information supplémentaire à la Partie visée, alinéa 21(1)b)</b>	SEM-07-001 (7 mars)  SEM-07-005 (15 mai)	SEM-06-006 (27 novembre)			SEM-04-001 (13 octobre)			
<b>Communications rejetées à la lumière de la réponse de la Partie</b>	SEM-06-006 (20 mars)	SEM-05-002 (26 mars)		SEM-04-001 (27 janvier)	SEM-03-001 (28 mai)	SEM-02-002 (25 septembre)	SEM-03-006 (27 octobre)	SEM-08-003 (5 octobre)

Historique	2008 (jusqu'au 31 août)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
<b>Notifications quant à la pertinence de constituer un dossier factuel</b>	SEM-06-003 et SEM-06-004 (12 mai)  SEM-05-002 (18 janvier)  SEM-05-003 (4 avril)  SEM-06-005 (10 septembre)	SEM-05-002 (5 mai)  SEM-02-004 (18 mai)  SEM-04-005 (5 décembre)	SEM-04-007 (19 avril)  SEM-03-003 (18 mai)  SEM-03-004 (23 août)	SEM-03-005 (19 avril)  SEM-02-004 (17 mai)  SEM-03-004 (23 août)	SEM-02-003 (8 octobre)  SEM-02-001 (17 décembre – seconde commu- nication après l'ajournement du Conseil et la réception de nouvelles infor- mations soumises par les auteurs)	SEM-97-002 (5 février)  SEM-01-001 (29 juillet)  SEM-00-006 (28 août)  SEM-02-001 (12 novembre)	SEM-98-004 (11 mai)  SEM-00-004 (27 juillet)  SEM-00-005 (20 décembre)	SEM-98-004 (11 mai)
<b>Dossiers factuels provisoires</b>	SEM-03-004 (6 août)  SEM-03-005 (3 décembre)	SEM-02-003 (28 mars)  SEM-02-001 et SEM-04-006 (communications regroupées) (31 mars)	SEM-00-006 (6 avril)  SEM-00-005 (17 mai)	SEM-00-005 (17 mai)	SEM-98-006 (7 mars)  SEM-98-004 (28 mars)  SEM-00-004 (15 avril)  SEM-97-006 (17 avril)  SEM-97-002 (29 juillet)	SEM-99-002 (28 novembre)  SEM-99-007 (1er octobre)	SEM-98-007 (1er octobre)	

Historique	2008 (jusqu'au 31 août)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Dossiers factuels publiés	SEM-03-004 (2 juin) SEM-03-005 (23 juin)	SEM-02-003 (5 février) SEM-02-001 et SEM-04-006 (communications regroupées) (5 février)	SEM-00-006 (9 janvier)	SEM-00-005 (8 octobre)	SEM-99-002 (24 avril) SEM-98-006 (23 juin) SEM-97-006 (11 août) SEM-00-004 (11 août) SEM-98-004 (12 août)	SEM-98-007 (11 février)		

## **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.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 15(1)  
(18 janvier 2007)** Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.

**Avis de retrait de la notification donnée en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE et de la fin du processus d'examen de la communication (26 mars 2007)**



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

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

**Auteurs :** The Center for Biological Diversity  
Greenpeace México  
M. Alfonso Aguirre  
Mme Shaye Wolf  
American Bird Conservancy  
Los Angeles Audubon Society  
Pacific Environment and Resources Center  
Wildcoast

**Représentés par :** James Jay Tutchton

**Partie visée :** États-Unis du Mexique

**Date de réception :** 3 mai 2005

**Date de la notification :** 18 janvier 2007

**Nº de la communication :** SEM-05-002 (*Îles Coronado*)

---

### **I. RÉSUMÉ**

En vertu des articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'« ANACDE » ou l'« Accord »), le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) de l'Amérique du Nord (le « Secrétariat ») peut examiner toute communication dans laquelle il est allégué qu'un pays signataire de l'ANACDE (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) de l'Accord, il détermine si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2) de l'Accord. À la lumière de la

réponse fournie par la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, conformément à l'article 15 de l'Accord. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel. Le Secrétariat rejette la communication s'il estime que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée.

La présente notification contient l'analyse effectuée par le Secrétariat, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, relativement à la communication SEM-05-002 (*Îles Coronado*), déposée auprès du Secrétariat le 3 mai 2005. Les auteurs susmentionnés allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace des articles 79 à 83 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) et des principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la *Ley General de Vida Silvestre* (LGVS, Loi générale sur les espèces sauvages) en autorisant les impacts environnementaux de la construction et de l'exploitation, par Chevron Texaco de México S.A. de C.V. (le « promoteur »), d'un terminal de regazéification de gaz naturel liquéfié (GNL) à proximité des îles Coronado [« Islas Coronado » en espagnol, appellation abrégée commune de « Las Islas de los Santos Coronados »], au large de la côte de l'État de Baja California. La principale allégation des auteurs est que l'on n'aurait pas dû permettre que le terminal soit situé à 600 mètres de l'île Coronado Sud, parce que la réalisation du projet à cet endroit produira des effets irréversibles, non susceptibles d'atténuation ni de compensation, sur diverses espèces vulnérables, dont le guillemot de Xantus (*Synthliboramphus hypoleucus*), une espèce en danger de disparition.

Dans une décision datée du 2 juin 2005, le Secrétariat a jugé que la communication n'offrait pas suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat de l'examiner, conformément aux dispositions de l'alinéa 14(1)c). Le Secrétariat a avisé les auteurs qu'ils avaient 30 jours pour présenter une version révisée de la communication. Le 7 juillet 2005, les auteurs ont présenté au Secrétariat une communication révisée, comprenant des renseignements additionnels (l'*« information supplémentaire »*). Ils ont ajouté des allégations concernant l'omission présumée d'assurer l'application efficace de l'article 78 de la LGEEPA, ainsi que des articles 34 et 35 de la LGEEPA, en ce qui a trait à la participation des citoyens et à d'autres exigences reliées à l'évaluation des impacts environnementaux du projet. Ayant pris en compte cette information supplémentaire, le Secrétariat a demandé une réponse au Mexique le 30 septembre 2005.

Le 10 janvier 2006, le Mexique a répondu à la communication, notant que celle-ci se fonde sur le contenu de l'énoncé des incidences environnementales élaboré par le promoteur, sans tenir compte des informations additionnelle et complémentaire fournies par le promoteur ni des conditions assorties à l'autorisation délivrée par le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles). En outre, conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, le Mexique avisait le Secrétariat que la question faisait l'objet de procédures administratives en instance.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat conclut qu'aux fins de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, il n'existe aucune procédure judiciaire ou administrative en instance qui puisse nécessiter ou justifier l'interruption de l'examen de la communication. Le Secrétariat en outre conclut que des questions fondamentales demeuraient en suspens relativement à certaines des allégations faites par les auteurs quant à des omissions présumées d'appliquer efficacement la législation lors de l'évaluation des impacts environnementaux du projet avant l'autorisation de celui-ci. En particulier, des questions fondamentales demeurent en suspens pour ce qui est de savoir si l'on a procédé à une comparaison des impacts environnementaux de différents emplacements possibles pour l'aménagement du terminal au large des côtes, si l'on a effectué une quelconque évaluation des impacts environnementaux du projet sur l'écosystème des îles Coronado, et si l'on a effectué une quelconque évaluation des impacts cumulatifs et synergiques du projet, conformément aux dispositions de l'article 35 de la LGEEPA. De même, l'information est insuffisante en ce qui concerne la prise en compte et l'analyse par le Semarnat, conformément à l'article 35 de la LGEEPA, de la possibilité de ne pas autoriser le projet en raison des incidences que celui-ci aurait sur des espèces en danger de disparition.

En ce qui a trait aux allégations des auteurs touchant l'omission d'appliquer efficacement les dispositions de l'article 34 de la LGEEPA relatives à la participation des citoyens à l'évaluation des impacts environnementaux du projet, le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée pour recueillir de l'information sur des questions demeurant en suspens qui sont liées à l'application de cet article avant l'autorisation du projet.

Le Secrétariat recommande également la constitution d'un dossier factuel au sujet des questions qui demeurent en suspens concernant la façon dont le Semarnat a appliqué les critères 1, 2, 3, 5 et 7 de l'article 79 de la LGEEPA et les principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS lorsqu'il a

examiné, conformément aux dispositions de l'article 35 de la LGEEPA, les avis sur le projet formulés par des organismes spécialisés en matière de flore et de faune sauvages.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION ET DE L'INFORMATION SUPPLÉMENTAIRE

Le 3 mai 2005, le Center for Biological Diversity, Greenpeace México, Alfonso Aguirre, Shaye Wolf, l'American Bird Conservancy, la Los Angeles Audubon Society, le Pacific Environment and Resources Center et Wildcoast (les « auteurs ») ont déposé la communication auprès du Secrétariat. Les auteurs affirment que le Mexique a omis d'appliquer efficacement certaines dispositions de la LGEEPA et de la LGVS<sup>1</sup> en permettant la construction d'un terminal de regazéification de GNL (le « terminal » ou le « projet ») près des îles Coronado, situées dans l'océan Pacifique, au large de la côte de l'État de Baja California, non loin de la frontière américaine.

Selon les auteurs de la communication, le terminal consistera en une plateforme d'environ 300 mètres de long qui servira de quai pour la réception des navires transporteurs de GNL, ainsi que d'emplacement pour des réservoirs d'entreposage de GNL et pour une installation de regazéification qui enverra le gaz naturel vers la côte du continent au moyen d'un gazoduc sous-marin<sup>2</sup>. Les auteurs affirment que le principal motif invoqué pour justifier la construction de cette plateforme à proximité des îles Coronado est l'effet brise-lame de l'île Coronado Sud<sup>3</sup>.

Les auteurs affirment que le terminal sera situé dans une zone importante pour la reproduction d'un oiseau marin, le guillemot de Xantus, une espèce en danger de disparition selon la *Norma Oficial Mexicana* (NOM, Norme officielle mexicaine) NOM-059-ECOL-2001<sup>4</sup>. La communication porte sur l'atteinte au guillemot de Xantus, mais les auteurs allèguent que le terminal aura aussi des effets néfastes sur d'autres espèces des îles Coronado<sup>5</sup>, en particulier sur des espèces endémiques terrestres et des sous-espèces animales et végétales uniques au monde, dont plusieurs sont visées par la NOM-059-ECOL-2001<sup>6</sup>. Les

---

1. Communication à la p. 1.

2. *Ibid.* à la p. 2.

3. *Ibid.*

4. Communication à la p. 1.

5. *Ibid.* à la p. 4.

6. *Ibid.* à la p. 2.

auteurs signalent que les îles Coronado sont considérées comme une *Área de Importancia para la Conservación de las Aves* (Aire d'importance pour la conservation des oiseaux) et une *Región Marítima Prioritaria* (Région maritime prioritaire) par la *Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad* (Conabio, Commission nationale sur la connaissance et l'utilisation de la biodiversité)<sup>7</sup>. En outre, ils affirment que le terminal sera situé dans une aire naturelle protégée, et ils invoquent au soutien de cette affirmation une résolution en ce sens prise par le Congrès de l'Union en 2003<sup>8</sup>.

Selon les auteurs, le terminal aura des incidences sur les espèces des îles à différents niveaux : la pollution causée par la lumière artificielle du terminal et des navires ; le risque d'une explosion catastrophique ; la perturbation directe causée par la construction et l'exploitation générale du terminal et les activités des navires gaziers ; le risque accru d'un déversement ou d'un rejet d'hydrocarbures ; le risque accru d'introduction de rats dans les îles ; et la prise, la désinfection et le rejet quotidiens de 188 millions de gallons d'eau de mer traitée au chlore<sup>9</sup>.

Les auteurs affirment que le Semarnat a autorisé le *Manifestación de Impacto Ambiental* (énoncé des incidences environnementales, ci-après l'« EIE ») du projet le 15 septembre 2004<sup>10</sup>. Ils affirment qu'en autorisant le projet, le Semarnat a omis d'appliquer efficacement les articles 78 à 83 de la LGEEPA<sup>11</sup> ainsi que les principes énumérés aux points 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS, que, d'après les auteurs, les autorités doivent respecter dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale relative aux espèces sauvages<sup>12</sup>.

Selon les auteurs, le Mexique a omis d'appliquer efficacement divers critères et mesures énumérés à l'article 79 de la LGEEPA et qui doivent être pris en compte aux fins de la conservation et de l'exploitation durable des espèces de flore et de faune sauvages : 1) la préservation de la biodiversité et de l'habitat naturel des espèces ; 2) la continuité des processus évolutifs des espèces et de leurs ressources génétiques, y compris par la désignation d'aires comme étant représentatives des systèmes écologiques aux fins de la préservation et la recherche ; 3) la préservation et le développement des espèces endémiques, menacées,

---

7. *Ibid.* à la p. 12.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.* aux p. 3-7.

10. *Ibid.* à la p. 2.

11. *Ibid.* aux p. 8-9.

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

en danger de disparition ou sujettes à une protection spéciale ; [...] 5) la promotion et l'établissement de stations biologiques de réhabilitation et repopulation d'espèces animales sauvages ; [...] 7) la promotion et la réalisation de recherches sur les espèces sauvages et le matériel génétique, dans le but de connaître leur valeur scientifique, environnementale, économique et stratégique pour le pays<sup>13</sup>.

Les auteurs affirment que le Mexique omet d'appliquer les principes suivants, énumérés à l'article 5 de la LGVS, que doivent respecter les autorités compétentes lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique nationale relative aux espèces sauvages :

- 1) La conservation de la diversité génétique, de même que la protection, la restauration et la gestion intégrée des habitats naturels, à titre de facteurs cruciaux pour la conservation et le rétablissement des espèces sauvages.
- 2) Les mesures préventives destinées à maintenir des conditions propices à l'évolution, à la viabilité et à la pérennité des écosystèmes, habitats et populations dans leur milieu naturel. L'absence de certitude scientifique ne saurait en aucun cas servir de justification pour différer l'adoption de mesures efficaces de conservation et de gestion intégrée des espèces sauvages et de leur habitat.
- 3) L'application des connaissances scientifiques, techniques et traditionnelles disponibles, comme fondement de l'élaboration d'activités reliées à la conservation et à l'exploitation durable des espèces sauvages<sup>14</sup>.

Les auteurs affirment également que le gouvernement du Mexique a omis d'appliquer efficacement sa législation en approuvant un EIE insuffisant concernant le terminal<sup>15</sup>. Ils prétendent que, s'il est vrai que l'EIE envisage les effets du bruit et de la turbidité occasionnés par la construction et l'exploitation du terminal, les activités des navires, les déversements d'hydrocarbures et le rejet d'eaux traitées au chlore, en revanche il conclut à tort que ces effets sur les oiseaux marins, les mammifères aquatiques et le biote marin en général seront négligeables. Ils affirment qu'il existe des contradictions entre différentes parties de l'EIE et qu'un de ses chapitres est entièrement basé sur l'analyse des impacts d'un projet de terminal de GNL différent, aménagé à terre, et

---

13. *Ibid.* aux p. 8-9.

14. *Ibid.* aux p. 11-12.

15. *Ibid.* à la p. 11.

que cette analyse fait abstraction des incidences sur les espèces marines ou insulaires<sup>16</sup>.

Selon les auteurs, en juillet 2003, le Congrès de l'Union du Mexique a pris une résolution enjoignant aux organismes fédéraux compétents de [TRADUCTION] « promouvoir un décret pour créer » (désigner) une aire naturelle protégée incluant les îles Coronado. Les auteurs prétendent par conséquent que l'EIE du terminal indique de façon erronée qu'[TRADUCTION] « il n'existe aucune preuve que les îles Coronado aient été désignées comme aire naturelle protégée ou soient en voie de l'être<sup>17</sup>. »

Le 2 juin 2005, le Secrétariat a rendu une décision aux termes de laquelle il accordait aux auteurs un délai de 30 jours pour lui fournir de l'information supplémentaire à l'appui de ses allégations et pour indiquer toutes les dispositions législatives sur lesquelles ils fondaient leurs affirmations relatives à l'EIE du projet. Les auteurs ont fourni l'information supplémentaire le 6 juillet 2005. Le Secrétariat a établi qu'une annexe à l'information supplémentaire, dans laquelle il est allégué que le Semarnat a omis d'assurer l'application efficace des articles 34 et 35 de la LGEEPA à l'égard du projet, étaye les prétentions des auteurs concernant le caractère insuffisant de l'EIE.

Les auteurs prétendent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de l'article 34, qui énumère les obligations relatives à la diffusion d'information et à la consultation du public pour les projets soumis au processus d'évaluation des impacts environnementaux, en ce que : 1) le promoteur a censément publié un extrait du projet en dehors du délai prévu par la LGEEPA ; 2) le Semarnat n'a censément pas mis à la disposition du public les informations additionnelle et complémentaire que le promoteur lui avait fournies<sup>18</sup> ; 3) le Semarnat a censément omis de prendre dûment en compte les avis techniques et les rapports présentés par des membres du public<sup>19</sup>. L'information supplémentaire est accompagnée d'un document<sup>20</sup> du *Fish and Wildlife Service* (FWS, Service

---

16. *Ibid.*

17. *Ibid.* à la p. 12.

18. Information supplémentaire à la p. 8 de l'annexe 4.

19. *Ibid.* à la p. 7 de l'annexe 4.

20. États-Unis d'Amérique, « Department of the Interior - Fish and Wildlife Service - 50 CFR 17 - 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*, vol. 70, n° 90, le mercredi 11 mai 2005, Proposed Rules, p. 24870 à 24877 : [TRADUCTION] « Le guillemot de Xantus : [...] Malgré les mesures

des pêches et de la faune des États-Unis) qui, selon les auteurs, [TRA-DUCTION] « décrit les lourdes menaces que le terminal fait peser sur le guillemot de Xantus<sup>21</sup> ».

Relativement à l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace des articles 34 et 35 de la LGEEPA, les auteurs ont incorporé dans la communication les arguments invoqués dans le cadre d'un recours administratif en révision contestant l'autorisation du terminal, interjeté par Alfonso Aguirre Muñoz et le *Grupo de Ecología y Conservación de Islas* (Groupe de défense de l'écologie et de la conservation des îles) le 7 octobre 2004<sup>22</sup>. Le recours contient les assertions suivantes :

1. La *Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental* (DGIRA, Direction générale des impacts et des risques environnementaux) du Semarnat n'a pas sérieusement pris en considération le recours présenté par Aguirre Muñoz et le *Grupo de Ecología y Conservación*

---

prises pour contrer certaines des menaces qui pèsent sur cette espèce, une proposition récente de la Chevron Texaco Corporation ayant pour objet la construction d'une installation de gaz naturel liquéfié (GNL) à 600 m au large de l'île Coronado Sud dans l'État de Baja California, au Mexique, met en péril la survie du guillemot de Xantus. Les îles Coronado abritent la plus grande population connue de guillemots de Xantus en âge de se reproduire au monde. La construction et l'exploitation de l'installation de GNL proposée aux îles Coronado accroîtrait les niveaux de perturbation des guillemots de Xantus. Les sources de perturbation comprendraient notamment : (1) un éclairage puissant la nuit émanant de l'installation et des navires-citernes qui s'y rendent ; (2) le bruit provenant de l'installation ; (3) le bruit des hélicoptères se rendant à l'installation ; (4) l'arrivée et le départ de navires-citernes ; (5) d'autres navires transportant du personnel et des fournitures. Ces facteurs auraient des répercussions graves sur la population de guillemots de Xantus des îles, et l'effet cumulatif des différentes sources de perturbation liées à l'installation projetée aurait d'importantes conséquences néfastes sur la colonie. En outre, le projet pourrait avoir des incidences sur la base alimentaire du guillemot de Xantus en raison d'une chloration accrue de l'eau de mer causée par cette installation. Les eaux océaniques entourant les îles Coronado sont hautement productives et constituent des aires d'alimentation très importantes pour des oiseaux nicheurs, migrateurs et hivernants comme le guillemot de Xantus. La disparition de nombreux importants de proies pourrait avoir un effet néfaste sur les oiseaux de mer qui dépendent des îles Coronado pour s'alimenter à différentes périodes de l'année. Ce projet pourrait aussi entraîner une dégradation de la qualité de l'eau aux alentours des îles, par exemple en raison du processus de chloration d'eau de mer. Un rejet accidentel de gaz de l'installation ou du gazoduc pourrait avoir de graves effets néfastes sur le guillemot de Xantus. En raison des menaces maintenant imminentes liées à l'installation de GNL proposée, nous avons fait passer la cote de priorité de cette espèce de 5 à 2. » Avis publié en vertu de l'*Endangered Species Act* (Loi sur les espèces en danger de disparition), 16 U.S.C. 1531 et s.

21. Information supplémentaire à la p. 1 de l'annexe 4.  
22. *Ibid.* aux annexes 4 et 5.

*de Islas* (les « requérants » ou les « auteurs du recours ») lors du processus de consultation publique sur le projet<sup>23</sup>. Par exemple, la DGIRA a affirmé que le recours n'était pas daté, alors que la date figurait à la dernière page<sup>24</sup>. De plus, en réponse à l'assertion selon laquelle l'EIE initial contenait une description de projet correspondant à un projet différent d'installation terrestre, la DGIRA s'est référée à la deuxième version de l'EIE et a souligné l'absence d'une telle description (nant ainsi l'allégation des requérants selon laquelle le promoteur avait auparavant présenté – et rendue publique – une version différente de l'EIE<sup>25</sup>).

2. La DGIRA a admis que l'EIE présenté par le promoteur était insuffisant, mais a soutenu que les lacunes de l'EIE avaient été corrigées dans les informations additionnelle et complémentaire que lui avait fournies le promoteur<sup>26</sup>. Selon les requérants, le public n'a jamais été informé que ces informations avaient été fournies à la DGIRA, et ces informations n'ont jamais été incluses dans le dossier public, ce qui violait le droit du public d'être consulté sur le projet et de participer à son évaluation<sup>27</sup>.
3. La DGIRA a refusé de prendre en considération des renseignements supplémentaires concernant les risques d'explosion associés au projet<sup>28</sup>.
4. La DGIRA a critiqué les requérants parce qu'ils considéraient les îles Coronado comme un tout, au lieu de centrer leur attention sur l'île Coronado Sud<sup>29</sup>. Les requérants soutiennent que la raison pour laquelle l'archipel doit être considéré comme un tout est que les processus écologiques dans les îles en question sont similaires et interdépendants<sup>30</sup>.
5. La DGIRA a surestimé l'état existant de dégradation, antérieur au projet, de l'île Coronado Sud<sup>31</sup>.

---

23. *Ibid.* à la p. 3 de l'annexe 5.

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

26. *Ibid.* à la p. 4.

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*

29. *Ibid.* aux p. 5 et 11.

30. *Ibid.*

31. *Ibid.* aux p. 5-6 et 9-10.

6. Il est incongru qu'alors que le Congrès, avec l'appui de la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (Conanp, Commission nationale des aires naturelles protégées), travaillait à faire désigner l'archipel des îles Coronado comme aire naturelle protégée avant que le promoteur ne présente une demande d'autorisation du projet, le pouvoir exécutif fédéral ait autorisé le projet en dépit des graves risques environnementaux que celui-ci présentait<sup>32</sup>.
7. La DGIRA affirme de façon erronée que, du fait que le projet ne comportera aucune activité sur l'île Coronado Sud, il n'aura aucun impact direct sur les espèces protégées pas la norme NOM-059-SEMARNAT-2001<sup>33</sup>. Selon les requérants, la mort par collision constitue un exemple d'impact direct<sup>34</sup>. Les requérants soutiennent que les faits suivants sont bien documentés : les oiseaux nocturnes peuvent parcourir une distance de plus de 100 km à partir des îles à la recherche de nourriture, et ces oiseaux sont attirés par les structures illuminées, ce qui entraîne des collisions mortelles<sup>35</sup>.
8. La plus grave erreur commise par la DGIRA dans son analyse des objections des requérants au projet a consisté à écarter d'emblée leurs assertions relatives aux effets néfastes associés à la construction et à l'exploitation du terminal parce que ces assertions n'étaient pas étayées par des documents scientifiques ou techniques<sup>36</sup>. Selon les requérants :

[TRADUCTION] [...] avec un minimum de recherche, la DGIRA aurait certainement pu documenter les risques signalés, au lieu d'écarter ceux-ci d'emblée en invoquant des arguments faciles et formalistes, contrairement à son propre mandat<sup>37</sup>.

Ils ajoutent :

[TRADUCTION] Dans sa décision, la DGIRA critique les arguments des citoyens à l'appui d'une décision défavorable en invoquant le « manque de preuves techniques et/ou de documents scientifiques ». La DGIRA s'appuie sur cet argument sans faire aucun effort pour en démontrer la validité. Ainsi, une incohérence majeure est que des

---

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

33. *Ibid.* à la p. 7.

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

membres du **propre personnel de la DGIRA ont effectué une visite de deux jours seulement** en vue d'« obtenir des renseignements techniques additionnels permettant d'évaluer le projet et de prendre une décision à son égard ». **Aucun professionnel sérieux du domaine de l'environnement ne dirait que deux jours suffisent pour obtenir une information robuste sur tous les aspects que l'on doit prendre en considération lors de l'évaluation d'un projet tel que celui-ci** [caractères gras dans l'original]<sup>38</sup>.

Ils ajoutent que leur organisation s'est vu décerner par le Semarnat, en 2002, le *Reconocimiento Dr. Enrique Beltrán Castillo a la Conservación de la Naturaleza* (Prix Enrique Beltrán Castillo pour la conservation de la nature) en raison de ses efforts et de ses réalisations dans le domaine de la conservation de la nature au Mexique, et que cela donne du poids à leur avis sur le projet<sup>39</sup>.

9. Le promoteur a omis de se conformer à l'article 34 de la LGEEPA en publiant une description du projet dans les journaux locaux deux semaines en retard, et en publiant une description du projet qui était destinée à éviter les opinions négatives sur le projet et qui minimisait l'importance biologique et écologique de l'archipel<sup>40</sup>.
10. La DGIRA refusait de prendre en considération des documents produits par les requérants si ces documents étaient rédigés en anglais ; or, l'EIE fourni par le promoteur et accepté par la DGIRA contenait 54 pages d'information rédigée en anglais<sup>41</sup>.

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DU MEXIQUE

Le Secrétariat a reçu la réponse du Mexique à la communication le 10 janvier 2006. Dans sa réponse, le Mexique affirme que la communication ne tient pas compte des exigences, conditions et mesures d'atténuation que le Mexique a imposées lorsqu'il a autorisé le projet. Selon la réponse, le respect de ces exigences, conditions et mesures devra être démontré au moyen d'un programme de contrôle de la qualité environnementale et sera garanti par un cautionnement que le promoteur devra déposer<sup>42</sup>. Le Mexique présente de l'information sur la façon dont les questions soulevées dans la communication ont été prises en considération par l'autorité environnementale lors de l'approbation du

---

38. *Ibid.* à la p. 10.

39. *Ibid.* à la p. 7.

40. *Ibid.* à la p. 8.

41. *Ibid.* à la p. 10.

42. Réponse aux p. 37 et s.

projet<sup>43</sup>. Selon la réponse du Mexique, les évaluations, programmes et restrictions imposés au promoteur démontrent qu'au moment d'approuver le projet, l'autorité environnementale a dûment tenu compte de tous les points soulevés par les auteurs<sup>44</sup>.

De plus, le Mexique affirme qu'en vertu de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, l'examen de la communication ne doit pas se poursuivre en raison de l'existence de procédures en instance, et il demande au Secrétariat de garder confidentiels les dossiers relatifs à ces procédures<sup>45</sup>.

Le Mexique affirme que la communication se fonde exclusivement sur l'interprétation et les commentaires des auteurs relativement à l'EIE, et omet de prendre en compte que l'EIE est sujet à autorisation et que le Semarnat, lorsqu'il délivre cette autorisation, a le pouvoir d'imposer des conditions et exigences afin d'éviter ou de réduire au minimum les effets néfastes d'un projet sur l'environnement<sup>46</sup>. Le Mexique signale également que l'approbation du projet n'était pas basée uniquement sur l'EIE, mais aussi sur une évaluation des risques (l'*« évaluation des risques »*), de même que sur de l'information additionnelle et de l'information complémentaire fournies par le promoteur<sup>47</sup>.

Le Mexique affirme que plusieurs des objections à l'EIE soulevées dans la communication constituent des évaluations personnelles dépourvues de fondement scientifique<sup>48</sup>. Au sujet de l'allégation selon laquelle le terminal sera situé dans une aire naturelle protégée, le Mexique allègue qu'au moment où le projet a été autorisé, aucune pareille désignation n'avait été effectuée<sup>49</sup>. En ce qui concerne les effets de l'éclairage artificiel sur les oiseaux marins nocturnes, la réponse signale que l'autorisation en matière d'impacts environnementaux comporte une série de conditions qui obligent le promoteur à justifier la sélection des dispositifs d'éclairage et à choisir la solution qui a le moins d'incidences sur le comportement des oiseaux. De même, le Mexique souligne que l'autorité s'est réservé la possibilité [TRADUCTION] « d'étendre la portée de la décision d'autorisation de manière à interdire les activités nocturnes dans le cadre du projet<sup>50</sup> ».

---

43. *Ibid.*

44. Voir, p. ex., la réponse aux p. 47 et 61.

45. Réponse au par. I.1, [TRADUCTION] « Existence de procédures administratives en instance », p. 4-13.

46. Réponse aux p. 37-38.

47. *Ibid.* à la p. 38.

48. *Ibid.* à la p. 40.

49. *Ibid.* à la p. 41.

50. *Ibid.* aux p. 44-47.

En ce qui a trait au risque d'une explosion catastrophique, le Mexique signale que, même si l'étude effectuée par le promoteur indique qu'une telle éventualité est très peu probable, le Semarnat a néanmoins pris en compte le risque tenu d'un événement catastrophique et a exigé du promoteur qu'il envisage un plan d'intervention environnementale visant à compenser, prévenir ou atténuer les dommages écologiques pouvant être occasionnés aux différentes espèces<sup>51</sup>.

Le Mexique conteste la conclusion des auteurs selon laquelle le projet fera vraisemblablement fuir les oiseaux marins, et note que l'EIE précise qu'il n'y aura pas d'atteinte à leur habitat et que ces oiseaux ne seront pas affectés parce qu'ils éviteront la zone touchée<sup>52</sup>. Le Mexique signale que, malgré cela, afin d'éviter ou de réduire au minimum les effets néfastes sur l'environnement, on a exigé du promoteur qu'il se conforme à toutes les mesures énoncées dans l'EIE, l'information additionnelle et l'information complémentaire, qu'il obtienne le *Licencia Ambiental Única* (Permis unique en matière d'environnement) et qu'il mette en œuvre un programme de prévention des accidents, un programme de contrôle de la qualité environnementale ainsi qu'un programme de protection et de conservation de la biodiversité de la zone<sup>53</sup>. Le Mexique souligne aussi que l'autorisation en matière d'impacts environnementaux (l'« AIE »)<sup>54</sup> impose des restrictions au projet, notamment en interdisant : l'accostage ou le débarquement sur l'une quelconque des îles Coronado, sauf dans les situations d'urgence prévues par la LGEEPA ; le survol des îles Coronado par des hélicoptères ou d'autres aéronefs associés au projet ; l'introduction d'espèces exotiques dans les îles<sup>55</sup>. Le Mexique rappelle en outre que d'autres mesures d'atténuation ont aussi été imposées, notamment : l'obligation de respecter les directives de la Banque mondiale en matière d'eaux résiduelles et de mettre en œuvre un programme de surveillance des rejets d'eau de mer ; la sélection de l'emplacement du terminal et du tracé du gazoduc de manière à éviter les affleurements rocheux ; l'interdiction de rejeter des eaux de ballast dans les eaux mexicaines ; enfin, l'obligation de prendre en considération, dans la planification des activités du terminal, les saisons durant lesquelles les mammifères marins sont présents en grand nombre<sup>56</sup>.

---

51. *Ibid.* aux p. 47-52.

52. *Ibid.* aux p. 52-54.

53. *Ibid.* aux p. 54-56.

54. Délivrée par le Semarnat le 1<sup>er</sup> juillet 2004 aux termes de la communication officielle (*oficio*) n° S.G.P.A./DGIRA.DEI.1536.04.

55. Réponse à la p. 56.

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

Quant au risque de déversement d'hydrocarbures par les bateaux-citernes, le Mexique affirme que les auteurs n'ont pas tenu compte de ce que le promoteur devra soumettre à l'appréciation du Semarnat un plan d'intervention en cas d'urgence, en plus de prendre les mesures décrites dans les différents documents remis au Semarnat et de se soumettre à une vérification environnementale<sup>57</sup>.

En ce qui concerne le risque d'introduction de rats dans les îles, le Mexique affirme que les auteurs n'apportent aucune preuve que les îles soient exemptes de quelque espèce animale exotique, et il rappelle que l'AIE interdit l'introduction d'espèces animales exotiques dans les îles<sup>58</sup>.

Au sujet des rejets à la mer d'eau traitée au chlore, le Mexique affirme : que rien dans l'EIE ne vient étayer l'allégation des auteurs selon laquelle le terminal rejette chaque jour à la mer 711,6 millions de litres d'eau chlorée ; que les rejets seront en réalité inférieurs aux limites prévues dans les directives de la Banque mondiale sur les concentrations de chlore résiduel au point de rejet en mer ; que, conformément à l'AIE, les eaux résiduelles dérivées des épreuves hydrostatiques seront neutralisées, éliminant ainsi le biocide avant son rejet à la mer ; que le suivi des effets des eaux résiduelles sur le biote marin fera partie du programme de contrôle de la qualité environnementale<sup>59</sup>.

Le Mexique traite aussi des allégations faites dans la communication concernant l'omission d'assurer l'application efficace des articles 78 à 83 de la LGEEPA et de l'article 5 de la LGVS. Relativement à l'article 78 de la LGEEPA, le Mexique affirme que, parmi les conditions assorties à l'AIE du projet, le promoteur devra élaborer un programme de protection et de conservation de la biodiversité des îles Coronado<sup>60</sup>. Il affirme que les articles 78 bis et 78 bis 1, les critères de l'article 79 et les articles 80, 82 et 83 de la LGEEPA ne s'appliquent pas en l'espèce<sup>61</sup>, et il signale aussi que la communication ne contient pas d'allégations relatives à l'application des articles 80 à 83 de la LGEEPA<sup>62</sup>. Malgré cela, le Mexique souligne que l'AIE du projet démontre que les critères de l'article 79 ont bel et bien été pris en compte. Ainsi, par exemple, on a exigé que le promoteur prenne toutes les mesures de prévention, de lutte, d'atténuation, de rétablissement et de compensation énoncées dans l'EIE, en plus de respecter les conditions formulées dans l'AIE. En particulier, on a exigé du promoteur qu'il se conforme aux restrictions établies dans l'AIE,

---

57. *Ibid.* aux p. 58-61.

58. *Ibid.* aux p. 62-64.

59. *Ibid.* aux p. 64-66.

60. *Ibid.* à la p. 67.

61. *Ibid.* à la p. 68.

62. *Ibid.* à la p. 77.

ainsi qu'aux obligations relatives à l'élaboration d'un programme de contrôle de la qualité environnementale et d'un programme de compensation, à l'établissement de mécanismes de coordination, de participation et de concertation entre les autorités fédérales, étatiques et municipales compétentes, les établissements universitaires et les groupes communautaires œuvrant dans le domaine de l'environnement, et au dépôt d'un cautionnement en garantie du respect des conditions de l'AIE<sup>63</sup>. Quant à l'article 5 de la LGVS, le Mexique affirme que, conformément à l'AIE, le promoteur a l'obligation de fournir une justification technique et/ou scientifique à l'appui du choix du type de dispositif d'éclairage ou de source lumineuse employé dans les installations du projet, et de choisir celui qui a le moins d'incidences sur le comportement des oiseaux<sup>64</sup>.

Enfin, le Mexique affirme que, dans la communication, les auteurs n'ont pas cité expressément les articles 34 et 35 de la LGEEPA et n'ont pas formulé d'allégations liées à ces articles<sup>65</sup>.

#### IV. ANALYSE

Le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée pour recueillir de l'information additionnelle relativement à l'allégation selon laquelle le Mexique a omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en autorisant le projet en vertu de l'article 35 de la LGEEPA. Dans les sections qui suivent, le Secrétariat expose d'abord les motifs pour lesquels il estime qu'il n'y a pas lieu de mettre fin à l'examen de la communication aux termes de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, puis il présente les raisons pour lesquelles il considère que la constitution d'un dossier factuel est justifiée.

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

Dans sa réponse à la communication, le Mexique soutient qu'il existe six procédures administratives d'appel, appelées *recursos de revisión* (recours en révision), en instance qui contestent l'AIE du projet et qu'en conséquence, conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, l'examen de la communication ne doit pas se poursuivre<sup>66</sup>. Le Secrétariat a conclu qu'il ne s'agit pas de procédures en instance au sens de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE et ce, pour les motifs suivants.

---

63. *Ibid.* aux p. 70-75.

64. *Ibid.* à la p. 85.

65. *Ibid.* à la p. 87.

66. *Ibid.* à la p. 4.

L’alinéa 14(3)a) de l’Accord dispose que le Secrétariat ne doit pas aller plus avant si une question soulevée dans une communication fait aussi l’objet d’une procédure judiciaire ou administrative en instance. L’alinéa 45(3)a) prévoit en outre qu’aux fins du paragraphe 14(3), « 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 ; [...]

Ainsi, une procédure administrative est une mesure d’ordre administratif prise par une Partie – et non par l’auteur d’un recours – en temps opportun et en conformité avec sa législation intérieure.

La réponse du Mexique indique que six recours en révision ont été engagés par différents particuliers et organismes (dont l’un des auteurs de la communication), en vertu de l’article 176 de la LGEEPA, à l’encontre de la décision prise par le Semarnat, en septembre 2004, d’autoriser l’aménagement du terminal<sup>67</sup>. Cinq de ces recours ont été déposés en octobre 2004, tandis que le sixième date de mai 2005<sup>68</sup>. Étant donné que tous les recours portaient sur le même sujet, le Semarnat les a regroupés<sup>69</sup>.

Aux termes de la LGEEPA, un recours administratif en révision est directement interjeté devant l’autorité qui a pris la décision attaquée ; cette autorité, à son tour, doit en déférer à son supérieur hiérarchique pour que celui-ci rende une décision définitive<sup>70</sup>. La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, Loi fédérale sur les procédures administratives)<sup>71</sup>, dont les dispositions s’appliquent à titre supplétif à celles de la LGEEPA<sup>72</sup>, prévoit que la décision définitive doit être rendue dans un

---

67. *Ibid.*

68. *Ibid.* aux p. 4-7. Au sujet des recours 130/2004, 131/2004 et 132/2004, la réponse indique qu’ils ont été introduits le 7 octobre 2005, mais en réalité ils l’ont été le 7 octobre 2004.

69. *Ibid.* à la p. 7.

70. Article 176 de la LGEEPA.

71. Publiée dans le *Diálogo Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération) le 4 août 1994.

72. Article 2 de la LFPA.

délai d'au plus trois mois<sup>73</sup>. À l'expiration de ce délai, la LFPA prévoit que le recours est présumé avoir été tranché dans un sens défavorable à son auteur<sup>74</sup>.

Dans sa réponse à la communication, le Mexique affirme qu'en vertu de l'article 94 de la LFPA, l'auteur d'un recours peut attendre la décision expresse ou peut, à tout moment après l'expiration du délai de trois mois dans lequel cette décision doit être rendue, contester le rejet implicite du recours<sup>75</sup>. Selon le Mexique, étant donné que les requérants ont toujours la possibilité de contester la confirmation implicite de l'AIE, les recours regroupés introduits en octobre 2004 et en mai 2005 sont encore en instance.

L'alinéa 14(3)a) ne requiert pas que l'on mette fin à l'examen de la communication dans ces circonstances. Le Mexique affirme qu'en dépit de l'expiration du délai de trois mois pour la prise d'une décision définitive, le Semarnat prend toujours ces recours en délibéré<sup>76</sup>. Même si le Semarnat est engagé dans « le processus de délivrance d'une ordonnance administrative », les procédures ne sont plus des mesures prises en temps opportun au sens de l'alinéa 45(3)a). Comme nous l'avons indiqué plus haut, une ordonnance administrative doit être rendue dans les trois mois de l'introduction d'un recours. Si l'autorité n'agit pas, la loi comble le vide juridique en établissant que l'affaire est présumée avoir été réglée dans un sens défavorable au requérant. Aux fins de l'ANACDE, une fois écoulé le délai prescrit par la loi mexicaine pour que l'autorité agisse, toute mesure prise ultérieurement par la Partie à la demande du requérant, fût-elle conforme à la loi mexicaine, n'est pas considérée comme ayant été prise en temps opportun. Puisqu'il ne s'agit pas d'une mesure prise en temps opportun, la procédure n'est pas une procédure administrative au sens de la définition de l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE et, partant, ne peut pas être une procédure administrative en instance aux fins de l'alinéa 14(3)a).

Le Mexique affirme qu'étant donné l'absence de règlement explicite, par opposition à implicite, des recours, le processus de collecte d'information aux fins d'un dossier factuel serait entravé parce que les renseignements liés aux recours regroupés doivent demeurer confidentiels en vertu de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (Loi fédérale sur la transparence et l'accès à

---

73. *Ibid.* à l'article 17.

74. *Ibid.*

75. Réponse à la p. 8.

76. En fait, lorsque le Semarnat a regroupé les cinq premiers recours en avril 2005, le délai de trois mois prévu à l'article 17 de la LFPA était écoulé.

l'information publique gouvernementale)<sup>77</sup>. Le Secrétariat ne dispose d'aucune information indiquant que les recours sont activement poursuivis, et note que le Mexique pourrait éviter entièrement cette préoccupation en rendant une décision sur les recours, qui, s'ils n'ont pas encore fait l'objet d'un règlement explicite, sont en instance depuis plus de deux ans et sont considérés en droit comme ayant été rejetés<sup>78</sup>. Le Secrétariat conclut que la possibilité que la collecte d'information soit entravée est limitée, étant donné que deux ans se sont écoulés depuis l'introduction des premiers recours et que plus de 18 mois ont passé depuis le dépôt du dernier.

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

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat estime justifiée la constitution d'un dossier factuel en rapport avec les allégations contenues dans la communication concernant l'autorisation du projet. Le Secrétariat considère que des questions fondamentales demeurent en suspens au sujet de l'application, par la DGIRA du Semarnat, de différentes exigences des articles 34 et 35 de la LGEEPA relatives à l'évaluation des incidences environnementales et à la consultation du public avant que le Semarnat ne décide d'autoriser les impacts environnementaux du projet à l'emplacement choisi par le promoteur. En ce qui a trait aux conditions rattachées à l'approbation du projet par le Semarnat, une telle information est pertinente pour clarifier certains aspects de l'évaluation que la DGIRA a effectuée aux termes de l'article 35 de la LGEEPA avant de donner son aval au projet.

Relativement aux articles 78 à 83 de la LGEEPA et à l'article 5 de la LGVS, le Secrétariat estime que les allégations faites par les auteurs dans la communication doivent être appréciées dans le cadre plus précis qu'établit la LGEEPA pour l'autorisation des impacts environnementaux des projets. En effet, l'article 35 de la LGEEPA prévoit qu'aux fins de l'autorisation d'ouvrages et d'activités visés par la procédure d'évaluation des impacts environnementaux, le Semarnat doit se conformer aux dispositions de divers instruments juridiques et [TRADUCTION] « à toute autre disposition juridique applicable ». De ce fait, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel afin de recueillir de

---

77. Réponse aux p. 12-13.

78. Le Secrétariat note que l'article 7 de l'ANACDE dispose notamment que chaque Partie fera en sorte que ses procédures administratives ne soient pas inutilement compliquées et n'entraînent ni frais ou délais déraisonnables ni retards injustifiés.

l'information additionnelle sur la prise en considération, par la DGIRA, des critères 1, 2, 3, 5 et 7 de l'article 79 de la LGEEPA et des principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS lors de l'examen des avis techniques d'organismes spécialisés dans la conservation de la flore et de la faune sauvages. Les motifs du Secrétariat sont exposés ci-après.

**1. *Omission alléguée d'appliquer efficacement l'article 35 de la LGEEPA en acceptant un EIE insuffisant et en n'évaluant pas les effets possibles du projet sur l'écosystème des îles Coronado***

Les auteurs allèguent : que le promoteur et le Semarnat ont omis d'évaluer, du point de vue de l'environnement, d'autres emplacements possibles pour le projet ; qu'ils ont omis de prendre en considération les répercussions potentielles du projet sur l'écosystème de l'archipel dans son ensemble ; enfin, qu'ils ont omis de prendre en compte les effets cumulatifs et synergiques.

*(i) Critères environnementaux pour l'évaluation d'autres emplacements possibles pour le terminal*

Les auteurs prétendent que l'EIE n'a pas pris en compte d'autres emplacements possibles pour la réalisation du projet, dans la perspective des répercussions environnementales, comme le prescrit la section II.3.2.2 (*Sitios o trayectorias alternativas – Autres sites ou tracés possibles*) du guide d'élaboration des EIE du Semarnat<sup>79</sup>. Comme preuve de cette assertion, ils citent l'AIE, dans laquelle la DGIRA affirme :

[TRADUCTION] Bien que l'information contenue dans l'EIE ait présenté certaines lacunes en ce qui concerne les critères et la justification des méthodologies employées pour l'évaluation et la détermination des impacts environnementaux, la DGIRA a demandé des renseignements additionnels au promoteur, qui a corrigé ces lacunes tel qu'indiqué au paragraphe XXXVI du présent document. [...] Il faut préciser en outre que le promoteur, dans les informations additionnelles et complémentaires qu'il a fournies, présentait des solutions de rechange dans un effort visant à justifier l'aménagement du terminal de GNL à proximité de l'île Coronado

---

79. *Guía para elaborar la Manifestación de Impacto Ambiental* (Guide d'élaboration des énoncés des incidences environnementales), formulaire régional relatif aux projets pétroliers, publié par la *Dirección de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental* (Direction du zonage écologique et des effets environnementaux) de l'*Instituto Nacional de Ecología* (Institut national d'écologie) de ce qui était alors le *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (ministère de l'Environnement, des Ressources naturelles et des Pêches), sans date, à la p. 6.

Sud comme étant l'option la plus viable, comparativement à d'autres sites qu'il analysait<sup>80</sup>.

Les auteurs affirment que le Semarnat n'a jamais diffusé d'avis public concernant la réception des informations additionnelle et complémentaire, et n'a jamais inclus ces informations dans le dossier public, comme le prescrit le paragraphe I de l'article 26 du *Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental*<sup>81</sup> (REIA, Règlement de la LGEEPA relatif à l'évaluation des incidences environnementales)<sup>82</sup>. Les auteurs affirment :

[TRADUCTION] Selon ces paragraphes, il semble que les informations additionnelle et complémentaire ont été des considérations de première importance dans la décision favorable prise par la DGIRA. Par conséquent, le fait que ces informations n'aient jamais été annoncées ni mises à la disposition du public constitue une violation grave du droit de la société civile de participer au processus d'évaluation du projet. Il est absurde que des lacunes aussi graves dans l'EIE, telles que le fait que l'on n'ait prêté aucune attention au principe de précaution et que l'on n'ait fourni aucune justification pour le choix de l'emplacement du projet, aient été entièrement corrigées dans des informations additionnelle et complémentaire qui n'ont jamais été rendues publiques<sup>83</sup>.

Le Secrétariat a examiné l'EIE, l'évaluation des risques correspondante<sup>84</sup> et l'information additionnelle fournie par le promoteur à la demande du Semarnat (l'« information additionnelle ») afin de déterminer comment le promoteur avait décidé de l'emplacement du terminal.

Il ressort de l'EIE que le promoteur a examiné la possibilité d'aménager le terminal sur la côte de l'État de Baja California, mais qu'il a opté pour un projet au large des côtes après avoir analysé les politiques adoptées dans le cadre du programme de planification environnementale des utilisations du territoire dans la région côtière (Cocotren)<sup>85</sup>. Au sujet de ce programme, l'EIE mentionne :

- 
- 80. Information supplémentaire à la p. 4 de l'annexe 5.
  - 81. Publié dans le DOF le 30 mai 2000.
  - 82. Information supplémentaire à la p. 4 de l'annexe 5.
  - 83. *Ibid.*
  - 84. Voir l'art. 30 de la LGEEPA : [TRADUCTION] « [...] Lorsqu'il s'agit d'activités considérées comme hautement risquées aux termes de la présente loi, l'énoncé des incidences environnementales doit inclure l'évaluation des risques correspondante. »
  - 85. [TRADUCTION] « Conformément à l'article 37 de la *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California* (LDUEBC, Loi sur le développement urbain de l'État de Baja California), le *Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Rosarito-Ensenada* (Cocotren, Programme régional de développement urbain,

[TRADUCTION] Le Cocotren est un instrument extrêmement important de planification des utilisations du territoire qui permet un développement urbain cohérent entre les municipalités de Tijuana, Playas de Rosarito et Ensenada. En outre, au cours du processus décisionnel relatif au projet, on a évalué les exigences et les répercussions du Cocotren afin de choisir le meilleur emplacement pour le projet<sup>86</sup>.

Dans l'évaluation des risques, le promoteur mentionne :

[TRADUCTION] Des fonctionnaires de l'État et des administrations locales ainsi que la collectivité locale ont manifesté des inquiétudes quant aux

touristique et écologique du corridor côtier Tijuana-Rosarito-Ensenada) est considéré comme un programme régional. Élaboré par le *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas* (ministère des Établissements humains et des Travaux publics) et conformément à l'article 38 de la LDUEBC, ce programme est assujetti aux dispositions du *Plan Estatal de Desarrollo* (Plan de développement de l'État). Le Cocotren porte sur les aspects touristiques et environnementaux qui touchent le corridor côtier de ces trois villes, et il s'agit d'un instrument de politique de planification municipale. Le Cocotren est un instrument juridique qui constitue une mise à jour du programme établi en 1995 (Cocotren).

« Le Cocotren a pour objet de coordonner la planification des utilisations du territoire dans et entre les municipalités afin d'assurer un développement urbain cohérent et, de cette façon, le développement de la région. Le Cocotren est une directive à suivre au stade de la planification. L'esprit de ces dispositions légales consiste à garantir l'élaboration de politiques de manière uniforme sur le territoire de l'État de Baja California.

« Le Cocotren a aussi une fonction interrégionale. Le corridor Tijuana-Ensenada peut aussi être considéré comme une partie de la ceinture urbaine de San Francisco-Los Angeles-San Diego, et ce sont des zones fortement urbanisées et industrialisées. Ce corridor est une partie intégrante d'un ensemble de relations économiques et démographiques réciproques de part et d'autre de la frontière. Le contexte international a défini les activités économiques des collectivités qui font partie du Cocotren. Le commerce international à la frontière Tijuana-San Diego continue de croître au fil du temps (Cocotren).

« Le Cocotren reconnaît comme usages potentiels du corridor les activités de l'industrie touristique et d'autres secteurs économiques connexes tels : le commerce, les services, l'industrie cinématographique, l'artisanat, le transport touristique, la gastronomie et les activités sportives. En raison de la grande valeur écologique de la région, le corridor est considéré comme un endroit idéal pour ces activités.

« Le Cocotren divise le territoire en 28 unités de gestion environnementale (UGE). Ces UGE sont définies en fonction des caractéristiques urbaines, touristiques, environnementales et physiques de la région. La figure 3.2 montre la région visée par le Cocotren, qui comprend Tijuana, Playas de Rosarito et Ensenada.

« CT de México a réalisé une étude de faisabilité et différentes recherches approfondies sur le Cocotren et en a évalué les politiques. À la suite de ces évaluations, et afin de réduire au minimum les incidences néfastes possibles sur l'environnement et la population, CT de México a considéré comme opportun et préférable d'aménager le projet au large de la côte. » Pages 3-15 et 3-16 de l'EIE.

86. EIE à la p. 3-50.

répercussions d'une installation terrestre de regazéification. La collectivité locale est hostile à l'idée d'une installation de regazéification où que ce soit sur la côte de l'État de Baja California<sup>87</sup>.

Selon l'information additionnelle, les considérations qui ont amené le promoteur à choisir un site au large des côtes semblent avoir été reliées d'abord à la sécurité, et ensuite à la distance par rapport à la terre ferme<sup>88</sup>. Ainsi, la construction du terminal du côté sous le vent de l'île Coronado Sud permet de profiter de l'effet brise-lame de l'île, tout en bénéficiant d'un emplacement qui n'est pas trop éloigné du système d'interconnexion sur la côte (17 km)<sup>89</sup>. Quant à la distance entre le terminal et l'île (600 m), elle a été établie de manière à profiter au maximum de la protection contre le vent fournie par l'île tout en maintenant le rayon de sécurité exigé par les normes internationales et la *Comisión Reguladora de Electricidad* (Commission de réglementation de l'électricité)<sup>90</sup>.

À cet égard, dans le chapitre de l'EIE sur les mesures d'atténuation, le promoteur explique ce qui suit :

[TRADUCTION] La détermination et l'évaluation des impacts ont eu comme conséquence que le terminal de GNL au large de la côte de l'État de Baja California (le projet) en général aura des impacts considérés comme négligeables en raison des mesures d'atténuation intégrées à la conception du projet. Les procédures et mesures d'atténuation incluses depuis la planification et la conception du projet pour les étapes de la construction, de l'exploitation et de l'entretien de l'installation ont fait que l'exécution du projet engendrera des répercussions considérées comme peu importantes. Ces mesures sont présentées ci-dessous.

- 
87. Évaluation des risques à la p. 2-19.
  88. Information additionnelle au par. 7.0, [TRADUCTION] « Pronostic environnemental », p. 8 (mars 2004) : [TRADUCTION] « On a identifié un endroit très spécifique qui respecterait les exigences relatives à la sismicité et aux autres aspects touchant la sécurité. Si le site était établi plus près de la côte pour aider à réduire la longueur et le coût du gazoduc sous-marin, d'autres facteurs constituerait un risque, comme l'abri que procure la partie nord de l'île Coronado Sud, la distance par rapport à des failles existantes et l'accostage et le départ sûrs des navires transporteurs de GNL. Des questions comme celles-là ont été prises en compte dans le choix du site spécifique le plus sûr. »
  89. Voir le sous-paragraphe 7.b du paragraphe 7.0, [TRADUCTION] « Pronostic environnemental », de l'information additionnelle (mars 2004).
  90. Voir le par. 2.5, [TRADUCTION] « Critères d'emplacement », de l'évaluation des risques, p. 2-20. Cependant, dans l'information additionnelle, le promoteur note que [TRADUCTION] « dans le cas d'un scénario catastrophique, la zone touchée pourrait inclure une partie de l'île Coronado ». Voir le sous-paragraphe 9.b.7, [TRADUCTION] « Activités de rétablissement », de l'information additionnelle (mars 2004).

La principale mesure d'atténuation qui a été envisagée afin de réduire au minimum les impacts environnementaux et socioéconomiques dans la région est celle d'aménager le projet au large des côtes. On a considéré qu'en construisant et en exploitant une installation de regazéification dans les eaux territoriales au large de la côte de l'État de Baja California :

- on n'entrerait pas en conflit avec les considérations relatives aux utilisations du territoire énoncées dans le Programme régional de développement urbain, touristique et écologique du corridor côtier Tijuana–Rosarito–Ensenada (Cocotren), qui revêt une grande importance pour les habitants de l'État de Baja California ;
- on n'aurait pas à construire un brise-lame pour assurer le déchargement sûr des bateaux transporteurs de gaz naturel liquéfié (GNL). La superficie requise pour un brise-lame est plus grande que la superficie qu'occupera l'installation au large de la côte ;
- on n'aurait pas à construire un quai qui serait susceptible de changer les conditions actuelles sur la côte ;
- au plan de la sécurité, le projet ne serait pas situé près de zones industrielles ou résidentielles ;
- on ne perturberait pas les activités portuaires actuelles, et l'on ne créerait pas de nouveaux ports sur la côte de l'État de Baja California<sup>91</sup>.

Le passage ci-dessus indique que, de l'avis du promoteur, l'aménagement du terminal au large des côtes constituait la principale mesure d'atténuation des impacts environnementaux et socioéconomiques du projet.

Selon les auteurs :

[TRADUCTION] [...] cela réduit un écosystème de grande valeur écologique à la valeur économique d'un brise-lame, comme si l'île n'était composée que de roche inerte, et ne constituait pas un écosystème actif et plein de vie<sup>92</sup>.

Dans l'AIE, le Semarnat affirme ce qui suit :

[TRADUCTION] Cet emplacement a été choisi, entre autres raisons, à cause de l'effet brise-lame produit par la présence de l'île Coronado Sud, qui élimine la nécessité de construire des infrastructures additionnelles telles

---

91. EIE à la p. 6-1.

92. Information supplémentaire à la p. 18 de l'annexe 7.

que des brise-lames, wharfs ou quais venant accroître les impacts environnementaux<sup>93</sup>.

Dans l'information additionnelle, le promoteur mentionne qu'il a mené une étude de sélection conceptuelle pour examiner d'autres solutions et emplacements possibles pour l'installation<sup>94</sup>. En outre, en juin 2004, le promoteur a transmis de l'information complémentaire au Semarnat<sup>95</sup>. Le Secrétariat n'a pas obtenu copie de cette information complémentaire<sup>96</sup>, qui fait partie des renseignements sur lesquels le Semarnat a basé son évaluation du projet.

Le Secrétariat a examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique et a établi que la constitution d'un dossier factuel est justifiée afin de recueillir des renseignements additionnels – y compris l'information susmentionnée – qui manquent pour que l'on puisse examiner les critères environnementaux appliqués lors de l'évaluation d'autres emplacements possibles pour le projet au large des côtes, comme le prescrivent le REIA et le guide d'élaboration correspondant publié par le Semarnat<sup>97</sup>.

Ce qui précède revêt d'autant plus d'importance si l'on considère que, dans l'information additionnelle, le promoteur a fait valoir les

---

93. AIE à la p. 66.

94. Information additionnelle au par. 7.0, [TRADUCTION] « Pronostic environnemental », p. 10 (mars 2004).

95. Voir l'AIE à la p. 14 : [TRADUCTION] « XLV. Que, le 7 juin 2004, la DGIRA a reçu un document non numéroté daté du 2 juin 2004, dans lequel le promoteur communiquait une information complémentaire à l'information additionnelle communiquée dans le document non numéroté daté du 16 mars 2004. »

96. Demande d'information, en vertu de l'alinéa 21(1)*b*) de l'ANACDE, datée du 1<sup>er</sup> mai 2006 : courrier électronique de Katia Opalka, conseillère juridique, Secrétariat de la CCE, à M<sup>me</sup> Margarita Palafox, *Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales* (UCAI, Unité de coordination des affaires internationales) du Semarnat. Le 30 mai 2006, l'UCAI a envoyé au Secrétariat la partie 2 de l'information additionnelle qui, incidemment, s'intitule [TRADUCTION] « Information complémentaire » ; cependant, elle n'a pas répondu à la demande du Secrétariat réitérée à la même date (le 30 mai 2006) et visant à obtenir une copie de l'information complémentaire que le promoteur avait remise à la DGIRA en juin 2004.

97. Voir les points II et VII de l'article 13 du REIA et le par. II.3.2.2 du *Guía para elaborar la Manifestación de Impacto Ambiental* (Guide d'élaboration des énoncés des incidences environnementales), formulaire régional relatif aux projets pétroliers, publié par la *Dirección de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental* (Direction du zonage écologique et des effets environnementaux) de l'*Instituto Nacional de Ecología* (Institut national d'écologie) de ce qui était alors le *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (ministère de l'Environnement, des Ressources naturelles et des Pêches), sans date.

arguments suivants en faveur de l'autorisation de l'emplacement qu'il proposait pour le projet :

[TRADUCTION] Il est notoirement connu de la majorité des habitants de l'État de Baja California, ainsi que des autorités gouvernementales, que les sociétés gazières étrangères ont un intérêt spécial à établir une installation de regazéification de GNL dans la région. Si Chevron Texaco de México (CT de México) ne développe pas ce projet d'installation de regazéification au large de la côte de l'État de Baja California, il y aurait au moins trois autres parties intéressées à réaliser leur propre projet, et ce, suivant des modalités très différentes. Les autres projets prévoient des installations sur la terre ferme qui présenteraient de plus grandes difficultés au plan de l'arrimage des composantes maritime et côtière. Ces difficultés se traduisent par des impacts environnementaux et une opposition sociale. Étant donné que les habitants de l'État de Baja California sont engagés dans les processus décisionnels et sont assez militants sur les plans social et environnemental, la majorité s'oppose à l'aménagement d'installations sur la côte, principalement en raison des incompatibilités avec les désignations relatives à l'utilisation des sols et la planification du zonage. Néanmoins, il existe une grande nécessité d'implanter un projet de regazéification dans l'État de Baja California, et il est très probable qu'une des nombreuses parties intéressées mettra son projet à exécution.

Si CT de México ne réussit pas à réaliser son projet, les habitants de l'État de Baja California feront face à la perspective de l'implantation d'une installation de regazéification sur la côte, avec les impacts environnementaux et sociaux que cela suppose. Cependant, si l'on réalise le projet de terminal de GNL au large de la côte de l'État de Baja California, les habitants de cet État jouiront d'une plus grande sécurité puisque l'installation sera située à 16 km de la côte et l'on estime que ses impacts environnementaux seront négligeables. Les impacts résiduels totaux seraient plus importants si une autre société devait avoir la possibilité de développer son projet<sup>98</sup>.

En résumé, la constitution d'un dossier factuel permettrait au Secrétariat de recueillir de l'information additionnelle sur l'évaluation des impacts environnementaux de diverses options possibles quant à l'emplacement du projet au large de la côte, information requise afin d'examiner l'application de l'article 35 de la LGEEPA par le Semarnat lors de l'autorisation du projet.

#### *(ii) Portée de l'évaluation des impacts environnementaux*

Les auteurs affirment qu'en ce qui concerne la portée de l'évaluation environnementale du projet, la DGIRA a omis d'appliquer

---

98. Information additionnelle au par. 7.0, [TRADUCTION] « Pronostic environnemental », p. 2 (mars 2004).

efficacement l'article 35 de la LGEEPA en acceptant un EIE incomplet du promoteur<sup>99</sup> et en évaluant les impacts environnementaux potentiels du projet uniquement par rapport à l'emplacement proposé pour le terminal et à une partie de l'île Coronado Sud, sans tenir compte de l'archipel dans son ensemble<sup>100</sup>.

L'article 35 de la LGEEPA dispose que, pour obtenir une autorisation en matière d'impacts environnementaux (AIE), l'intéressé doit présenter au Semarnat un EIE, lequel doit comporter, à tout le moins, une description des effets possibles sur le ou les écosystèmes qui pourraient être touchés par l'ouvrage ou l'activité en cause, en considérant l'ensemble des éléments qui composent ces écosystèmes<sup>101</sup>. L'article 35 de la LGEEPA prévoit en outre :

[TRADUCTION] De même, aux fins de l'autorisation visée par le présent article, le Ministère évalue les effets possibles desdits ouvrages ou activités sur l'écosystème ou les écosystèmes en cause, prenant en considération l'ensemble des éléments qui composent l'écosystème ou les écosystèmes, et non seulement les ressources susceptibles d'être exploitées ou touchées.

Dans l'EIE et dans l'information additionnelle, le promoteur conclut que les impacts environnementaux de la construction et de l'exploitation du terminal ne seront pas significatifs parce que les poissons et les oiseaux éviteront la zone du terminal<sup>102</sup>. Au sujet de cette conclusion, les auteurs affirment : [TRADUCTION] « L'EIE omet totalement de

---

99. Communication à la p. 12.

100. Voir la communication aux p. 12-13 et l'annexe 5 de l'information supplémentaire aux p. 5 et 11.

101. Article 30 de la LGEEPA.

102. Voir, par exemple : Information additionnelle au par. 4.0, [TRADUCTION] « Impacts sur les mammifères marins », p. 8 (mars 2004) : [TRADUCTION] « Les activités décrites antérieurement sont susceptibles d'avoir des impacts sur les espèces inscrites. Néanmoins, considérant que les mammifères marins ont l'instinct naturel d'éviter les endroits qui peuvent perturber leurs activités, et que CT de México s'assurera que les mesures de prévention et de contrôle sont mises en œuvre, on estime que ces impacts seront négligeables. » Information additionnelle au par. 5.0, [TRADUCTION] « Analyse des impacts environnementaux », p. 7 (mars 2004) : [TRADUCTION] « Les effets biologiques néfastes du rejet d'eau refroidie seront locaux. On prévoit que la majorité des espèces mobiles se déplaceront loin de la colonne d'eau refroidie, et l'on s'attend donc à des effets néfastes minimes sur les espèces marines protégées, contrôlées ou autres. » Information additionnelle au par. 5.0, « Analyse des impacts environnementaux », p. 22 (mars 2004) : [TRADUCTION] « Aussi, on s'attend à ce que les mammifères marins évitent le secteur entourant l'installation lors de son exploitation, en raison de l'augmentation du trafic d'embarcations, de la réduction de la visibilité, du fait que leurs proies s'éloigneront du secteur et de l'augmentation du bruit. Il s'ensuivra une réduction du nombre de mammifères marins et d'oiseaux

prendre en considération l'importance des comportements d'évitement prévus dans le contexte des colonies de nidification<sup>103</sup> ». Selon les auteurs, l'écosystème qui sera touché par le projet englobe les quatre îles Coronado et les eaux qui les entourent<sup>104</sup>.

Dans la communication, les auteurs allèguent que la DGIRA a omis d'appliquer efficacement l'article 35 de la LGEEPA en considérant que le projet n'aurait pas d'effet direct sur des espèces visées par la NOM-059-ECOL-2001, puisque aucun ouvrage ou activité inhérent au projet ne serait réalisé sur l'île Coronado Sud<sup>105</sup>. Les auteurs mentionnent, à titre d'exemple d'effet direct, la possibilité de mort par collision d'oiseaux marins nocturnes<sup>106</sup>. Selon eux, les oiseaux marins nocturnes qui nichent dans les îles Coronado peuvent parcourir une distance de plus de 100 km à partir des îles à la recherche de nourriture<sup>107</sup>. Les auteurs prétendent aussi qu'il y aura des répercussions sur le guillemot de Xantus, en raison de la prédation, s'il survient un quelconque événement associé à la construction ou à l'exploitation du terminal qui pousse les adultes à abandonner leurs nids<sup>108</sup>.

aux alentours de l'installation et, partant, un nombre réduit d'espèces qui pourraient être touchées par un déversement de carburant ou d'autres hydrocarbures. » Information additionnelle au par. 5.0, [TRADUCTION] « Analyse des impacts environnementaux », p. 24 (mars 2004) : [TRADUCTION] « En cas d'incendie ou d'explosion, l'accident serait limité et contrôlé au moyen de l'équipement et des mesures de sécurité et anti-incendies mentionnés antérieurement. L'installation est située à environ 600 m de l'île Coronado Sud, et de ce fait, on ne s'attend pas à ce que des accidents de ce genre aient un effet direct sur l'île ni sur sa flore et sa faune. Les effets indirects comme la fumée pourraient s'étendre à l'île et à ses ressources naturelles et y porter atteinte ; cependant, ces effets seraient seulement de courte durée. En ce qui a trait aux mammifères marins et aux oiseaux, seuls ceux qui se trouveraient présents dans l'aire du sinistre ou aux alentours pourraient subir des répercussions au moment de l'accident. On s'attend à ce que les mammifères marins évitent le secteur entourant l'installation durant son exploitation, en raison de l'augmentation du transit d'embarcations, de la réduction de la visibilité, du fait que leurs proies s'éloigneront du secteur et de l'augmentation du bruit. Pour ces raisons, on s'attend à une réduction du nombre de mammifères marins et d'oiseaux qui habitent le secteur entourant l'installation durant l'exploitation du projet. Il s'ensuit un nombre réduit d'espèces qui pourraient être touchées par un incendie ou une explosion sur les lieux de l'installation. En outre, les principaux effets d'un incendie ou d'une explosion se produiront à la surface de l'eau. Cela diminue l'impact sur les mammifères marins et le biote voisin de l'installation au moment de l'accident. En conséquence, on estime que les répercussions potentielles d'un incendie ou d'une explosion sont négligeables. »

103. Communication à la p. 11.

104. *Ibid.* aux p. 2 et 11.

105. Information supplémentaire à la p. 7 de l'annexe 5.

106. Communication à la p. 4.

107. Information supplémentaire à la p. 7 de l'annexe 5.

108. Voir la communication à la p. 7.

Dans l'AIE, la DGIRA explique que, puisque le terminal ne sera pas situé sur l'une des îles Coronado, mais bien à 600 m de l'île Coronado Sud, le projet n'aura probablement pas d'effets directs sur les populations d'espèces visées par la NOM-059-ECOL-2001 qui sont présentes dans les îles Coronado<sup>109</sup>. Le Mexique ajoute qu'il importe de tenir compte du fait que l'écosystème de cette île ne se trouve pas dans son état originel<sup>110</sup>.

Au sujet de l'état de l'île Coronado Sud, la DGIRA fait, dans l'AIE, l'observation suivante concernant l'avis formulé par le ministère de l'Environnement de l'État de Baja California, selon lequel le projet serait situé dans une zone d'une grande valeur panoramique et écologique :

[TRADUCTION] [...] bien que les écrits aient considéré l'archipel des îles Coronado comme une zone de grande valeur panoramique et écologique, il importe de signaler que l'île Coronado Sud ne présente pas de conditions environnementales intactes. Ces affirmations sont fondées sur le fait que, lors d'une visite du site, le personnel technique de la DGIRA a observé que la végétation de la côte est de l'île Coronado Sud avait été altérée, et a aussi remarqué des signes de présence d'animaux domestiques (chiens et excréments d'ânes)<sup>111</sup>.

Dans sa réponse à la communication, le Mexique signale que, dans l'EIE, le promoteur a tiré la conclusion suivante concernant les impacts environnementaux potentiels sur les oiseaux marins : [TRADUCTION] « Il n'y aura pas de perte d'habitat par suite de la construction ou de l'exploitation de l'installation ; par conséquent, il n'y aura pas d'impact notable sur l'habitat des oiseaux. *Résultat : négligeable*<sup>112</sup> ». À cet égard, le Mexique fait dans sa réponse l'affirmation suivante : [TRADUCTION] « Il ne peut pas être conclu de ce qui précède, contrairement à ce qu'affirment les auteurs, que les oiseaux marins s'enfuiront ; d'ailleurs, on précise même qu'il n'y aura pas de perte de leur habitat, et les affirmations des auteurs sont donc inexactes. » Toujours dans sa réponse, le Mexique ajoute :

[TRADUCTION] [...] il ressort clairement de tout ce qui a déjà été signalé que le projet n'aura pas pour effet d'éradiquer le guillemot de Xantus, espèce dont l'aire de répartition, de plus, s'étend du Canada au Mexique, et, comme l'affirment les auteurs eux-mêmes, cet oiseau est aussi présent dans l'île Benito et dans le reste des îles Coronado, et rien n'indique qu'un

---

109. AIE à la p. 13.

110. *Ibid.*

111. *Ibid.* à la p. 47.

112. Réponse à la p. 53.

processus de disparition soit en cours dans l'île Coronado Sud [souligné dans l'original]<sup>113</sup>.

Dans sa réponse à la communication, le Mexique explique que lorsqu'il a approuvé le projet sur le plan des impacts environnementaux, il a assorti son approbation d'une exigence obligeant le promoteur à mettre en œuvre un programme de protection et de conservation de la biodiversité de la zone environnante, dans le cadre duquel le promoteur aurait notamment à mener des études concernant les effets potentiels sur les populations d'oiseaux et à déterminer les mesures à prendre pour atténuer les effets néfastes<sup>114</sup>.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat a conclu que des questions fondamentales demeurent en suspens au sujet de l'application de l'article 35 de la LGEEPA par le Semarnat, sous le rapport de l'obligation énoncée dans cet article d'évaluer les effets d'un projet sur l'écosystème et ses composantes. La constitution d'un dossier factuel permettrait au Secrétariat de recueillir de l'information pertinente et manquante, y compris sur la façon dont le Semarnat a pris en compte la disposition de l'article 35 de la LGEEPA qui prévoit le refus de l'autorisation dans les cas où le projet affectera des espèces menacées ou en danger de disparition<sup>115</sup>.

### (iii) *Évaluation des impacts cumulatifs et synergiques*

Les auteurs affirment que, contrairement aux dispositions du REIA<sup>116</sup>, les impacts cumulatifs du projet sur le système environnemental régional n'ont pas été évalués<sup>117</sup>. Le REIA définit l'impact environnemental cumulatif en ces termes : [TRADUCTION] « l'effet sur l'environnement qui résulte de l'augmentation des impacts d'actions particulières, occasionné par l'interaction avec d'autres actions qui ont

113. *Ibid.* à la p. 77.

114. *Ibid.* à la p. 55.

115. L'article 35 de la LGEEPA se lit en partie comme suit : [TRADUCTION] « Une fois l'énoncé des incidences environnementales évalué, le Secrétariat délivre la résolution correspondante, dûment fondée et justifiée, dans laquelle il peut : [...] III. Refuser l'autorisation demandée, dans l'un ou l'autre des cas suivants : a) si on contrevient aux dispositions de la présente loi, de ses règlements ou des normes officielles mexicaines, ou à toute autre disposition applicable ; b) si l'ouvrage ou l'activité en cause peut avoir pour effet la désignation d'une ou de plusieurs espèces comme étant menacées ou en danger de disparition, ou affecte une ou plusieurs espèces ainsi désignées ; c) si les promoteurs produisent de faux renseignements sur les impacts environnementaux de l'ouvrage ou de l'activité en cause. »

116. REIA, art. 13, points II, III et V.

117. Information supplémentaire à la p. 20 de l'annexe 6.

étés menées dans le passé ou qui sont menées présentement<sup>118</sup> ». Il définit par ailleurs l'impact environnemental synergique comme suit : [TRA-DUCTION] « celui qui se produit lorsque l'effet combiné de la présence simultanée de différentes actions suppose une incidence environnementale plus grande que la somme des différentes incidences envisagées isolément<sup>119</sup> ».

Dans la documentation fournie par les auteurs et celle fournie par le Mexique dans sa réponse à la communication, le Secrétariat n'a trouvé aucune information sur la façon dont on aurait évalué les impacts environnementaux cumulatifs et synergiques possibles, sur les îles Coronado, de la construction et de l'exploitation du terminal – c'est-à-dire, les répercussions sur l'écosystème résultant de l'ajout de cette nouvelle source d'impacts à celles déjà présentes, et les répercussions découlant de l'ensemble des effets du projet, dont chacun représente un impact environnemental (perte d'habitat marin, lumière, bruit, turbidité, chlore, trafic maritime, etc.)<sup>120</sup>. Il importe de signaler que l'AIE exige l'étude de ces effets afin de déterminer les mesures d'atténuation<sup>121</sup>. Cependant, le REIA prescrit que les résultats de ces études doivent être disponibles, dans l'EIE, avant que la DGIRA ne prenne la décision d'approuver un projet<sup>122</sup>.

Le processus de constitution d'un dossier factuel permettrait au Secrétariat de recueillir de l'information afin d'examiner les questions qui demeurent en suspens en ce qui concerne la façon dont les conditions prescrites par la loi relatives à l'évaluation des impacts environnementaux synergiques et cumulatifs ont été respectées avant l'autorisation du projet.

## 2. *Omission alléguée d'appliquer efficacement l'article 34 de la LGEEPA en ce qui concerne les exigences de notification et de consultation du public*

Les auteurs affirment que le Semarnat a omis d'appliquer efficacement l'article 34 de la LGEEPA : en ne sanctionnant pas le promoteur

---

118. REIA, art. 3, point VII.

119. *Ibid.*, point VIII.

120. *Ibid.* : [TRA-DUCTION] « Impact environnemental synergique : Celui qui se produit lorsque l'effet combiné de la présence simultanée de différentes actions suppose une incidence environnementale plus grande que la somme des incidences individuelles envisagées isolément. »

121. AIE aux p. 97-99.

122. REIA, art. 13, point V.

lorsqu'il a publié un extrait du projet dans des journaux locaux avec deux semaines de retard<sup>123</sup> et en acceptant une description de projet où des renseignements clés exigés par le REIA étaient manquants, telle une indication de la proximité du terminal proposé par rapport à l'île Coronado Sud<sup>124</sup> ; en niant que le promoteur ait, initialement, remis un EIE qui contenait une description correspondant à un autre projet, sur la terre ferme<sup>125</sup> ; en ne diffusant pas d'avis public du fait qu'on avait versé au dossier l'information additionnelle et l'information complémentaire et en ne mettant pas cette information à la disposition du public<sup>126</sup> ; et en ne tenant pas dûment compte des préoccupations soulevées par les membres du public<sup>127</sup>. Dans l'AIE, la DGIRA nie l'allégation des auteurs selon laquelle l'EIE initial contenait une description de projet concernant un projet différent de GNL aménagé à terre, et selon laquelle cet EIE a été remplacé sans avis<sup>128</sup>. Dans l'AIE, il est indiqué que l'article 34 de la LGEEPA et les articles 40, 41 et 43 du REIA établissent les formalités qui doivent être observées dans le cadre du processus de consultation publique et que, [TRADUCTION] « pendant la période et selon les formalités prévues par la Loi susmentionnée et son règlement d'application, aucune demande de consultation publique n'a été reçue de la part de citoyens mexicains ou de ressortissants étrangers<sup>129</sup> ».

Il ressort de l'extrait de l'information additionnelle reproduit plus haut, à la section 1(i), que la perspective d'éviter les processus de consultation populaire prévus par le Cocotren a été un élément important qui a pesé dans la décision du promoteur de choisir un emplacement au large des côtes. L'article 34 de la LGEEPA est la seule disposition légale applicable qui offre aux citoyens la possibilité de faire valoir leurs points de

- 
- 123. Information supplémentaire à la p. 8 de l'annexe 4. Voir aussi la p. 11 de l'annexe 5 de l'information supplémentaire. Le point I de l'article 34 prévoit que le promoteur doit publier une description du projet dans un journal local dans les cinq jours qui suivent le dépôt, auprès du Semarnat, d'une demande d'autorisation en matière d'impacts environnementaux. Dans le cas du projet, le Semarnat a reçu la demande le 9 octobre 2003 (voir l'AIE à la p. 1), alors que la description du projet a été publiée dans les journaux locaux le 31 octobre 2003 (voir l'AIE à la p. 9).
  - 124. *Ibid.* Le point I de l'article 41 du REIA prévoit que la description du projet doit inclure, à tout le moins, « c) une indication du lieu où l'ouvrage ou l'activité sera réalisé, en précisant l'État et la municipalité et en faisant référence aux écosystèmes existants ainsi qu'à leur état au moment de la réalisation de l'étude ; d) une indication des principaux impacts environnementaux que l'ouvrage ou l'activité est susceptible de causer ainsi que de toute mesure proposée d'atténuation ou de restauration ».
  - 125. Communication à la p. 13 et information supplémentaire à la p. 3 de l'annexe 4.
  - 126. Information supplémentaire à la p. 8 de l'annexe 4 et à la p. 11 de l'annexe 5.
  - 127. *Ibid.* à la p. 10 de l'annexe 4.
  - 128. AIE à la p. 23.
  - 129. AIE à la p. 14.

vue sur le projet et sur l'emplacement proposé par le promoteur. De plus, le Secrétariat n'a reçu aucune réponse du Mexique concernant les allégations formulées dans la communication relativement à l'article 34 de la LGEEPA. Pour ces raisons, et puisque le Secrétariat n'a pas obtenu de copie de l'information complémentaire fournie par le promoteur en juin 2004, le Secrétariat estime justifiée la constitution d'un dossier factuel en vue de recueillir de l'information additionnelle pertinente et manquante permettant d'examiner l'allégation des auteurs selon laquelle le Mexique a omis d'appliquer efficacement l'article 34 de la LGEEPA lors de l'évaluation des impacts environnementaux du projet.

**3. *Omission alléguée d'appliquer efficacement les critères 1, 2, 3, 5 et 7 de l'article 79 de la LGEEPA et les principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS lors de l'autorisation du projet***

L'article 35 de la LGEEPA prévoit en partie :

[TRADUCTION] Pour l'autorisation des ouvrages et activités visés à l'article 28, le Ministère se conforme aux dispositions réglementaires susmentionnées<sup>130</sup>, ainsi qu'aux programmes d'aménagement urbain, aux plans de zonage écologique, aux désignations d'aire naturelle protégée et à toute autre disposition juridique applicable.

Les auteurs affirment que, lorsqu'il a approuvé le projet, le Mexique a omis d'appliquer efficacement les critères 1, 2, 3, 5 et 7 de l'article 79 de la LGEEPA relatifs à la préservation et à l'exploitation durable de la faune et de la flore sauvages, ainsi que les principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS<sup>131</sup>. Dans sa réponse à la communication, le Mexique affirme que ces dispositions ne s'appliquent pas à la décision d'autoriser le projet car, selon le Mexique, il ne s'agit pas d'autoriser l'exploitation de la faune et de la flore sauvages. Néanmoins, le Mexique affirme que les conditions de l'AIE démontrent qu'il a bel et bien tenu compte de ces critères et principes lorsqu'il a autorisé les impacts environnementaux du projet<sup>132</sup>.

L'article 24 du REIA prévoit que, dans le cadre du processus d'évaluation des impacts environnementaux, le Semarnat peut demander des avis techniques à tout organisme ou entité de l'administration publique fédérale, lorsque la nature de l'ouvrage ou de l'activité l'exige.

---

130. La LGEEPA, son règlement d'application et les normes officielles mexicaines applicables.

131. Communication aux p. 8-12 et information supplémentaire aux p. 2-3.

132. Réponse aux p. 66-86.

Dans le cas du projet, la DGIRA a consulté, entre autres, des organismes spécialisés dans la flore et la faune sauvages pour obtenir leur avis technique. Cependant, des renseignements additionnels sont requis en ce qui concerne la façon dont la DGIRA a tenu compte des critères et principes susmentionnés dans son analyse des avis et commentaires qu'elle a reçus de ces organismes. Comme on l'explique ci-après, des questions demeurent en suspens quant à la façon dont la DGIRA a apprécié les avis qu'elle a demandés et obtenus d'autres organismes dans son évaluation des impacts environnementaux possibles du projet, à la lumière des critères et principes de l'article 79 de la LGEEPA et de l'article 5 de la LGVS invoqués par les auteurs, conformément à l'article 35 de la LGEEPA.

L'AIE indique que différentes entités possédant des connaissances hautement spécialisées relativement à l'écosystème des îles Coronado ou à des espèces protégées avaient des préoccupations au sujet des impacts environnementaux potentiels du projet. Par exemple, après avoir examiné l'EIE, la *Dirección General de Vida Silvestre* (DGVS, Direction générale des espèces sauvages), qui relève du sous-ministre de la Protection de l'environnement du Semarnat, a conclu :

[TRADUCTION] [...] Ainsi, la DGVS **ne voit pas d'inconvénient** à ce que l'on procède à la construction du terminal et du gazoduc du projet de terminal GNL au large de la côte de l'État de Baja California, à condition toutefois que l'on consulte la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (Conanp, Commission nationale des aires naturelles protégées) afin de s'assurer qu'il n'existe pas, dans la zone où l'on envisage d'y procéder, de projet de création d'une aire naturelle protégée, auquel cas la DGVS considérerait la construction du projet en question comme non viable [caractères gras dans l'original]<sup>133</sup>.

Ainsi, la DGVS a indiqué qu'elle n'était pas d'accord pour que l'on autorise le projet s'il existait dans la zone un projet de création d'une aire naturelle protégée. Cependant, lorsqu'elle a autorisé le projet, la DGIRA n'a pas commenté cette partie de l'avis de la DGVS et a déclaré :

[TRADUCTION] L'avis formulé par la DGVS, reproduit ci-dessus, est concluant quant à la reconnaissance de la viabilité du **projet**, bien que la DGVS recommande une surveillance spécialisée des programmes environnementaux et la prise de mesures de précaution aux différentes étapes de la concrétisation du **projet** [caractères gras dans l'original]. La DGIRA a tenu compte de cet avis dans toute son ampleur lors de l'évaluation et de la détermination de la viabilité du **projet**<sup>134</sup>.

---

133. AIE à la p. 55.

134. *Ibid.*

La Conanp a fait au Semarnat les commentaires suivants :

[TRADUCTION] À ce sujet, je vous informe que, d'après l'information fournie sur l'emplacement du projet dans l'énoncé des incidences environnementales (coordonnées géographiques et carte de localisation), on a conclu que le projet se situe en dehors de toute aire naturelle protégée d'intérêt pour la Fédération.

Compte tenu de ce qui précède et considérant que l'article 145, point IV, du règlement interne du Semarnat (publié dans le *Diario Oficial de la Federación* [DOF, Journal officiel de la Fédération] le 21 janvier 2003) confère à la Conanp le pouvoir de formuler des avis sur les projets soumis au processus d'évaluation des impacts environnementaux, lorsque ces projets se situent dans des aires naturelles protégées, la décision relative au projet en cause demeure à la charge de votre Direction générale.

Nonobstant ce qui précède, je vous informe qu'en raison de l'importance actuelle et passée du site pour la nidification d'oiseaux marins, de la présence dans la mer entourant les îles Coronado d'une grande diversité de poissons et d'invertébrés, et de la présence d'espèces endémiques, on envisage actuellement de désigner le site comme aire naturelle protégée, et la Conanp travaille à élaborer l'étude technique justificative à cet égard. Vous trouverez en annexe le plan de localisation de l'aire proposée et du projet<sup>135</sup>.

L'information contenue dans le dernier paragraphe de cette citation présente un lien étroit avec l'application des critères 1, 2, 3 et 5 de l'article 79 de la LGEEPA et des principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS.

En ce qui concerne le rôle des avis demandés au cours du processus d'évaluation des impacts environnementaux, la DGIRA mentionne dans l'AIE :

[TRADUCTION] Il importe de souligner que les avis que demande la DGIRA ont pour objectif de cerner les aspects des EIE qui pourraient aller à l'encontre de dispositions environnementales applicables dans un domaine relevant de la compétence d'autres instances, le tout afin de satisfaire aux exigences du dernier paragraphe de l'article 35 de la LGEEPA, qui oblige la DGIRA à prendre des décisions en ce qui concerne uniquement les aspects environnementaux des ouvrages et activités associés à un projet<sup>136</sup>.

---

135. *Ibid.* à la p. 54.

136. *Ibid.* à la p. 48.

S'appuyant sur l'information reçue de la Conanp, le Semarnat a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION] L'avis communiqué à la DGIRA par la Conanp démontre clairement que le site où l'on envisage d'aménager le projet n'est situé dans le périmètre d'aucune aire naturelle protégée relevant de la compétence de la Fédération. Donc, la DGIRA n'a pas l'obligation de tenir compte des dispositions relatives à ces aires protégées dans la décision qu'elle prend sur le projet. Bien que la Conanp mentionne une proposition en cours d'élaboration en vue de désigner l'archipel des îles Coronado comme aire naturelle protégée, cette proposition n'a encore aucune validité juridique. Par conséquent, dans sa décision, la DGIRA n'a aucun motif valable de considérer la proposition en question comme un facteur susceptible de limiter la viabilité du projet<sup>137</sup>.

Le Secrétariat note que l'AIE comporte plusieurs conditions basées sur l'existence future d'une aire naturelle protégée incluant les îles Coronado<sup>138</sup>.

Le Secrétariat a examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique et a conclu que des questions fondamentales demeurent en suspens en ce qui concerne la prise en compte, par la DGIRA, des avis qu'elle a sollicités des organismes spécialisés dans la protection de la flore et la faune sauvages lors de son évaluation du projet en vertu de l'article 35 de la LGEEPA. La constitution d'un dossier factuel offrirait la possibilité de recueillir de l'information pertinente et manquante en vue d'examiner comment la DGIRA a appliqué les critères 1, 2, 3 et 5 de l'article 79 de la LGEEPA, ainsi que les principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS, lorsqu'elle a pris ces avis en considération.

## V. RECOMMANDATION

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Secrétariat estime qu'à la lumière de la réponse du Mexique, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, ce dont il avise le Conseil par la présente notification.

La communication et la réponse du Mexique laissent en suspens des questions fondamentales quant à savoir si le Mexique a appliqué efficacement les articles 34 et 35 de la LGEEPA lors de l'évaluation des impacts environnementaux du projet préalable à l'autorisation de

---

137. *Ibid.*

138. Voir, p. ex., l'AIE à la p. 74.

celui-ci. D'importantes questions demeurent également en suspens quant à l'application, par le Mexique, des critères 1, 2, 3, 5 et 7 de l'article 79 de la LGEEPA et des principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS dans sa prise en compte des avis des organismes spécialisés en matière de flore et de faune sauvages.

Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1), et pour les raisons énoncées dans la présente notification, le Secrétariat avise le Conseil qu'il a déterminé que la constitution d'un dossier factuel relatif à cette communication contribuerait à la réalisation des objectifs de l'ANACDE.

Le tout respectueusement soumis le 18 janvier 2007.

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

(*original signé*)  
Par : Geoffrey Garver  
Directeur, Unité des communications sur les questions  
d'application

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

### **Avis de retrait de la notification donnée en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE et de la fin du processus d'examen de la communication Îles Coronado**

**Auteurs :** Center for Biological Diversity  
Greenpeace México  
M. Alfonso Aguirre  
Mme Shaye Wolf  
American Bird Conservancy  
Los Angeles Audubon Society  
Pacific Environment and Resources Center  
Wildcoast

**Représentés par :** M. James Jay Tutchton

**Partie visée :** États-Unis du Mexique

**Date de réception :** Le 3 mai 2005

**Date de la notification :** Le 26 mars 2007

**Nº de la communication :** SEM-05-002 (*Îles Coronado*)

---

Par la présente, le Secrétariat retire sa notification du 18 janvier 2007, donnée en vertu du paragraphe 15(1) de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE), dans laquelle il estimait justifié de constituer un dossier factuel relativement à la communication SEM-05-002 (*Îles Coronado*), et met ainsi fin au processus d'examen de ladite communication. Dans celle-ci, déposée le 3 mai 2005, les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement par le fait d'avoir approuvé, en septembre 2004, l'énoncé d'incidences environnementales d'un projet de la société Chevron Texaco de México, S.A. de C.V. visant à aménager un terminal de regazéification de gaz naturel liquéfié (le « terminal »)

au large de la côte de l'État de Baja California. Le retrait de la notification donnée en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE et la cessation du processus d'examen de la communication se justifient compte tenu d'une notification du Mexique au Secrétariat, selon laquelle, en date du 15 février 2007, la société Chevron Texaco a fait savoir au *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) qu'elle avait décidé de ne pas donner suite à l'autorisation d'exécution dudit projet de terminal, et que le 16 février 2007, avant que quelques travaux ou activités reliés au projet ne soient entrepris, de son côté, le Semarnat a notifié la société Chevron Texaco qu'il avait annulé l'autorisation en question. Le Semarnat a avisé le Secrétariat de cette situation dans la lettre en annexe en date du 27 février 2007, à laquelle il a joint la lettre, également en annexe, qu'il a reçue de la société Chevron Texaco le 15 février précédent.

Étant donné que le Semarnat a révoqué l'ensemble de l'autorisation visant le projet de terminal et qu'il a définitivement fermé le dossier administratif concernant ledit projet, la décision du Mexique d'approuver l'énoncé d'incidences environnementales du projet n'a plus d'effet juridique. Compte tenu de ces circonstances particulières, le processus d'examen de la communication SEM-05-002 (*Îles Coronado*) prend donc fin en vertu de la présente notification.

Le tout respectueusement soumis à votre attention le 26 mars 2007.

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

(*original signé*)

Geoffrey Garver

Directeur, Unité des communications sur les questions d'application

## **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. 15(1)  
(4 avril 2007)** Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.



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

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

**Auteurs :** Academia Sonorense de Derechos Humanos et Domingo Gutiérrez Mendívil

**Partie visée :** États-Unis du Mexique

**Date de réception :** 30 août 2005

**Date de la notification :** 4 avril 2007

**Nº de la communication :** SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*)

---

#### **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 »), un mécanisme a été créé pour permettre aux citoyens estimant qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement de présenter une communication en ce sens à la Commission de coopération environnementale (CCE) de l'Amérique du Nord. Le Secrétariat de la CCE (le « Secrétariat ») examine les communications des citoyens en fonction des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait à ces critères, le Secrétariat détermine si elle justifie la demande d'une réponse à la Partie visée, en conformité avec le paragraphe 14(2). À la lumière de la réponse de la Partie, s'il considère que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, il en informe le Conseil et lui expose les motifs de cette décision, conformément au paragraphe 15(1). En revanche, si le Secrétariat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de constituer un tel dossier, il rejette la communication.

Le 30 août 2005, l'Academia Sonorense de Derechos Humanos et M. Domingo Gutiérrez Mendívil (les « auteurs ») ont présenté au Secrétariat, aux termes de l'article 14 de l'ANACDE, une communication dans laquelle ils allèguent que [TRADUCTION] « le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation en matière d'environnement en ce qui concerne la pollution atmosphérique dans la municipalité d'Hermosillo, État de Sonora »<sup>1</sup>. Selon les auteurs, les autorités mentionnées dans la communication ne prennent pas les mesures qui s'imposent pour prévenir et maîtriser la pollution environnementale à Hermosillo, contrevenant ainsi aux dispositions législatives citées dans la communication. D'après eux, les autorités en question [TRADUCTION] « omettent d'assurer l'application efficace de pratiquement toutes les dispositions législatives relatives à la prévention et à la maîtrise de la pollution atmosphérique »<sup>2</sup>.

Le 9 novembre 2005, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait aux exigences établies au paragraphe 14(1) et jugé qu'elle justifiait, conformément au paragraphe 14(2), la demande d'une réponse à la Partie au sujet de ces allégations<sup>3</sup>.

Le 16 février 2006, le Mexique a répondu au Secrétariat, tel que prévu au paragraphe 14(3) de l'ANACDE. Dans sa réponse, il soutient que l'adoption de lois, de normes et de programmes relatifs au problème soulevé dans la communication relève de son pouvoir discrétionnaire, qui doit être exercé de manière raisonnable. Le Mexique affirme en outre appliquer ses lois relativement à d'autres problèmes environnementaux plus prioritaires, concluant que, pour cette raison, les faits allégués par les auteurs ne correspondent pas à des omissions d'appliquer la législation de l'environnement aux termes du paragraphe 45(1) de l'Accord<sup>4</sup>. Le Mexique poursuit en décrivant les mesures de lutte contre la pollution atmosphérique adoptées par les autorités fédérales, étatiques et municipales, mesures qui comprennent le pavage des rues<sup>5</sup>, la surveillance des établissements industriels qui relèvent du gouvernement fédéral, l'enregistrement et la surveillance des émissions provenant de sources fixes relevant de la compétence fédérale par le truchement du *Cédula de Operación Anual* (COA, certificat annuel d'exploitation), du *licencia de funcionamiento* (permis d'exploitation) et du *licencia ambiental*

---

1. Communication à la p. 5.

2. *Ibid.* à la p. 15.

3. SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*), décision prise par le Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (9 novembre 2005), p. 14.

4. Réponse de la Partie aux p. 31-33.

5. *Ibid.* à la p. 45.

*única* (permis unique en matière d'environnement)<sup>6</sup>, de mécanismes d'inspection et de surveillance<sup>7</sup>, ainsi que d'une coordination entre les différents ordres de gouvernement<sup>8</sup>. Le Mexique commence sa réponse par une section distincte dans laquelle il déclare que le Secrétariat n'aurait pas dû accepter la communication.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat a conclu que cette dernière laissait en suspens des questions fondamentales liées à l'application efficace des dispositions législatives relatives à la pollution atmosphérique dans la ville d'Hermosillo. De façon particulière, il a jugé que la réponse du Mexique n'avait pas répondu à certaines questions concernant les programmes qui n'ont pas été mis en œuvre parce que des délais précis sont établis pour ce genre de mesures dans les normes environnementales applicables ainsi que dans les recommandations contenues dans les rapports produits au sujet de la pollution atmosphérique.

## II. HISTORIQUE

Le 14 juillet 2004, les auteurs ont présenté au Secrétariat la communication SEM-04-002 (*Pollution atmosphérique à Hermosillo*), qui constitue une version antérieure de la communication visée par la présente notification. Le Secrétariat a rejeté cette première communication parce qu'elle ne répondait pas aux critères énoncés aux alinéas *c*) et *e*) du paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Les auteurs de la communication ont alors présenté une version révisée de leur communication, le 28 septembre 2004. Le 9 novembre 2004, le Secrétariat a déterminé, en se fondant sur le paragraphe 14(2), qu'il n'y avait pas lieu de demander au Mexique une réponse à cette nouvelle communication et a donné aux auteurs la possibilité de fournir de l'information supplémentaire sur les démarches qu'ils avaient faites pour exercer les recours s'offrant à eux. Le 9 décembre 2004, le Secrétariat recevait de l'information complémentaire des auteurs. Puis, le 27 janvier 2005, il décidait, en vertu du paragraphe 14(2), de ne pas demander de réponse à la Partie, soulignant dans sa décision qu'une procédure était déjà en cours au Mexique.

## III. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Dans la communication SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*), les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer

---

6. *Ibid.* aux p. 40-47.

7. *Ibid.* aux p. 43, 45, 47 et 48.

8. *Ibid.* à la p. 45.

l’application efficace de sa législation de l’environnement en ce qui concerne la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique dans la ville d’Hermosillo, État de Sonora. Selon les auteurs, les autorités concernées au sein des trois ordres de gouvernement – fédéral, étatique et municipal – omettent d’appliquer efficacement les dispositions<sup>9</sup> de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Constitution politique des États Unis du Mexique), de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l’équilibre écologique et la protection de l’environnement) et de son règlement sur la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique (RPCCA), de la *Ley General de Salud* (LGS, Loi générale sur la santé), de la *Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el estado de Sonora* (LEES, Loi sur l’équilibre écologique et la protection de l’environnement de l’État de Sonora), de la *Ley de Salud para el estado de Sonora* (LSS, Loi sur la santé de l’État de Sonora), de la *Ley de Protección Civil para el estado de Sonora* (LPCS, Loi sur la protection civile de l’État de Sonora) et diverses *Normas Oficiales Mexicanas* (NOM, normes officielles mexicaines) applicables en matière de pollution atmosphérique. Selon les auteurs, les autorités suivantes se rendent coupables d’omissions en ce que a trait à l’application efficace de la législation de l’environnement du Mexique : le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l’Environnement et des Ressources naturelles), le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du Procureur fédéral chargé de la protection de l’environnement), le *Secretaría de Salud* (ministère de la Santé) du gouvernement fédéral, le *Poder Ejecutivo del gobierno del estado de Sonora* (Pouvoir exécutif du gouvernement de l’État de Sonora), le *Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología* (SIUE, ministère de l’Infrastructure urbaine et de l’Écologie) de l’État de Sonora et le *Secretaría de Salud* (ministère de la Santé) de l’État de Sonora, de même que le conseil municipal d’Hermosillo<sup>10</sup>.

- 
9. Le Secrétariat a conclu que les dispositions suivantes s’inscrivent dans la définition de « législation de l’environnement » donnée au paragraphe 45(2) de l’ANACDE : LGEEPA, article 5 (paragraphes II, V, XVIII et XIX) ; article 7 (paragraphes III, XII et XIII) ; article 8 (paragraphes III, XI, XII et XV) ; article 10 ; article 112 (paragraphes II et IV). RPCCA, article 3 (paragraphe VII) ; article 4 (paragraphe III) ; articles 13, 16 et 41. LEES, articles 73 et 75, article 85 (section B, paragraphe I) et articles 138 et 139 ; ainsi que normes suivantes : 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, NOM-043-SEMARNAT-1993, NOM-085-SEMARNAT-1994, NOM-121-SEMARNAT-1997, NOM-041-SEMARNAT-1999, NOM-042-SEMARNAT-1999, NOM-044-SEMARNAT-1993, NOM-045-SEMARNAT-1996, NOM-048-SEMARNAT-1993 et NOM-050-SEMARNAT-1993. SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*), décision prise en vertu des paragraphes (1) et (2) de l’article 14 (9 novembre 2005).
  10. Communication aux p. 1-5.

Les auteurs fondent leur communication sur des omissions présumées du gouvernement fédéral, du gouvernement de l'État de Sonora et de l'administration municipale quant à la surveillance et la promotion de la conformité à la législation en matière de pollution atmosphérique dans la ville d'Hermosillo, et à la formulation de recommandations en la matière. Ils font valoir que le Semarnat a omis de [TRADUCTION] « surveiller et promouvoir la conformité aux NOM relatives à la lutte contre la pollution atmosphérique dans l'État de Sonora, en particulier dans la municipalité d'Hermosillo »<sup>11</sup>. Ils allèguent également qu'il n'existe pas de programmes, ou à tout le moins de programmes à jour, concernant les interventions en cas d'urgence environnementale, la qualité de l'air, la surveillance et la maîtrise de la pollution atmosphérique et la collecte d'information à ce sujet et qu'il n'y a pas de programme de vérification obligatoire des véhicules<sup>12</sup>. En outre, les auteurs estiment que l'absence de plans ou de programme destinés à lutter contre les émissions atmosphériques<sup>13</sup> constitue une non-exécution des obligations précises imposées par la législation de l'environnement. Ils affirment avoir informé les autorités mexicaines compétentes des problèmes soulevés dans leur communication<sup>14</sup> et exercé les recours possibles en l'occurrence<sup>15</sup>. Les auteurs précisent qu'ils ont épuisé ces recours sans qu'on remédie de façon satisfaisante aux irrégularités alléguées dans leur communication<sup>16</sup>.

#### IV. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DE LA PARTIE

Le Mexique a divisé sa réponse en deux sections. Dans la première, il expose les raisons pour lesquelles le Secrétariat aurait dû, à son avis, rejeter la communication. La seconde contient la réponse *ad cautelam* du Mexique, dans laquelle ce dernier soutient que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée.

---

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

12. *Ibid.* aux p. 58 et 61.

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

14. Documents datés du 14 janvier 1999, du 8 juillet 2004, du 8 septembre 2004, du 9 septembre 2004 et du 13 septembre 2004.

15. Les auteurs ont affirmé qu'ils ont exercé des recours et procédures devant la *Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora* (Commission des droits de la personne de l'État de Sonora), la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* (Commission nationale des droits de la personne), le deuxième tribunal de district de l'État de Sonora, le troisième tribunal collégial du cinquième circuit, le premier tribunal de district de l'État de Sonora et le cinquième tribunal collégial du cinquième circuit.

16. Communication à la p. 15.

### A. Irrecevabilité de la communication

Le Mexique soutient que la communication ne satisfait pas à certains des critères énoncés à l'article 14 de l'Accord. En effet, le Mexique allègue que les auteurs n'ont pas exercé les recours accessibles en vertu de la loi<sup>17</sup>, n'ont pas fourni l'information suffisante pour étayer leurs allégations<sup>18</sup>, n'ont pas produit la documentation nécessaire pour démontrer que les résidents d'Hermosillo ou les auteurs eux-mêmes avaient subi des préjudices<sup>19</sup>, et ont fondé leurs allégations principalement sur des nouvelles diffusées par les médias<sup>20</sup>.

### B. Réponse *ad cautelam*

Dans sa réponse, le Mexique invoque les alinéas *a*) et *b*) du paragraphe 45(1) pour soutenir que la communication ne parvient pas à établir qu'il omet de faire appliquer efficacement sa législation de l'environnement conformément à l'ANACDE. Il mentionne que les autorités affectent les ressources disponibles en fonction des caractéristiques prédominantes de l'État de Sonora (en particulier de la ville d'Hermosillo)<sup>21</sup>. De plus, le Mexique fait valoir que l'absence de pavage dans les rues est à l'origine de 78 % des particules en suspension, et que les conditions climatiques ainsi que les particularités topographiques de la ville d'Hermosillo constituent, avec les rues non pavées, la principale cause de pollution atmosphérique<sup>22</sup>. Il précise que, pour ces raisons, il a concentré ses efforts sur le pavage des rues, considérant que c'était la manière la plus efficace de contrer la pollution par les particules. Le Mexique affirme par ailleurs que les pouvoirs conférés par sa législation de l'environnement ne s'assortissent pas de l'obligation de les exercer, soulignant que, en raison du caractère discrétionnaire de ces pouvoirs, aucun délai n'est fixé pour leur exercice, celui-ci dépendant des besoins évalués en regard des normes et des ressources<sup>23</sup>.

Sur le plan fédéral, le Mexique explique que le Semarnat surveille depuis 1998 les polluants atmosphériques émis par les établissements

---

17. Réponse de la Partie aux p. 3-6.

18. *Ibid.* aux p. 7-27.

19. *Ibid.* aux p. 17-29.

20. *Ibid.* aux p. 29 et 30.

21. *Ibid.* à la p. 31.

22. *Ibid.* à la p. 38. La Partie, bien qu'elle ne cite pas les études sur lesquelles elle se fonde, affirme que l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection environnementale) des États-Unis attribue 78 % de la pollution par des particules en suspension à l'absence de pavage.

23. *Ibid.* aux p. 32 et 33.

relevant de la compétence fédérale et que la mise en place du *Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes* (RETC, Registre de rejets et de transferts de polluants) est actuellement en cours<sup>24</sup>. Il déclare que le Semarnat a délivré 92 permis d'exploitation et permis uniques en matière d'environnement<sup>25</sup> et précise que, dans le rapport relatif aux CAO pour 2003, les données présentées indiquent que 943 959 tonnes de polluants atmosphériques ont été émis dans l'État de Sonora au cours de cette année-là<sup>26</sup>. Le Mexique explique également que, de 1998 à 2005, le Profepa a réalisé 28 visites d'inspection, lesquelles ont donné lieu à 16 décisions administratives<sup>27</sup> et à trois accords liés à une procédure administrative, de même qu'à l'imposition d'amendes représentant au total 325 050 pesos, ajoutant que deux procédures administratives issues de ces visites sont toujours en instance<sup>28</sup>. En outre, selon le Mexique, le Semarnat se coordonne avec le conseil municipal d'Hermosillo afin de lutter contre les émissions atmosphériques produites par l'industrie de la brique et de surveiller la qualité de l'air à l'aide d'un équipement destiné à cette fin<sup>29</sup>.

À l'échelle de l'État, le Mexique mentionne que le SIUE régit depuis 1994 les activités susceptibles de contribuer à la pollution atmosphérique sur le territoire relevant de sa compétence. D'après lui, cette instance a rendu 451 décisions en matière d'impacts environnementaux, délivré 91 permis d'exploitation de l'État et 228 certificats d'exploitation<sup>30</sup>. Il signale également que, entre 1999 et 2005, l'État de Sonora a effectué 90 inspections à Hermosillo afin de vérifier la conformité à sa législation en matière environnementale, inspections qui ont entraîné l'imposition de sanctions et la prise de mesures correctives<sup>31</sup>. Le Mexique mentionne enfin que, le 5 septembre 2000, il a publié dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération) l'accord intervenu entre la Semarnat et l'État de Sonora en vue du

- 
24. *Ibid.* à la p. 40. Il est mentionné qu'on surveille les éléments suivants : SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, HC, CO, CO<sub>2</sub>, COV, huiles et graisses, matières décantables et en suspension, demande biologique en oxygène, As, Cd, CN, Cu, Cr, Hg, Ni, N, Pb, NO, toluène-2,4-diisocyanate, composés organiques volatils et déchets dangereux.
  25. On souligne que 24 % de ces permis ont été délivrés à des entreprises d'Hermosillo, ce qui correspond à environ 22 sources fixes relevant de la compétence fédérale.
  26. Réponse de la Partie à la p. 42.
  27. *Ibid.* aux p. 43 et 44.
  28. *Ibid.* à la p. 51.
  29. Réponse de la Partie, annexe H (preuve documentaire 8), accord de coordination entre le Semarnat et l'État de Sonora.
  30. Réponse de la Partie à la p. 44.
  31. *Ibid.* à la p. 56.

transfert à ce dernier de la responsabilité de l'équipement de surveillance de l'air<sup>32</sup>.

La réponse du Mexique met l'accent sur les mesures facultatives privilégiées par l'État de Sonora dans le cadre de l'affectation des ressources à d'autres problèmes environnementaux. On signale l'existence d'un programme grâce auquel 282 909 m<sup>2</sup> de rues ont été pavées à Hermosillo en 2005. On y précise aussi que le *Programa de Modernización de Transporte Urbano* (SUBA, programme de modernisation du transport urbain) fait partie des mesures adoptées pour contrer la pollution par les particules<sup>33</sup>.

Sur le plan municipal, le Mexique explique que la municipalité d'Hermosillo a instauré le *Programa de Evaluación y Mejoramiento de la Calidad del Aire* (PEMCA, Programme d'évaluation et d'amélioration de la qualité de l'air), lequel prévoit la mise sur pied et l'exploitation de stations de surveillance<sup>34</sup>. Aux dires du Mexique, les concentrations de particules en suspension totales (PST) et de particules de diamètre inférieur à 10 micromètres (PM<sub>10</sub>) ont été réduites grâce à ce programme<sup>35</sup>, et la révision des évaluations relatives aux impacts environnementaux permet à la municipalité d'établir des conditions en matière de pollution atmosphérique<sup>36</sup>. Le Mexique mentionne aussi que cette dernière s'est dotée d'un mécanisme de plaintes en matière d'environnement<sup>37</sup> ainsi que d'un programme d'intervention en cas d'urgence environnementale<sup>38</sup> et d'un programme de recyclage des pneus. Il ajoute qu'Hermosillo applique des mesures visant à s'attaquer aux émissions atmosphériques produites par l'industrie de la brique<sup>39</sup>. Enfin, le Mexique précise qu'un projet de règlement sur l'écologie et la protection de l'environnement est à l'étude au conseil municipal d'Hermosillo et que, lorsqu'il sera en vigueur, la municipalité pourra établir des normes techniques complémentaires<sup>40</sup>. Le Mexique mentionne qu'on ne fait pas la vérification des véhicules parce qu'on ne dispose pas de toute l'information nécessaire pour mettre en œuvre un tel programme<sup>41</sup>.

---

32. Outre Hermosillo, les municipalités où l'on trouve de l'équipement servant à la surveillance de l'air sont Agua Prieta, Cajeme, Cananea, Naco, Nacozari de García, Navojoa, Nogales et San Luis Río Colorado.

33. Réponse de la Partie aux p. 44 et 45, et 53-58.

34. *Ibid.* à la p. 46.

35. *Ibid.* à la p. 63.

36. *Ibid.* à la p. 47.

37. *Ibid.*

38. *Ibid.* à la p. 48.

39. *Ibid.*

40. *Ibid.* aux p. 46-49 et 58-64.

41. *Ibid.* aux p. 61-64.

## V. ANALYSE

À la lumière de la réponse de la Partie, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel (laquelle est justifiée, comme il est mentionné dans la présente notification) et expose les raisons de cette recommandation.

### A. Questions préliminaires

Le Mexique considère que le Secrétariat aurait dû rejeter la communication parce qu'elle ne satisfait pas aux critères établis à l'article 14. Selon lui, les auteurs n'ont pas exercé les recours privés offerts par la législation mexicaine, ont omis de fournir les preuves documentaires suffisantes pour étayer leurs allégations, n'ont pas allégué que des préjudices avaient été subis par les personnes ou l'organisation à l'origine de la communication et ont en outre principalement fondé cette dernière sur des informations tirées des médias.

#### 1. Recours accessibles aux auteurs

Conformément au sous-alinéa 14(3)b)ii) de l'ANACDE, la Partie peut faire savoir 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 ». De l'avis du Mexique, les auteurs auraient dû avoir recours aux mécanismes des plaintes de citoyens prévus par la LEES et la LGEEPA pour dénoncer les omissions présumées d'appliquer la législation de l'environnement de manière efficace, plutôt que de présenter aux autorités fédérales et étatiques concernées des documents qui, selon le Mexique, sont des demandes d'information et ne constituent pas un recours administratif<sup>42</sup>. Cependant, rien dans l'ANACDE ne rend obligatoire l'exercice de tous les recours offerts par la législation de la Partie. L'Accord prévoit seulement qu'il faut entreprendre des démarches raisonnables pour exercer ces recours<sup>43</sup>. Le Secrétariat considère qu'il n'était pas déraisonnable, de la

---

42. *Ibid.* aux p. 3 et 4.

43. Au sujet de la question des recours privés accessibles, le Mexique soutient dans sa réponse que les auteurs auraient dû déposer une plainte auprès des autorités étatiques ou fédérales compétentes afin de demander une enquête sur les omissions présumées dans l'application efficace de la législation de l'environnement (Réponse de la Partie aux p. 3 et 4). Le Secrétariat fait remarquer que le Mexique semble ici faire abstraction du critère qu'il a invoqué pour déclarer que le processus des plaintes de citoyens (*denuncia popular*) ne constitue pas un recours aux termes de sa législation. Cf. SEM-98-006 (*Aquanova*), réponse de la Partie (14 juin 1999) ; SEM-96-001 (*Cozumel*), réponse de la Partie (22 mars 1996) ; SEM-98-005 (*Cytrar I*), réponse de la Partie (5 juillet 1999).

part des auteurs, de choisir de faire examiner la question en déposant une requête en *amparo* indirect, recours prévu par la législation mexicaine pour le règlement des différends<sup>44</sup>. En outre, dans sa décision du 9 novembre 2005, le Secrétariat a jugé que les demandes de renseignements présentées à diverses autorités ne constituaient pas des recours aux termes de la législation mexicaine, car il n'en a tenu compte que pour déterminer si la communication répondait aux critères prévus par les alinéas c) et e) du paragraphe 14(1) de l'ANACDE<sup>45</sup>.

Le Mexique ne tient pas compte des différentes actions entreprises par les auteurs. La demande d'*amparo* (protection) indirect 894/2004 présentée par l'un d'eux est fondée sur l'omission des autorités fédérales, étatiques et municipales d'appliquer la législation de l'environnement mexicaine en matière d'émissions. Le Mexique affirme que cette demande a été rejetée au motif qu'elle était irrecevable parce que les autres recours possibles n'avaient pas été épuisés. Il soutient, étant donné que d'autres procédures sont en instance, ne pas pouvoir fournir d'information aux fins de la constitution d'un dossier factuel<sup>46</sup>. Le Mexique n'a toutefois pas fourni d'information relative à ces supposées procédures. En ce qui concerne l'*amparo* en révision 10/2005, par lequel le jugement faisant suite au recours en *amparo* 894/2004 a été porté en appel, le Mexique soutient qu'il a lui aussi été rejeté pour cause d'irrecevabilité, étant donné qu'aucun intérêt juridique n'avait été démontré<sup>47</sup>. Quant à la plainte contre le conseil municipal d'Hermosillo déposée devant la Commission des droits de la personne de l'État de Sonora relativement à de présumées omissions dans le cadre de la mise en œuvre du programme municipal de protection de l'environnement et du règlement municipal sur l'écologie, le Mexique déclare qu'elle ne représente pas un recours parce qu'elle ne concerne pas des actes administratifs, mais correspond plutôt à une voie non judiciaire (c'est-à-dire ne faisant pas appel au système de justice) qui permet à l'ombudsman de faire une recommandation non contraignante en cas de violation de droits de la personne<sup>48</sup>. Le Mexique conclut en affirmant que la demande d'*amparo* 620/1999 et le recours afférent de même que les

- 
44. Le Secrétariat estime également que, à la lumière de la requête en *amparo* indirect faite par les auteurs afin de régler la question soulevée dans la communication, les allégations du Mexique au sujet de la nature des plaintes déposées devant les organismes de défense des droits de la personne ne constituent pas un motif valable pour rejeter la communication.
  45. SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*), décision prise en vertu des paragraphes (1) et (2) de l'article 14 (9 novembre 2005), p. 11-12.
  46. Réponse de la Partie aux p. 4 et 5.
  47. *Ibid.* à la p. 5.
  48. *Ibid.* aux p. 5 et 6.

plaintes présentées devant la Commission nationale des droits de la personne et son équivalent pour l'État de Sonora ont été rejetés parce qu'ils ne visaient pas des actes administratifs.

Le Secrétariat souligne que l'irrecevabilité mentionnée dans le jugement rendu en ce qui concerne le recours en *amparo* 894/2004 ne tient pas au fait qu'une autre procédure était en instance, mais à l'absence d'éléments démontrant l'intérêt juridique du plaignant<sup>49</sup>. La suspension de la procédure d'*amparo* 894/2004, décidée par le premier juge de district de l'État de Sonora, n'est pas fondée sur le principe de *definitividad* (selon lequel le requérant doit avoir épuisé tous les recours prévus par la loi avant de présenter une demande d'*amparo*), mais est lié à l'absence d'intérêt juridique :

[TRADUCTION] L'acte pouvant donner lieu à une procédure en protection doit permettre, pour que soit reconnu au citoyen un intérêt juridique lui permettant d'intenter un recours, de conclure que celui-ci a subi une atteinte à un droit ou un dommage matériel [...] par conséquent rien ne démontre la violation d'un droit subjectif bénéficiant d'une protection juridique<sup>50</sup>.

Dans le cadre de l'*amparo* en révision 10/2005, le cinquième tribunal collégial de circuit a confirmé le jugement rendu relativement au recours en *amparo* 894/2004 – c'est-à-dire que l'auteur n'a pas démontré l'intérêt juridique – en soulignant ce qui suit :

Il convient de préciser que l'acte pouvant donner lieu à une procédure en protection doit obligatoirement permettre, pour que soit reconnu au

- 
- 49. Dans sa réponse, la Partie affirme ce qui suit : [TRADUCTION] « [...] en ce qui a trait à la requête en *amparo* indirect 894/2004 [...] elle a été rejetée parce qu'on n'avait pas satisfaisait aux exigences liées au *principio de definitividad* [...] (principe selon lequel le recours en *amparo* ne peut s'exercer qu'à l'encontre d'une décision « définitive » et tous les recours ordinaires possibles doivent avoir été exercés avant qu'on ne puisse demander l'*amparo*). Le Secrétariat n'a donc pas raison d'affirmer que « les auteurs ont entrepris toutes les démarches raisonnables pour exercer les recours privés accessibles en vertu de la législation de la Partie, » car une demande d'*amparo* faite sans que les recours ordinaires accessibles aient été préalablement exercés n'est pas une démarche raisonnable et ne devrait pas être considérée comme telle [...] ; on ne peut donc pas conclure que les recours possibles en vertu de la législation mexicaine ont été épuisés » (soulignement figurant dans l'original), réponse de la Partie à la p. 4.
  - 50. Communication aux p. 9 et 12, demande d'*amparo* 894/2004. Les auteurs avaient déjà abordé la question dans un document présenté dans le cadre de la communication SEM-04-02 (*Pollution environnementale à Hermosillo*), expliquant ce qui suit : « [...] les particuliers ne sont pas habilités à exercer les recours ordinaires ni à demander la protection de leurs droits lorsqu'il s'agit d'actes touchant la collectivité », SEM-04-002 (*Pollution environnementale à Hermosillo*). Information complémentaire (9 décembre 2004), à la p. 2.

citoyen un intérêt juridique lui permettant d'intenter un recours, de conclure que celui-ci a subi une atteinte à un droit ou un dommage matériel, ce qui n'est pas le cas en l'espèce<sup>51</sup>.

Par conséquent, la décision contestée a été confirmée, et on a fermé le dossier en tant qu'affaire classée Le Secrétariat ne dispose pas d'information au sujet d'éventuelles procédures en instance qui pourraient empêcher le Mexique de lui fournir des renseignements en vue de la constitution d'un dossier factuel.

## 2. *Autres questions préliminaires*

Le Mexique soutient que la communication aurait dû être rejetée parce que les auteurs n'ont pas présenté suffisamment de preuves à l'appui, n'ont pas allégué que la personne ou l'organisation à l'origine de la communication avait subi des préjudices et ont fondé leurs allégations principalement sur des nouvelles diffusées par les médias.

Pour ce qui est de l'insuffisance de preuves présentées à l'appui de la communication, le Secrétariat a jugé, dans sa décision du 9 novembre 2005, que la communication répondait au critère énoncé à l'alinéa c) de l'article 14(1) de l'Accord<sup>52</sup>. Les auteurs ont joint à la communication des actes émanant d'autorités compétentes ainsi que d'autres documents dans lesquels l'un d'entre eux présentait aux autorités étatiques et municipales ses allégations selon lesquelles on omettait de faire appliquer efficacement la législation de l'environnement et demandait de l'information sur les présumées mesures de prévention et de maîtrise de la pollution atmosphérique dans les secteurs relevant de la compétence de l'État, les programmes visant à lutter contre cette pollution<sup>53</sup> et de surveiller la conformité aux normes en matière d'émissions dans l'atmosphère<sup>54</sup>. Les auteurs allèguent que les autorités étatiques n'ont

---

51. Demande d'*amparo* en révision 10/2005, à la p. 14.

52. Dans des décisions antérieures, le Secrétariat a reconnu que, généralement, les auteurs n'ont pas le même accès ni les mêmes ressources pour réunir des preuves qu'ont les gouvernements. Voir SEM-97-003 (*Porcheries du Québec*), notification fondée sur le paragraphe 15(1) (29 octobre 1999), ainsi que SEM-98-004 (*BC Mining*), notification fondée sur le paragraphe 15(1) (11 mai 2005).

53. Les programmes de maîtrise de la pollution atmosphérique englobent des programmes de surveillance de la qualité de l'air et des programmes d'inspection des véhicules.

54. Documents datés du 7 et du 8 septembre 2004 ainsi que du 4 octobre 2004 et adressés au gouverneur constitutionnel de l'État, au conseil municipal d'Hermosillo, au délégué du Semarnat pour l'État de Sonora, au bureau du SIUE dans l'État de Sonora et au ministre de la Santé publique de ce même État.

pas répondu en temps voulu à leur demande<sup>55</sup>, et le Secrétariat n'a pas trouvé de raisons de leur demander de plus amples renseignements. Les auteurs n'ont pas fourni d'information sur des programmes tels que ceux qui visent la surveillance des gaz atmosphériques et la vérification des véhicules parce que – comme le signale le Mexique dans sa réponse – de tels programmes n'étaient pas mis en œuvre. En outre, le Secrétariat n'a pas trouvé que c'était un manque, de la part des auteurs, de ne pas avoir joint de documents sur le programme prévoyant le pavage des rues ou le programme SUBA parce que les lettres officielles envoyées par les autorités concernées en réponse aux demandes d'un des auteurs n'indiquent pas que des programmes facultatifs de ce genre (ou d'autres types) existent.

En revanche, la communication contient des renseignements concernant les demandes présentées aux autorités compétentes<sup>56</sup>, les lettres officielles émanant des autorités concernées<sup>57</sup>, les effets sur la santé des polluants atmosphériques<sup>58</sup> et l'historique du programme de surveillance atmosphérique<sup>59</sup>, autant d'éléments évalués par le Secrétariat à l'étape correspondante.

De plus, le Mexique a souligné que l'un des auteurs avait demandé de l'information<sup>60</sup>, mais n'avait pas fait de démarches pour l'obtenir, malgré le fait que le Semarnat l'avait mise à sa disposition. Le Semarnat a communiqué par écrit à l'auteur en question<sup>61</sup> le coût de cette information et la marche à suivre pour en obtenir copie. Le Mexique a fait

- 
- 55. Dans la lettre officielle 10-1978-04 du SIU, datée du 11 novembre 2004 et annexée à la communication, l'autorité déclare qu'elle n'est pas habilitée à proposer des plans pour la vérification, la surveillance et la maîtrise des concentrations de polluants en fonction des valeurs établies dans les NOM parce qu'il s'agit selon elle d'une responsabilité qui incombe uniquement aux autorités fédérales. En réalité, certaines des NOM mentionnées par les auteurs prévoient que les gouvernements étatiques doivent proposer de tels plans.
  - 56. Voir la note 54, *supra*.
  - 57. Lettres officielles émanant du gouvernement de l'État de Sonora, du SIU et du *Secretaría de Salud Pública* (ministère de la Santé publique) de l'État de Sonora.
  - 58. Effets sur la santé de l'ozone, du monoxyde de carbone, du dioxyde de soufre, du dioxyde d'azote, des particules en suspension totales, des particules de diamètre inférieur à 10 micromètres et du plomb. Communication à la page 25.
  - 59. « [...] à la fin de 1997, le bureau de l'État de Sonora du *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Semarnap, Secrétariat à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches) a fait savoir [à] l'administration municipale actuelle qu'il possédait l'équipement nécessaire pour analyser les particules atmosphérique et que ce dernier pouvait être transféré à la municipalité [...] ». Communication à la p. 24.
  - 60. Demande d'information datée du 8 septembre 2004 et signée par Domingo Gutiérrez Mendivil.

savoir au Secrétariat qu'il avait incorporé à sa réponse l'information en question<sup>62</sup>. Le Secrétariat estime que, même si cette information avait figuré dans la communication, la réponse laisse en suspens certaines questions, qui sont exposées plus loin dans cette notification au Conseil.

Dans sa réponse, le Mexique souligne également qu'aucun préjudice présumé à la personne ou l'organisation qui présente la communication n'a été allégué dans cette dernière et que la communication ne répond donc pas aux critères établis à l'alinéa 14(2)a)<sup>63</sup>. Cependant, le Secrétariat fait observer que les auteurs mentionnent les effets possibles sur la santé des résidents d'Hermosillo de concentrations élevées de polluants tels que l'ozone, le monoxyde de carbone, le dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote, les PST, les PM<sub>10</sub> et le plomb<sup>64</sup>. Comme il l'a précisé dans sa décision prise en vertu du paragraphe 14(2), le Secrétariat estime que la communication vise à promouvoir l'application de la législation en matière de pollution atmosphérique, étant donné que les auteurs font état des répercussions possibles sur la santé de la population (en particulier les habitants de la municipalité d'Hermosillo)<sup>65</sup>.

Le Secrétariat a déjà examiné, en se basant sur les critères énoncés à l'alinéa 14(2)d), la question de savoir si les faits allégués par les auteurs dans leur communication étaient tirés de nouvelles diffusées dans les médias. Bien que les auteurs aient joint à leur communication des photographies provenant des médias et des coupures de presse qui, dans certains cas, donnent de l'information sur les polluants atmosphériques, ils ont également fourni d'autres renseignements. Par conséquent, le Secrétariat conclut que les arguments du Mexique concernant l'utilisation d'information publiée dans les médias ne sont pas suffisants pour que la constitution d'un dossier factuel ne soit pas recommandée.

- 
61. Lettre officielle du SEMARNAT/UCPAST/04/726, datée du 7 octobre 2004 et produite par le bureau responsable de la coordination de la participation du public et de la transparence au Semarnat. Réponse de la Partie, annexe A (preuve documentaire 1).
  62. Communication téléphonique avec un employé de la *Coordinación General Jurídica* (Unité de coordination générale des questions juridiques), le 10 mai 2006.
  63. Réponse de la Partie aux p. 27-29.
  64. Communication à la page 25. Bien que les auteurs se servent de déclarations faites par des autorités et publiées dans la presse pour décrire les effets sur la santé des polluants atmosphériques, cela n'enlève rien au bien-fondé de la communication, car il suffit que la description des dangers pour la santé soit pertinente pour que celle-ci satisfasse aux critères établis par le paragraphe 14(2) de l'ANACDE.
  65. SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*), décision prise en vertu des paragraphes (1) et (2) de l'article 14 (9 novembre 2005), p. 13.

À la lumière de ces considérations, le Secrétariat juge que les points soulevés dans les arguments apportés par le Mexique relativement aux questions préliminaires ne suffisent pas pour empêcher la constitution d'un dossier factuel.

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

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse, le Secrétariat conclut que certaines questions fondamentales soulevées par celle-ci sont laissées en suspens dans cette dernière. Les allégations de la communication concernent l'application efficace de la législation de l'environnement en ce qui a trait à la pollution atmosphérique à Hermosillo, dans l'État de Sonora. Le Secrétariat juge, à la lumière de la réponse, que certaines de ces allégations justifient la constitution d'un dossier factuel, et d'autres pas.

Les allégations pour lesquelles le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel sont celles qui font référence à un manquement du Mexique aux obligations qui lui incombent et relativement auxquelles la réponse ne fournit pas de renseignements démontrant leur exécution. Bien que la réponse contienne de l'information concernant des mesures facultatives prises aux fins de l'affectation des ressources, des questions fondamentales demeurent en suspens concernant la façon dont ces mesures contribuent à la maîtrise de la pollution atmosphérique à Hermosillo.

À l'opposé, le Secrétariat ne recommande pas la constitution d'un dossier factuel pour les allégations au sujet desquelles le Mexique a fourni de l'information relative aux actes d'application qui semblent répondre adéquatement à des questions centrales exposées par les auteurs. Sans prétendre pouvoir conclure si le Mexique a omis ou non d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui concerne certaines allégations, le Secrétariat estime justifié de ne pas recommander la constitution d'un dossier factuel relativement à ces allégations.

##### **1. *Le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel relativement à certaines omissions du gouvernement de l'État de Sonora et du conseil municipal d'Hermosillo***

Les auteurs allèguent que les administrations de l'État de Sonora et de la municipalité d'Hermosillo ont omis d'assurer – ou, en l'occurrence, omis d'autoriser – la mise sur pied et l'exploitation de centres de

vérification pour les véhicules privés ou destinés au transport en commun. De plus, d'après les auteurs, le gouvernement de Sonora a omis de proposer des plans pour la vérification, la surveillance et le contrôle des critères établis dans les NOM applicables. Ils affirment aussi que la municipalité d'Hermosillo ne prend pas les mesures nécessaires pour réduire ou maîtriser les émissions de polluants atmosphériques, de façon à ce que la qualité de l'air soit suffisante pour permettre le bien-être de la population et l'équilibre écologique.

**a. Établir des programmes de vérification obligatoire des véhicules ainsi que mettre sur pied et exploiter des centres de vérification des véhicules.** En vertu des articles 7 (paragraphe III) et 8 (paragraphe III) de la LGEEPA ; de l'article 4 (paragraphe III) du RPCCA ; de l'article 73 (paragraphes V et VII) et de l'article 85 (paragraphe I, section B) de la LEES, les administrations de l'État de Sonora et de la municipalité d'Hermosillo doivent voir à la prévention et à la maîtrise de la pollution atmosphérique générée par des sources mobiles, établir des normes et des procédures pour réglementer les émissions de polluants provenant de véhicules automobiles, prendre des mesures de contrôle du trafic, interrompre la circulation dans les cas graves de pollution et mettre en œuvre des programmes rendant obligatoire la vérification des véhicules, à la seule exception de ceux destinés aux transports publics de compétence fédérale.

Les auteurs affirment que l'État de Sonora et la municipalité d'Hermosillo n'ont pas instauré un programme de vérification des véhicules à Hermosillo et n'ont pas assuré, eux-mêmes ou par l'entremise de tiers, l'établissement et l'exploitation de centres chargés de cette vérification<sup>66</sup>. L'information soumise par les auteurs montre que le gouvernement de l'État n'a pas mis en œuvre un tel programme parce qu'il ne dispose pas de données sur la qualité de l'air<sup>67</sup>.

Dans sa réponse, le Mexique confirme qu'aucun programme de vérification des véhicules n'est mis en œuvre à cause du manque de données adéquates sur les émissions provenant des véhicules et leurs répercussions sur la qualité de l'air. Pour justifier cette situation, il explique que [TRADUCTION] « année après année, la municipalité d'Hermosillo fait face à des fluctuations climatiques extrêmes et que cette situation, d'origine naturelle, empêche l'analyse précise des renseignements recueillis par les stations de surveillance et susceptibles de fournir les données nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un

---

66. Communication à la p. 6.

67. Lettre officielle 10-1978-04 du SIUE, datée du 11 novembre 2004.

programme de vérification des véhicules »<sup>68</sup>. Le Mexique soutient qu'il se prépare à mettre sur pied une station de surveillance des gaz atmosphériques aux fins du programme en question<sup>69</sup>. Il affirme également que des mesures plus efficaces, compte tenu des conditions ambiantes qui existent à Hermosillo et de la priorité accordée à la réduction des PST et des PM<sub>10</sub> à Hermosillo, la municipalité déploie *de bonne foi* des efforts afin d'affecter ses ressources à des mesures plus efficaces, notamment un programme de pavage des rues et d'un programme visant les transports en commun.

Comme il est expliqué à la fin de la présente notification, le Secrétariat trouve que la décision d'affecter des ressources à des programmes de pavage des rues et de transports en commun ne rend pas injustifiée la constitution d'un dossier factuel en rapport avec l'omission de mettre en œuvre un programme de vérification des véhicules. En ce qui concerne le programme obligatoire de vérification des véhicules, des questions restent en suspens, notamment les mesures prises par les autorités concernées pour assurer la conformité aux articles 7 (paragraphe III) et 8 (paragraphe III) de la LGEEPA ; à l'article 4 (paragraphe III) du RPCCA ; à l'article 73 (paragraphes V et VII) et à l'article 85 (paragraphe I, section B) de la LEES. Par exemple, parmi les questions sans réponse, mentionnons celle de savoir s'il existe une ébauche du programme de vérification des véhicules, si ce programme est en cours d'élaboration, si sa portée a été définie et si on a prévu – ou évalué – les ressources nécessaires pour son éventuelle mise en œuvre. Pour ce qui est de l'obligation de mettre en place un tel programme, le Secrétariat a déjà déterminé qu'une communication alléguant qu'une Partie omet de remplir une obligation qui lui incombe justifie la constitution d'un dossier factuel, même lorsque la disposition législative créant l'obligation en question ne fixe pas de délai précis pour l'exécution de cette dernière et laisse à la discrétion du gouvernement certains aspects<sup>70</sup>.

Un dossier factuel pourrait fournir des renseignements pertinents sur les défis posés par l'application efficace des dispositions législatives mentionnées par les auteurs au moyen d'un programme d'inspection des véhicules. En outre, le Secrétariat pourrait réunir de l'information sur la situation liée au système de surveillance des gaz atmosphériques à Hermosillo établi en vue de l'instauration d'un tel programme, sur les

---

68. Réponse de la Partie à la p. 61.

69. *Ibid.* à la p. 62.

70. SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*), décision prise en vertu du paragraphe 14(1) (16 décembre 2004). Voir également SEM-03-001 (*Ontario Power Generation*), décision prise en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (19 septembre 2003), p. 4 et 5.

données nécessaires pour l'instauration de ce dernier, sur les mesures prises pour son élaboration et sa planification ainsi que sur les stratégies adoptées pour en améliorer l'efficacité.

**b. Proposer de plans pour la vérification, la surveillance et la maîtrise des polluants en fonction des valeurs maximales établies dans les normes officielles mexicaines NOM-020-SSA1-1993 à NOM-026-SSA1-1993.** En vertu de l'article 7 (paragraphe XIII) de la LGEEPA ; des articles 16 et 41 (paragraphe I) du RPCCA ; de l'article 73 (paragraphes VI et IX) de la LEES, ainsi que des NOM qui déterminent les critères régissant l'évaluation de la qualité de l'air ambiant<sup>71</sup>, l'État de Sonora est tenu de mettre en place et d'exploiter des systèmes de surveillance de la qualité de l'air, de produire des rapports sur l'état de l'environnement et d'élaborer des plans pour la vérification, le suivi et la surveillance des concentrations d'ozone ( $O_3$ ), de monoxyde de carbone (CO), de dioxyde de soufre ( $SO_2$ ), de dioxyde d'azote ( $NO_2$ ), de particules en suspension totales (PST) et de particules de moins de 10 micromètres ( $PM_{10}$ ) en fonction des valeurs permises. Le délai fixé pour la présentation de ces plans est de 180 jours francs après la publication des NOM en matière de qualité de l'air. Les auteurs affirment que ce délai a expiré au milieu de 1995.

---

71. NOM-020-SSA1-1993. Salubrité de l'environnement. Critère pour l'évaluation de la qualité de l'air ambiant en ce qui a trait à l'ozone ( $O_3$ ). Valeur normalisée pour la concentration d'ozone ( $O_3$ ) dans l'air ambiant, comme mesure de protection de la santé publique ; NOM-021-SSA1-1993. Salubrité de l'environnement. Critère pour l'évaluation de la qualité de l'air ambiant en ce qui a trait au monoxyde de carbone (CO). Valeur permise pour la concentration de monoxyde de carbone (CO) dans l'air ambiant, comme mesure de protection de la santé publique ; NOM-022-SSA1-1993. Salubrité de l'environnement. Critère pour l'évaluation de la qualité de l'air ambiant en ce qui a trait au dioxyde de soufre ( $SO_2$ ). Valeur normalisée pour la concentration de dioxyde de soufre ( $SO_2$ ) dans l'air ambiant, comme mesure de protection de la santé publique ; NOM-023-SSA1-1993. Salubrité de l'environnement. Critère pour l'évaluation de la qualité de l'air ambiant en ce qui a trait au dioxyde d'azote ( $NO_2$ ). Valeur normalisée pour la concentration de dioxyde d'azote ( $NO_2$ ) dans l'air ambiant, comme mesure de protection de la santé publique ; NOM-024-SSA1-1993. Salubrité de l'environnement. Critère pour l'évaluation de la qualité de l'air ambiant en ce qui a trait aux particules en suspension totales (PST). Valeur admissible pour la concentration de particules en suspension totales (PST) dans l'air ambiant, comme mesure de protection de la santé publique ; NOM-025-SSA1-1993. Salubrité de l'environnement. Critère pour l'évaluation de la qualité de l'air ambiant en ce qui a trait aux particules de moins de 10 micromètres ( $PM_{10}$ ). Valeur admissible pour la concentration de particules de moins de 10 micromètres ( $PM_{10}$ ) dans l'air ambiant, comme mesure de protection de la santé publique ; NOM-026-SSA1-1993. Salubrité de l'environnement. Critère pour l'évaluation de la qualité de l'air ambiant en ce qui a trait au plomb (Pb). Valeur normalisée pour la concentration de plomb (Pb) dans l'air ambiant, comme mesure protection de la santé publique.

À l'évidence, la législation mexicaine de l'environnement rend obligatoire l'élaboration de tels plans et programmes, étant donné qu'elle définit les mesures concrètes à prendre et le délai prescrit pour proposer des instruments prévoyant la vérification, la surveillance et la maîtrise des concentrations de polluants en fonction des NOM en matière de qualité de l'air ambiant citées dans la communication. Ces normes fixent des valeurs limites pour la concentration des polluants comme mesure visant à protéger la santé du public ainsi que comme critères pour l'établissement de politiques environnementales et comme références pour les mesures de prévention et de maîtrise de la pollution environnementale<sup>72</sup>.

Le Mexique précise que la municipalité a mis en œuvre le PEMCA, un programme d'évaluation et d'amélioration de la qualité de l'air visant à [TRADUCTION] « évaluer les niveaux de pollution atmosphérique en regard des NOM concernant les PST et les PM<sub>10</sub> »<sup>73</sup>. Le PEMCA a donné lieu à la mise sur pied de trois stations de surveillance des PM<sub>10</sub> et des PST, situées dans le nord-est, dans le nord et dans le centre d'Hermosillo. Le Mexique souligne que ce programme permet de poser un [TRADUCTION] « diagnostic fiable sur la qualité de l'air ambiant dans la zone urbaine d'Hermosillo »<sup>74</sup>, ce qui facilite l'élaboration de mesures visant l'amélioration de la qualité de l'air dans la ville et qui, en définitive, servira de fondement à l'établissement de normes plus strictes<sup>75</sup>. Selon le gouvernement mexicain, les résultats du PEMCA montrent que la qualité de l'air s'est améliorée, et cette amélioration est attribuable aux activités réalisées par la municipalité à cette fin.

Le Secrétariat a examiné les rapports relatifs au PEMCA à la lumière de la réponse de la Partie et des NOM en matière de qualité de l'air ambiant. Axé sur la surveillance des PM<sub>10</sub> et des PST, le PEMCA ne prend pas en considération l'ozone, le monoxyde de carbone, le dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote et le plomb, qui sont pourtant visés par les NOM applicables<sup>76</sup>. Même si le Mexique déclare que les concentrations de SO<sub>2</sub> et de NO<sub>x</sub> sont surveillées au moyen de stations appartenant au Semarnat et à des emprises privées, des questions restent en suspens, à savoir dans quelle mesure – et de quelle façon – cette surveillance contribue à assurer la conformité à ces NOM ainsi que, de manière plus générale, la gestion et la maîtrise de la qualité de l'air à Hermosillo, car

---

72. Voir la section 0 (« Introduction ») des NOM mentionnées.

73. Réponse de la Partie à la p. 46.

74. *Ibid.* à la p. 59.

75. *Ibid.*

76. Voir la note 71, *supra*.

ces renseignements ne sont pas fournis par le Mexique et ne figurent pas dans les rapports sur le PEMCA.

Le Mexique explique que la situation environnementale qui existe à Hermosillo est telle qu'il s'avère raisonnable de se centrer uniquement sur la surveillance des particules. Toutefois, dans les rapports relatifs au PEMCA, on recommande depuis 2000 la création d'un réseau de surveillance des gaz atmosphériques. De plus, on y a reconnu que les émissions provenant des véhicules automobiles constituent, avec la poussière attribuable à l'absence de pavement dans les rues, l'une des principales sources de pollution atmosphérique dans cette ville<sup>77</sup>.

Les rapports relatifs au PEMCA contiennent des recommandations qui semblent fournir une orientation aux autorités responsables de l'environnement dans la municipalité d'Hermosillo. Toutefois, il n'est pas certain que ces recommandations influent sur l'élaboration de mesures destinées à surveiller la qualité de l'air ou sur l'instauration de normes plus strictes, comme l'affirme le Mexique dans sa réponse. Parmi les recommandations formulées dans les rapports en question, quelques-unes vont dans le même sens que certains des principaux points soulevés dans la communication, à savoir qu'il faut réviser les stratégies relatives aux émissions produites par les véhicules automobiles<sup>78</sup>, élaborer des programmes pour améliorer la qualité de l'air<sup>79</sup> et mettre en œuvre un programme de vérification des véhicules<sup>80</sup>. Ces recommandations indiquent également que les mesures de pavage des rues devraient viser les zones où le taux de pollution est le plus élevé<sup>81</sup>. Toutefois, il n'est pas possible de déterminer, d'après la réponse du Mexique, si les autorités en matière d'environnement donnent suite aux recommandations formulées dans les rapports sur le PEMCA.

Dans ces rapports, on reconnaît les limites du système de surveillance existant, précisant qu'il est trop [TRADUCTION] « obsolète pour qu'on puisse enregistrer les tendances quotidiennes et annuelles, raison pour laquelle on recommande son automatisation [...] afin de pouvoir informer la population de la qualité de l'air »<sup>82</sup>. Le manque

- 
77. Rapports techniques sur le PEMCA, février-décembre 2000 ; février 2001-janvier 2002 ; mai 2001-mai 2002 ; janvier-décembre 2004.
  78. Rapport technique sur le PEMCA – pour février à décembre de 2000, p. 5-6 ; et pour la période du 4 mai 2001 au 30 mai 2002, p. 12-13.
  79. Rapports techniques sur le PEMCA – pour la période du 4 février 2001 au 30 janvier 2002, p. 12 ; et pour la période de janvier à décembre de 2004, p. 14-15.
  80. Rapports techniques sur le PEMCA – pour la période du 4 février 2001 au 30 janvier 2002, p. 12 ; et pour la période du 4 mai 2001 au 30 mai 2002, p. 12-13.
  81. Rapport technique sur le PEMCA – pour janvier à décembre 2004, p. 14-15.
  82. *Ibid.*

d'équipement permettant la lecture des données y est également mentionné<sup>83</sup>, de même que le manque d'information sur la situation observée à Hermosillo en ce qui a trait aux PM<sub>10</sub><sup>84</sup>. Par ailleurs, on y remarque, sur le plan de la présentation de l'information, un manque d'uniformité qui suscite des préoccupations relativement à la comparaison des données. En effet, dans certains cas, l'information porte sur les stations nord-est, nord-ouest et du centre<sup>85</sup> alors que dans d'autres, elle concerne les stations nord, nord-est et sud<sup>86</sup>. Les renseignements présentés sont qualifiés tantôt comme des « rapports mensuels »<sup>87</sup>, tantôt comme des « rapports périodiques »<sup>88</sup> ou encore comme des « rapports annuels »<sup>89</sup>. De plus, il y a des incohérences dans la comparaison avec les valeurs établies dans les normes afférentes<sup>90</sup>. Or, le Secrétariat ne voit pas comment le Mexique peut conclure à l'amélioration de la qualité de l'air en se fondant sur des données qui manquent de cohérence.

Comme il l'a déjà souligné, le Secrétariat estime que, lorsqu'il est allégué dans une communication que l'une des Parties omet de remplir efficacement une obligation légale qui lui incombe en vertu d'une norme, la constitution d'un dossier factuel peut alors être justifiée<sup>91</sup>. La

- 
- 83. Bulletin d'information sur le PEMCA, janvier 2002. p. 1. Il est mentionné dans ce document que, pendant la période visée, la lecture des données de surveillance a été impossible à effectuer parce qu'on ne disposait pas de graphiques de Dickson (diagrammes illustrant le flux volumétrique) et qu'on manquait de moteurs. Rapport technique sur le PEMCA, juillet 2003, p. 1. Dans ce rapport, il est dit que la surveillance, pour le mois visé, s'est avérée limitée en raison d'un manque de moteurs pour l'équipement de surveillance et que seules les stations CBTIS (*Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios*) et CESUES (*Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora*) ont recueilli des données.
  - 84. Rapport technique sur le PEMCA, janvier à décembre de 2004, p. 5-9. Dans ce rapport, on reconnaît que de grandes périodes n'ont pas été visées par les analyses parce qu'on manquait de filtres à installer. En outre, on recommande l'automatisation du matériel de surveillance, de façon à assurer une meilleure lecture. Dans le rapport technique sur le PEMCA de 2005, on indique : que « en ce qui concerne la station COBACH Villa de Seris, comme seules les données de deux des quatre trimestres sont valides, on ne peut valider l'information provenant de cette station », p. 13.
  - 85. Rapport technique sur le PEMCA ; février-décembre 2000 et 2001-2002.
  - 86. Rapport technique sur le PEMCA 2005.
  - 87. Rapports techniques sur le PEMCA, janvier 2002 ; février 2002 ; mars 2002 ; avril 2002 ; mai 2002 ; juin 2002 ; juillet 2002 ; août 2002 ; septembre 2002 ; avril 2003 ; juin 2003 ; juillet 2003 ; août 2003 ; septembre 2003 et octobre 2003.
  - 88. Rapports techniques sur le PEMCA, février-décembre 2000 ; février 2001-janvier 2002 ; mai 2001-mai 2002 ; janvier-décembre 2004.
  - 89. Rapport technique sur le PEMCA 2005.
  - 90. Par exemple, dans le rapport annuel sur les PST de 2004, on compare les valeurs avec la moyenne annuelle, alors que, dans celui de 2005, les valeurs sont comparées à la moyenne pour 24 heures.
  - 91. Voir la note 70, *supra*.

réponse du Mexique laisse en suspens des questions fondamentales au sujet de l'exécution des obligations légales liées à la surveillance des polluants. Un dossier factuel pourrait faciliter la compréhension des objectifs de l'État de Sonora et de la municipalité d'Hermosillo pour cette ville (ainsi que des mesures prises pour les atteindre) en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de plans et de programmes de surveillance pour l'ozone, le monoxyde de carbone, le dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote et le plomb. Il apporterait également de l'information pouvant aider à déterminer comment les données générées par le PEMCA cadrent avec les objectifs d'autres programmes, par exemple ceux qui visent la vérification des véhicules, le pavage des rues et l'amélioration des transports en commun. En outre, un tel dossier permettrait d'examiner l'incidence sur la lutte contre la pollution atmosphérique et l'application efficace de la législation de l'environnement que peuvent avoir les recommandations contenues dans les rapports sur le PEMCA. Enfin, un dossier factuel pourrait fournir des renseignements sur la portée du système gouvernemental de surveillance actuellement en place et des améliorations prévues pour ce dernier.

c. Réduire ou maîtriser les émissions de polluants atmosphériques, qu'elles proviennent de sources artificielles ou naturelles, fixes ou mobiles, afin d'assurer une qualité de l'air suffisante pour permettre le bien-être de la population et l'équilibre écologique. L'article 13 du RPCCA prescrit que les émissions de polluants atmosphériques doivent être réduites ou maîtrisées afin d'assurer une qualité de l'air suffisante pour permettre le bien-être de la population et l'équilibre écologique. Or, le Mexique n'a abordé cette question qu'en rapport avec le PEMCA et ses résultats, soulignant que la qualité de l'air s'était visiblement améliorée<sup>92</sup>. De la même façon, il affirme que la qualité de l'air dépend d'autres facteurs, notamment la quantité de véhicules et leur état ainsi que les émissions provenant de sources fixes. Le Secrétariat considère que la réduction et la maîtrise des émissions de gaz polluants est une question de première importance qu'on peut examiner dans le cadre d'un dossier factuel en ce qui a trait au PEMCA, au programme de vérification des véhicules ou à d'autres mesures destinées à assurer la conformité à l'article 13 du RPCCA.

Enfin, le dossier factuel permettrait de rassembler de l'information au sujet des mesures précises adoptées pour réduire et maîtriser les émissions de polluants dans la ville d'Hermosillo, notamment les émissions d'ozone, de monoxyde de carbone, de dioxyde de soufre, de dioxyde d'azote et de plomb (qui ne sont pas visée par le PEMCA). Il donnerait aussi l'occasion de déterminer s'il est possible, au moyen d'un

---

92. Réponse de la Partie à la p. 63.

programme de vérification des véhicules, de réduire ou de maîtriser efficacement les émissions de sources mobiles.

**d. Prendre le programme municipal de protection de l'environnement.** Conformément à l'article 8 (paragraphe XV) de la LGEEPA, les autorités municipales ont le pouvoir d'établir le programme de protection de l'environnement pour leur municipalité. Le Mexique affirme que la municipalité jouit d'un pouvoir discrétionnaire eu égard à l'exécution du programme municipal de protection de l'environnement et que, partant, il n'est pas obligatoire de procéder à cette exécution à l'intérieur d'un délai déterminé, étant donné que les normes qui confèrent un pouvoir discrétionnaire n'entraînent pas d'obligations et que, de l'avis du Mexique, on ne peut donc exiger l'exécution du programme en question<sup>93</sup>. De plus, le Mexique souligne que la municipalité met en œuvre ce programme, bien qu'il n'en fasse aucune mention dans sa réponse et n'ait pas annexé à celle-ci de l'information sur le sujet. La réponse du Mexique ne permet pas de savoir si – ni, dans tous les cas, de quelle façon – la municipalité d'Hermosillo exerce son pouvoir d'élaborer, d'exécuter et d'évaluer un programme municipal de protection de l'environnement. Quoiqu'il ne soit pas analysé si l'article 8 (paragraphe XV) de la LGEEPA impose une obligation *stricto sensu* aux municipalités, le Secrétariat considère que l'information portant sur les mesures de la municipalité d'Hermosillo visant à mettre en œuvre un tel programme doit être intégrée au dossier factuel à la seule fin de permettre la compréhension du contexte dans lequel s'inscrivent les mesures prises par Hermosillo en matière de surveillance des polluants et de vérification des véhicules.

**2. Le Secrétariat ne recommande pas la constitution d'un dossier factuel relativement aux omissions présumées du gouvernement fédéral**

Les auteurs allèguent que le Semarnat et le Profepa ont omis de :

**a)** surveiller et promouvoir la conformité aux normes officielles mexicaines (NOM) concernant la lutte contre la pollution atmosphérique et

---

93. Concernant cet argument de la Partie, l'opinion émise, en matière administrative, par la deuxième chambre de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN, Cour suprême de la Nation) contraste avec celui-ci : [TRADUCTION] « POUVOIR. L'EMPLOI DE CE VERBE DANS LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES NE SOUS-ENTEND PAS NÉCESSAIREMENT L'EXISTENCE D'UN POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE. », *Semanario Judicial de la Federación* (SJF, Gazette judiciaire de la Fédération), volume VI, août 1997, p. 217. [TRADUCTION] « Dans le contexte législatif, le verbe « pouvoir » ne fait pas nécessairement allusion à un pouvoir discrétionnaire ; en certaines occasions, il s'emploie pour indiquer une obligation et implique alors un devoir [...]. »

applicables à la situation à cet égard dans l'État de Sonora, en particulier dans la municipalité d'Hermosillo ; **b)** formuler des recommandations à l'intention du gouvernement de l'État de Sonora et du conseil municipal d'Hermosillo afin que ceux-ci mettent en œuvre des mesures de prévention et de maîtrise de la pollution atmosphérique. Les auteurs ont mentionné dans leur communication les obligations qui incombent à ces deux administrations et que doivent supposément viser les recommandations des autorités fédérales<sup>94</sup>.

**a. Surveiller et promouvoir la conformité aux NOM.** L'article 5 (paragraphes II, V et XIX) et l'article 16 de la LGEEPA ainsi que l'article 3 (paragraphe VII) du RPCCA définissent les responsabilités en vertu desquelles le gouvernement fédéral doit voir à l'application des instruments législatifs liés à la politique environnementale, établir les normes officielles mexicaines, prendre des mesures pour surveiller la situation quant aux substances visées par la loi et lutter contre la pollution atmosphérique en ce qui a trait aux zones et aux sources qui relèvent de sa compétence.

Dans sa réponse, le Mexique signale que 18 inspections ont été effectuées dans des établissements de compétence fédérale situés dans la municipalité d'Hermosillo et que 15 résolutions de même qu'un accord de conclusion d'une procédure administrative ont été élaborés. Il précise les types d'irrégularités liées aux polluants atmosphériques constatées lors des inspections, lesquelles ont débouché sur l'imposition d'amendes totalisant 325 000 pesos. De plus, le Mexique a joint à sa réponse des copies des procédures administratives mises en œuvre par le Profepa et mis à la disposition du Secrétariat, à des fins de consultation, d'autres dossiers relatifs à l'application de la législation<sup>95</sup>.

Le Secrétariat ne croit pas que la constitution d'un dossier factuel relatif à ces aspects est justifiée, car le Mexique lui paraît avoir bien répondu aux allégations des auteurs à cet égard grâce à l'information qu'il a fournie quant aux inspections effectuées, aux décisions administratives rendues et aux amendes imposées pour non-respect de la législation de l'environnement. La communication ne contient pas plus de détails à ce sujet montrant que le gouvernement fédéral a omis de surveiller et de promouvoir la conformité aux NOM en matière de pollution atmosphérique.

---

94. Communication aux p. 5 et 6.

95. Réponse de la Partie à la p. 51.

**b. Formuler des recommandations à l'intention des administrations de l'État de Sonora et du conseil municipal.** L'article 5 (paragraphe XVIII) de la LGEEPA habilite le gouvernement fédéral à formuler des recommandations afin de promouvoir la conformité à la législation de l'environnement.

Dans sa réponse, le Mexique a indiqué que le pouvoir de faire des recommandations conféré aux autorités fédérales, étatiques et municipales, et mentionnées par les auteurs, est prévu par l'article 195 de la LGEEPA<sup>96</sup>, ajoutant que ces autorités n'interviennent que si une plainte est déposée par un ou plusieurs citoyens devant le Profepa<sup>97</sup>. Le Mexique précise que, malgré tout, des mesures ont été prises afin de favoriser une collaboration dans le cadre d'un accord conclu par le Semarnat et l'État de Sonora en vue de la mise en œuvre d'un programme de surveillance atmosphérique dans diverses municipalités, notamment celle d'Hermosillo<sup>98</sup>.

Le Secrétariat signale que l'article 5 (paragraphe XVIII) ne renvoie pas expressément à l'article 195 de la LGEEPA et que, par conséquent, on peut donner au pouvoir de recommandation en question une interprétation plus large que celle dont en fait le Mexique. Il est clair que le gouvernement fédéral peut formuler des recommandations relatives à certaines obligations qui incombent aux administrations de l'État de Sonora et de la municipalité d'Hermosillo, notamment celles qui touchent la surveillance des polluants atmosphériques. Le Mexique a joint à sa réponse un accord de coordination intervenu entre le Semarnat, l'État de Sonora et diverses municipalités, dont celle d'Hermosillo. En vertu de cet accord de coordination, le Semarnat accepte de formuler des recommandations à l'intention des municipalités relativement à l'utilisation de l'équipement servant à la surveillance de l'air<sup>99</sup>. Cet accord a

- 
96. LGEEPA, art. 195. Si le Profepa conclut, d'après les résultats de son enquête qu'il s'agit d'actes, de faits ou d'omissions attribuables aux autorités fédérales, étatiques ou municipales, il peut formuler des recommandations visant à inciter ces autorités à prendre les mesures qui s'imposent. Les recommandations formulées par le Profepa sont de nature publique, indépendante et non contraignante.
  97. Réponse de la Partie à la p. 52.
  98. Réponse de la Partie, Accord spécifique de coordination conclu par le Semarnap et l'État de Sonora en vue de la mise en œuvre d'un programme de gestion et d'évaluation de la qualité de l'air, et prévoyant l'exploitation d'un équipement de surveillance atmosphérique dans les municipalités de Agua Prieta, de Cajeme, de Cananea, d'Hermosillo, de Naco, de Nacozari de García, de Navojoa, de Nogales et de San Luis Rio Colorado, dans l'État de Sonora. Cet accord a été publié dans le *Diário Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération), le 5 septembre 2000.
  99. [TRADUCTION] Le SEMARNAP [...] doit prodiguer aux MUNICIPALITÉS les conseils techniques qu'elles lui demandent afin d'assurer l'exploitation la plus

été conclu en vertu de l'article 5 (paragraphe XVIII), lequel constitue le fondement juridique des recommandations qui n'ont censément pas été faites. À la lumière de la réponse, le Secrétariat n'estime pas qu'il reste en suspens des questions justifiant la constitution d'un dossier factuel.

**3. *Le Secrétariat ne recommande pas la constitution d'un dossier factuel relativement à certaines omissions présumées du gouvernement de l'État de Sonora***

À l'échelle de l'État, les auteurs soutiennent que le pouvoir exécutif, le SIUE et le ministère de la Santé de l'État de Sonora ont omis **a)** de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphériques dans les propriétés et les zones relevant de la compétence de l'État ; **b)** de définir, dans le plan de développement urbain de l'État, les zones où les industries polluantes sont autorisées à s'installer ; **c)** de surveiller et d'assurer, dans les limites de leur sphère de compétence, la conformité aux NOM concernant la maîtrise de la pollution atmosphérique ; **d)** d'établir des normes techniques écologiques à cet égard ; **e)** de prendre des règlements, de publier des circulaires administratives et d'adopter toute autre mesure qui s'impose en matière de lutte contre la pollution atmosphérique, ainsi que de mettre à jour le plan environnemental de l'État.

**a. Prendre des mesures de prévention et de maîtrise de la pollution atmosphérique.** L'article 7 (paragraphe III) de la LGEEPA ; l'article 4 du RPCCA et l'article 73 (paragraphe I) de la LEES confèrent aux États et aux municipalités les pouvoirs nécessaires pour assurer la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique dans le territoire relevant de leur compétence.

Le Mexique soutient que la délivrance d'autorisations en matière d'impacts environnementaux<sup>100</sup> et de permis d'exploitation correspond à des mesures de réduction de la pollution atmosphérique. Il affirme que des programmes visant la sauvegarde d'espèces végétales, la reforestation, le pavage de voies de circulation et la gestion adéquate des déchets ont été élaborés<sup>101</sup>. Il mentionne en outre que des accords et des mesures

---

efficace et adéquate possible des stations de surveillance atmosphérique [...] participer à la formation du personnel technique [...] réaliser des activités de supervision et de vérification visant le système de surveillance atmosphérique [...]. » *Ibid.* à la p. 32.

100. La Partie affirme que 451 décisions en matière d'impact environnemental ont été rendues. Réponse de la Partie à la p. 53.  
101. Réponse de la Partie à la p. 54.

de coordination ont été mis en place avec le Semarnat<sup>102</sup> et des établissements d'enseignement<sup>103</sup>. Ensuite, il précise que, entre 2003 et 2005, il a donné 28 798 plantes et que, en 2005, il a autorisé cinq brûlages à ciel ouvert pour la réalisation de simulations. Le Mexique explique que toutes ces mesures jouent un rôle dans la maîtrise de la pollution atmosphérique. À la lumière de la réponse de la Partie et compte tenu de l'absence d'allégations plus précises, le Secrétariat n'estime pas que des questions justifiant la constitution d'un dossier factuel soient restées en suspens.

**b. Plan de développement urbain de l'État.** En vertu de l'article 112 (paragraphe II) et de l'article 73 (paragraphe II) de la LEES, le gouvernement de l'État de Sonora et l'administration municipale d'Hermosillo ont l'obligation, dans les limites de leur champ de compétence, d'instaurer et de faire respecter des exigences générales afin de lutter contre la pollution atmosphérique en définissant les zones où les industries polluantes sont autorisées à s'installer.

Le Mexique a joint à sa réponse le programme de développement urbain de l'État, dans lequel on aborde des considérations relatives à la protection de l'environnement. Le Secrétariat constate que, bien que les zones où les industries polluantes peuvent s'installer ne soient pas déterminées dans ce programme, elles le sont dans le plan de développement de la municipalité d'Hermosillo. Le Secrétariat ne juge pas nécessaire de recommander la constitution d'un dossier factuel sur cette question, étant donné que les exigences générales en matière de protection de l'atmosphère dans les zones urbaines sont établies par l'administration municipale d'Hermosillo.

**c. Surveiller et vérifier la conformité aux NOM relatives à la maîtrise de la pollution atmosphérique.** En vertu de l'article 7 (paragraphe XIII) de la LGEEPA, l'État de Sonora peut faire respecter les NOM établies par le gouvernement fédéral en matière de pollution atmosphérique. Dans la communication, les auteurs mentionnent les NOM qui établissent les seuils limites acceptés pour les polluants de sources fixes et mobiles<sup>104</sup>.

Le Mexique soutient que le bureau du SIUE de l'État de Sonora a effectué, de 1999 à 2005, un total de 90 inspections afin de vérifier la conformité à différentes dispositions juridiques, y compris les NOM en

---

102. Voir la note 98, *supra*.

103. Réponse de la Partie à la p. 54.

104. NOM-040-SEMARNAT-2002, NOM-043-SEMARNAT-1993, NOM-085-SEMARNAT-1994, NOM-121-SEMARNAT-1997, NOM-041-SEMARNAT-1999, NOM-042-SEMARNAT-1999, NOM-044-SEMARNAT-1993, NOM-045-SEMARNAT-1996, NOM-048-SEMARNAT-1993 et NOM-050-SEMARNAT-1993.

matière de pollution atmosphérique. Ces inspections ont entraîné l'imposition de sanctions, notamment des amendes et des fermetures, ainsi que la prise de mesures techniques visant à corriger les irrégularités décelées. Le Mexique a joint à sa réponse une copie d'un dossier administratif lié à une inspection réalisée afin d'assurer le respect des seuils limites établis dans les NOM<sup>105</sup>.

Il semble que le Mexique répond de façon satisfaisante à cette allégment des auteurs. De plus, comme ceux-ci ne précisent pas dans leur communication en quoi l'autorité compétente omet d'assurer l'application efficace des dispositions afférentes, le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel touchant cette question n'est pas justifiée.

**d. Établir des normes techniques écologiques en la matière.** L'article 75 de la LEES porte sur le fait que l'émission de polluants dans l'atmosphère est assujettie aux normes techniques écologiques fixées par le SIUE de l'État de Sonora.

Dans sa réponse, le Mexique signale que la LGEEPA, ses règlements d'application et les normes correspondantes en matière d'émissions atmosphériques s'appliquent de façon supplétoire, conformément à ce que prévoit la quatrième disposition transitoire de la LEES. Il présente également une liste des NOM relatives à la mesure des polluants atmosphériques et aux émissions de sources fixes et mobiles. L'information fournie par le Mexique semble répondre de manière satisfaisante à l'allégment des auteurs qui porte sur une présumée absence de normes relatives aux émissions atmosphériques. Le Secrétariat ne voit donc pas de raisons suffisantes pour recommander la constitution d'un dossier factuel à ce sujet.

**e. Adopter des mesures législatives en matière de pollution atmosphérique et mettre à jour le plan environnemental de l'État.** Conformément à l'article 10 de la LGEEPA et à l'article 139 de la LEES, l'État de Sonora peut prendre des mesures législatives, réglementaires ou administratives en matière environnementale. Dans sa réponse, le Mexique soutient qu'il n'y a pas de vide juridique dans la législation locale en matière d'émissions atmosphériques, car la LEES prévoit l'application supplétoire de législation fédérale en cas d'absence de dispositions législatives d'application générale (comme dans l'État de Sonora). À la lumière de la réponse du Mexique et comme il n'y a pas d'autres allégations relatives à une présumée absence de législation en matière d'émissions, le

---

105. Réponse de la Partie, annexe U (Preuve documentaire 21).

Secrétariat juge qu'il n'y a pas de raisons suffisantes pour recommander la constitution d'un dossier factuel en ce qui a trait à cette question.

En ce qui concerne le plan environnemental de l'État, le Secrétariat considère qu'il n'y a pas de raisons suffisantes pour recommander la constitution d'un dossier factuel relativement à cet aspect, car les dispositions citées n'ont pas de rapport avec ce plan. Dans sa réponse, le Mexique n'aborde pas en détail l'allégation relative à ce plan. Cependant, on ne sait pas non plus en quoi aurait dû consister ce dernier, car la communication ne donnait pas de précisions quant au fondement juridique de cette supposée obligation. Étant donné l'insuffisance de raisons pertinentes, le Secrétariat estime qu'il n'est pas justifié de constituer un dossier factuel afin d'examiner cette question.

**4. *Le Secrétariat ne recommande pas la constitution d'un dossier factuel relativement à certaines omissions du conseil municipal d'Hermosillo***

Les auteurs de la communication soutiennent que le conseil municipal d'Hermosillo a omis : **a)** de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique dans les propriétés et les zones relevant de sa compétence ; **b)** de définir dans le plan municipal de développement urbain les zones où les industries polluantes peuvent s'installer ; **c)** de surveiller et d'assurer, dans les limites de ses champs de compétence, la conformité aux NOM en matière de maîtrise de la pollution atmosphérique ; **d)** de créer la commission environnementale municipale prévue à l'article 138 de la loi afférente à l'échelle locale ; **e)** de prendre des règlements, de publier des circulaires administratives et d'adopter toute autre mesure générale d'application de la loi qui s'impose pour faire observer, dans les limites de ses champs de compétence, la législation de l'État en matière d'environnement, notamment le règlement municipal sur l'écologie, le programme d'intervention en cas d'urgence environnementale et un programme de gestion de la qualité de l'air.

**a. Prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique dans les propriétés et les zones relevant de la compétence de la municipalité.** En vertu de l'article 4 (paragraphe III) du RPCCA et de l'article 73 (paragraphe I) de la LEES, la municipalité d'Hermosillo peut mettre en œuvre des mesures pour assurer la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique dans les propriétés et les zones relevant de sa compétence.

Dans sa réponse, le Mexique fait valoir que la municipalité d'Hermosillo prend les mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser la pollution atmosphérique dans cette ville, puisqu'une surveillance de la qualité de l'air y est assurée par le truchement du PEMCA. Il soutient que, grâce aux données fournies par le PEMCA, des normes environnementales plus strictes y sont appliquées. En outre, il assure que la municipalité d'Hermosillo est dotée d'un mécanisme d'évaluation des impacts environnementaux qui permet de veiller à ce que les établissements respectent les normes environnementales en place. Il ajoute que, dans le cadre du programme de traitement des plaintes en matière d'environnement, on donne suite aux plaintes de citoyens portant sur des questions environnementales de compétence municipale. Enfin, le Mexique explique que, au chapitre de la pollution atmosphérique, ont s'est penché sur des cas de brûlage de déchets à ciel ouvert et d'utilisation de poèles à bois ou de solvants et de peinture dans des lieux ouverts ou dans des usines de fabrication de briques. Il indique que 36 cas ont été traités en 2003, et 39 en 2005.

Le Secrétariat estime que, comme les auteurs n'ont pas apporté plus d'arguments pour étayer la présumée omission concernant les mesures de prévention et de maîtrise de la pollution atmosphérique dans les zones et les propriétés de compétence municipale, il n'est pas justifié d'examiner plus avant l'allégation relative à cette question dans le cadre d'un dossier factuel.

**b. Définir, dans le plan municipal de développement urbain, les zones où les industries polluantes peuvent s'installer.** Conformément à l'article 13 (paragraphe I) du RPCCA et l'article 73 (paragraphe II) de la LEES, la qualité de l'air doit être satisfaisante dans les établissements humains, et l'application de critères généraux en matière de protection de l'atmosphère définissant les zones où il est permis d'établir des industries polluantes est obligatoire.

Le Mexique a annexé à sa réponse le programme municipal de développement urbain d'Hermosillo<sup>106</sup> et indiqué l'adresse du site Web de la municipalité d'où l'on peut avoir accès au document entier<sup>107</sup>. Le

---

106. *Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Hermosillo* (Programme municipal de développement urbain d'Hermosillo). Version mise à jour en 2003 et approuvée lors de la séance du conseil du 21 août 2003. Publiée dans le *Boletín Oficial del Gobierno del Estado* (Journal officiel du gouvernement de l'État de Sonora).

107. *Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Hermosillo* (PMDU, Plan municipal de développement urbain d'Hermosillo), conseil municipal d'Hermosillo, État de Sonora. Adresse URL : <<http://www.hermosillo.gob.mx/control.php?&topgroupname=>>

programme fournit une évaluation du milieu physique, social et économique de la ville. De plus, on y signale que [TRADUCTION] « dans les localités de l'agglomération, les zones industrielles en général, en particulier celles qui engendrent des niveaux élevés de pollution atmosphérique, doivent être aménagées dans des secteurs qui se trouvent sous le vent afin de faciliter l'élimination des polluants et de réduire les risques »<sup>108</sup>. Le programme prévoit également que les établissements industriels doivent pouvoir produire une autorisation en matière d'impacts environnementaux, autorisation qui, comme le Mexique l'a souligné, s'assortit de restrictions en matière de pollution atmosphérique<sup>109</sup>. Les plans contenus dans le programme indiquent la zone primaire de l'agglomération, zonage qui définit la structure urbaine de la ville et restreint les secteurs où sont autorisées les micro-industries, les industries légères, les industries moyennes et les industries lourdes.

Il semble que le Mexique répond adéquatement à cette allégation des auteurs, étant donné que la municipalité d'Hermosillo a apparemment tenu compte de l'article 13 (paragraphe I) du RPCCA et l'article 73 (paragraphe II) de la LEES dans l'élaboration de son programme de développement urbain. Les auteurs ne remettent pas spécifiquement en question les éventuelles lacunes du programme. Par conséquent, le Secrétariat juge que l'examen de cette allégation dans un dossier factuel n'est pas justifié.

**c. Surveiller et vérifier, dans les limites de ses champs de compétence, la conformité aux NOM en matière de maîtrise de la pollution atmosphérique.** Aux termes de l'article 8 (paragraphes III et XII) de la LGEEPA, les municipalités sont tenues de veiller à l'application des dispositions juridiques en matière de prévention et de maîtrise de la pollution atmosphérique. Par ailleurs, les auteurs ont aussi mentionné dans leur communication les NOM que le gouvernement mexicain aurait omis de faire appliquer.

Le Mexique précise que la municipalité d'Hermosillo met en œuvre le PEMCA et le programme de traitement des plaintes en matière environnementale afin de surveiller la conformité aux seuils limites autorisés en vertu des NOM. Il signale que les plaintes émanant de

---

Inicio&groupname=Gobierno&subgroupname=paramunicipal\_implan&content name=pmdu>. Réponse de la Partie, annexe V (preuve documentaire 22).

108. PMDU, p. II-15.

109. [TRADUCTION] « Dans les décisions afférentes, on exige également des responsables qu'ils prennent les mesures nécessaires pour réduire le plus possible, éviter ou atténuer les impacts environnementaux sur la qualité de l'air [...] ». Réponse de la Partie à la p. 44.

citoyens du ressort territorial de la municipalité ont été traitées et que 75 dossiers ont été étudiés en 2003 et 2005.

Quant aux affirmations du Mexique relativement au PEMCA, le Secrétariat en a déjà fait l'analyse qui s'imposait. Concernant la surveillance de la conformité aux NOM, le Mexique a (comme nous l'avons mentionné au point a), ci-dessus) fourni de l'information pour étayer l'argument selon lequel des mesures d'inspection et de surveillance ont été adoptées par la municipalité d'Hermosillo. Par conséquent, comme aucune des allégations des auteurs ne concernent spécifiquement cette question, le Secrétariat estime que rien ne justifie l'examen de celle-ci dans un dossier factuel.

**d.** *Créer la commission environnementale municipale prévue à l'article 138 de la loi afférente à l'échelle locale.* En vertu de l'article 138 de la LEES, toutes les municipalités de l'État de Sonora sont tenues de constituer une commission municipale de l'écologie, laquelle doit siéger conformément aux dispositions du règlement d'application afférent. Dans sa réponse, le Mexique déclare que la municipalité d'Hermosillo élabore actuellement un projet de règlement en matière d'impacts environnementaux à cette fin et que celui-ci précisera les attributions de cette commission. Il mentionne aussi que, entre-temps et en l'absence de cette commission c'est le *Consejo Consultativo para el Desarrollo Sustentable* (Conseil consultatif en matière de développement durable), créé dans le cadre d'un accord et chargé de protéger les écosystèmes et les ressources naturelles afin de favoriser leur exploitation durable, qui joue ce rôle. Cette entité assume, en matière de coordination entre les institutions, des fonctions établies dans l'accord qui a donné lieu à sa création – lequel a été publié dans le DOF le 21 avril 1995 –, fonctions qui coïncident avec celles prévues par la LEES pour la *Comisión Municipal de Ecología* (Commission municipale de l'écologie).

Le Secrétariat ne voit pas de raison valable d'examiner les allégations des auteurs concernant la Commission municipale de l'écologie dans le dossier factuel dont la constitution est recommandée dans la présente notification.

**e.** *Prendre des règlements, publier des circulaires administratives et adopter toute autre mesure générale d'application de la loi qui s'impose afin d'assurer, dans les limites de ses champs de compétence, la conformité à la législation de l'État en matière d'environnement, notamment le règlement municipal sur l'écologie, le programme d'intervention en cas d'urgence environnementale et un programme de gestion de la qualité de l'air.*

Conformément à l'article 8 (paragraphe XI) et à l'article 10 de la LGEEPA ainsi qu'à l'article 73 (paragraphe VIII) et à l'article 139 de la LEES, les autorités municipales ont le pouvoir d'adopter des dispositions administratives dans leur ressort territorial respectif et de prendre les mesures préventives nécessaires pour éviter les urgences environnementales attribuables à la pollution atmosphérique.

Dans sa réponse, le Mexique signale que, jusqu'à ce que la municipalité d'Hermosillo adopte des dispositions d'application générale à ce sujet, la LGEEPA, ses règlements d'application et les normes connexes en matière d'émissions atmosphériques s'appliquent de façon supplémentaire, conformément à ce que prévoit la quatrième disposition transitoire de la LEES. Il explique également que le PEMCA, mis en œuvre par le gouvernement fédéral, permet de surveiller la qualité de l'air à Hermosillo. De plus, il a joint à sa réponse le programme d'intervention en cas d'urgence environnementale<sup>110</sup>, dans lequel on trouve des données relatives à la pollution atmosphérique à Hermosillo ainsi que les mesures proposées pour réduire les concentrations de polluants pendant la saison hivernale.

En ce qui a trait à l'omission présumée de l'État de Sonora de mettre en place les normes requises<sup>111</sup>, le Secrétariat considère, pour les motifs exposés précédemment, qu'il n'y a pas lieu de recommander un examen plus poussé de l'allégation relative à une supposée absence de normes à l'échelle municipale. Pour ce qui est du programme d'intervention en cas d'urgence environnementale, l'information fournie par le Mexique au sujet des mesures d'intervention prévues si une telle urgence survient en hiver semble répondre de manière satisfaisante à l'allégation des auteurs selon laquelle un tel programme n'existe pas.

Le Mexique ne répond pas de façon précise à l'allégation relative à une présumée omission de mettre en œuvre un programme de gestion de la qualité de l'air. En outre, le Secrétariat n'a pu déterminer en vertu de quelle disposition l'administration municipale est tenue d'élaborer un tel programme ou jouit d'un pouvoir discrétionnaire à cet égard. De la même façon, les allégations des auteurs à ce sujet sont vagues. Par conséquent, le Secrétariat estime que les allégations portant sur l'omission supposée d'élaborer un tel programme ne justifient pas la constitution d'un dossier factuel.

---

110. Réponse de la Partie, annexe P (preuve documentaire 16).

111. Voir les paragraphes 3d) et 3c), section B, partie V, de la présente notification.

### C. Prise en considération des alinéas *a)* et *b)* du paragraphe 45(1)

Le Mexique affirme que, conformément aux dispositions du paragraphe 45(1) de l'ANACDÉ<sup>112</sup>, il : **i)** exerce ses pouvoirs de manière raisonnable en adoptant, à discrétion, des normes et des règlements visant à lutter contre la pollution atmosphérique ; **ii)** procède de *bonne foi* à l'affection de ses ressources pour régler des problèmes environnementaux qui ont une priorité élevée en prenant des mesures aux fins du pavage des rues, de la modernisation des transports en commun, de la surveillance environnementale et du programme d'intervention en cas d'urgence<sup>113</sup>.

Dans des décisions antérieures, le Secrétariat a souligné que la constitution d'un dossier factuel peut être un moyen adéquat pour diffuser de l'information permettant au public de tirer ses propres conclusions quant à la question de savoir si, comme le prévoit l'article 45(1), une Partie a exercé son pouvoir de façon raisonnable ou décidé de *bonne foi* d'affecter ses ressources à d'autres problèmes considérés comme ayant une priorité plus élevée, de sorte qu'elle n'a pas omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement<sup>114</sup>. Le Secrétariat a examiné la réponse de la Partie à la lumière du paragraphe 45(1) afin de voir si celle-ci clarifiait les questions centrales relatives à l'application efficace de la législation de l'environnement soulevées dans la communication.

Le Mexique explique que la prise de règlements, l'établissement des NOM et l'adoption de dispositions juridiques sont des actes à

---

112. « Article 45 : Définitions

1. Aux fins du présent accord :

Une Partie n'aura pas omis d'assurer « **l'application efficace de sa législation de l'environnement** » ou de se conformer au paragraphe 5(1) dans un cas particulier où l'action ou l'omission d'organismes ou de fonctionnaires de cette Partie : Une Partie n'aura pas omis d'assurer « l'application efficace de sa législation de l'environnement » ou de se conformer au paragraphe 5(1) dans un cas particulier où l'action ou l'omission d'organismes ou de fonctionnaires de cette Partie :

a) constitue un exercice raisonnable de leur pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites, la réglementation ou des questions liées à l'observation des lois ; ou

b) résulte d'une décision, prise de bonne foi, d'affecter les ressources disponibles à d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée. »

113. Réponse de la Partie aux p. 31-39.

114. SEM-97-006 (*Rio Oldman II*), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (19 juillet 1999) ; SEM-99-002 (*Oiseaux migrateurs*), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (15 décembre 2000).

caractère discrétionnaire qui ne font pas l'objet d'une obligation<sup>115</sup>. Il fait également valoir que l'adoption d'une législation de l'environnement relève de pouvoirs qui s'exercent en fonction des besoins administratifs, de la conformité aux normes et des ressources disponibles<sup>116</sup>. De plus, il énumère les lois adoptées par le gouvernement mexicain en matière de pollution atmosphérique. Il allègue qu'il n'y a pas de vide juridique dans la législation locale et municipale parce que tant la LGEEPA que ses dispositions connexes s'appliquent de façon supplétoire dans l'État de Sonora et dans la municipalité d'Hermosillo, conformément à la quatrième disposition transitoire de la LEES.

Par ailleurs, le Mexique affirme que les mesures adoptées par l'État de Sonora et la municipalité d'Hermosillo découlent de décisions prises *de bonne foi* concernant l'affectation de ses ressources et que ces administrations optent pour des programmes qui visent des aspects considérés comme plus pressants pour maîtriser la pollution atmosphérique. Il affirme que, au lieu d'instaurer un programme de vérification des véhicules, il concentre ses efforts sur l'élimination des particules de poussière grâce au pavage des rues et au programme SUBA<sup>117</sup>.

Le Secrétariat estime que l'adoption de lois, de règlements et de normes dans l'État de Sonora et dans la municipalité d'Hermosillo se trouve visée par la LEES du fait de l'application supplétoire de la LGEEPA et de ses dispositions connexes. Par conséquent, il ne juge pas nécessaire d'aborder cette question dans un dossier factuel.

En ce qui a trait aux décisions prises *de bonne foi* en matière d'affectation des ressources, la réponse ne clarifie pas les questions centrales exposées dans la communication. Au sujet des arguments du Mexique, bien qu'ils visent à expliquer pourquoi l'État de Sonora et le conseil municipal d'Hermosillo ont consacré leurs ressources à la mise en œuvre du programme de pavage des rues et du programme SUBA, ils ne fournissent pas d'information importante sur les liens entre ces mesures et les objectifs de réduction des polluants atmosphériques, ni d'indicateurs ni d'autres données sur l'amélioration de la qualité de l'air, tel qu'il est mentionné plus loin.

### **1. Programme de pavage des rues**

Au sujet du programme de pavage des rues de la municipalité d'Hermosillo, la réponse du Mexique n'est pas assortie d'objectifs en

---

115. Réponse de la Partie à la p. 32.

116. *Ibid.* à la p. 33.

117. Réponse de la Partie à la p. 62.

matière de réduction de la pollution atmosphérique et d'information sur la qualité de l'air. De plus, on ne sait pas si un tel programme est lié à d'autres mesures, programmes ou politiques en matière d'environnement<sup>118</sup>. Le Secrétariat n'a pas non plus de renseignements lui permettant de déterminer si le programme influe sur la qualité de l'air. En effet, les rapports découlant de la surveillance de la qualité de l'air à Hermosillo<sup>119</sup> ne précisent pas s'il a entraîné une réduction des concentrations de PST et de PM<sub>10</sub>, si la municipalité compte atteindre certains résultats en matière de qualité de l'air grâce au programme ni si elle peut s'appuyer sur de l'information pour affirmer que le pavage des rues réduira la pollution atmosphérique. Le Secrétariat estime que, bien que le Mexique affirme qu'on a pavé en 2005 283 909 mètres carrés de rues dans lesquelles [TRADUCTION] « la circulation constante des véhicules faisait lever quotidiennement des tonnes de poussière et de résidus d'origine biologique »<sup>120</sup>, ce chiffre ne s'appuie par sur des données issues de la surveillance relatives aux PST et aux PM<sub>10</sub> ni sur des renseignements précis.

## 2. Programme « SUBA »

Le Mexique soutient que la municipalité d'Hermosillo a entrepris de moderniser son système de transport en commun urbain au moyen du programme SUBA afin de [TRADUCTION] « réduire les émissions de gaz et la poussière de combustion générées par les véhicules de transport actuels ainsi que les émissions de particules dans les cas où, dans le cadre des travaux de réaménagement, on considère qu'il vaut mieux faire passer ces véhicules par des rues pavées »<sup>121</sup>. Comme pour le programme de pavage des rues, le Mexique affirme que les décisions visant le SUBA en matière d'affectation des ressources ont été prises *de bonne foi*.

De l'avis du Secrétariat, la réponse ne contient pas suffisamment d'information sur les objectifs du SUBA sur le plan de la pollution atmosphérique à Hermosillo. L'historique<sup>122</sup> de ce programme ainsi que

---

118. Le programme de pavage des rues mentionné par le Mexique n'a pas été joint à la réponse, en dépit du fait qu'il y est cité en tant que preuve documentaire 9. Le 6 septembre 2006, le Secrétariat a demandé au Mexique de fournir le programme en question, à la suite de quoi ce dernier lui a envoyé, le 2 février 2007, le plan afférent, publié dans le journal officiel de l'État de Sonora le 4 avril 2005.

119. Réponse de la Partie, annexes L et M (preuve documentaire 12).

120. Réponse de la Partie à la p. 45.

121. *Ibid.* à la p. 46.

122. Contexte : carence de revêtement dans les rues ; absence d'un système d'administration et de planification du service ; insuffisance du contrôle exercé sur les

ses objectifs<sup>123</sup> indiquent qu'il vise à améliorer l'efficacité du système de transport dans cette municipalité, mais il n'y a pas assez de renseignements sur la façon dont le SUBA répond adéquatement aux préoccupations relatives à la pollution atmosphérique.

Un dossier factuel permettrait de clarifier les caractéristiques et les résultats des programmes de pavage des rues et de modernisation du transport urbain, par rapport au programme d'inspection des véhicules, en particulier au chapitre de la réduction de la pollution atmosphérique. Il donnerait également aux intéressés la possibilité de tirer leurs propres conclusions au sujet des raisons pour lesquelles on privilégie les programmes visant le pavage des rues et le transport urbain (au détriment du programme d'inspection des véhicules) en évaluant les priorités établies par les autorités compétentes. De plus, il fournirait des détails sur les fondements de l'affectation des ressources aux uns et aux autres. Enfin, il précisera le processus de collecte des données utilisées pour la mise en œuvre du programme d'inspection des véhicules, conformément au paragraphe I (section B) de l'article 85 de la LEES.

Par conséquent, le Secrétariat considère que les aspects visés par le paragraphe 45(1) soulèvent des questions qui peuvent être examinées dans le dossier factuel dont la constitution est recommandée dans la présente notification. Évitant comme toujours de tirer, dans le cadre du processus d'examen prévu aux articles 14 et 15 de l'ANACDE, des conclusions quant à savoir si une Partie a omis ou non d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, le Secrétariat estime que l'information contenue dans un dossier factuel permettra aux intéressés de tirer leurs propres conclusions à cet égard.

## VI. RECOMMANDATION

La communication ainsi que la réponse du Mexique laissent en suspens des questions centrales quant à savoir si, au sujet de certaines

- 
- recettes et la perception des droits de transport ; obsolescence du parc de véhicules ; conditions inadéquates pour la circulation des véhicules ; manque de signalisation et d'arrêts d'autobus ; ainsi que formation insuffisante des chauffeurs d'autobus. Réponse de la Partie, annexe J (preuve documentaire 10).
123. Les objectifs du programme sont d'améliorer l'efficience et l'efficacité du transport en commun, de créer un système attrayant et économique pour la population ; de combler le besoin de mobilité des habitants, de réduire le temps consacré aux déplacements, de favoriser un changement d'habitudes privilégiant l'autobus plutôt que l'automobile ; d'établir des horaires et des itinéraires fixes, d'assurer le respect de ceux-ci et d'en informer efficacement la population. Réponse de la Partie, annexe J (preuve documentaire 10).

allégations concernant la pollution atmosphérique à Hermosillo, le Mexique omet d'assurer l'application efficace des articles 7 (paragraphes III et XIII) et 8 (paragraphes III et XV) de la LGEEPA ; des articles 4 (paragraphe III), 13, 16 et 41 (paragraphe I) du RPCCA ; des articles 73 (paragraphes V, VI, VII et IX) et 85 (section B du paragraphe I) de la LEES ainsi que les normes officielles mexicaines citées dans la communication<sup>124</sup>.

Le Secrétariat conclut que la réponse du Mexique laisse certaines questions en suspens au sujet de la mise en œuvre efficace des mesures prévues par sa législation de l'environnement. En outre, la communication, à la lumière de la réponse de la Partie, soulève des questions relatives à l'application efficace, à Hermosillo, de sa législation en matière d'émissions polluantes dans l'atmosphère ; à la mise en œuvre de programmes de vérification et d'inspection des véhicules afin de contrôler les émissions produites par ces derniers ; à l'efficacité du système de surveillance de la qualité de l'air ; ainsi qu'aux plans pour la vérification, la surveillance et le contrôle des émissions en fonction des valeurs limites établies pour l'ozone, le monoxyde de carbone, le dioxyde de soufre et le dioxyde d'azote. La réponse du Mexique ne fournit pas non plus les renseignements nécessaires pour clarifier le lien entre le programme de pavage des rues et le programme SUBA (mentionnés par le Mexique), d'une part, et, d'autre part, l'exécution des obligations précises sur lesquelles se fondent les allégations contenues dans la communication.

En constituant un dossier factuel, on pourra préciser tous ces points, qui n'ont pas été clarifiés, grâce à l'information pertinente qui sera fournie au sujet de l'application efficace des dispositions en question par les administrations de l'État et de la municipalité, et comprendre comment s'effectue le choix des mesures prises pour remplir les obligations prévues par la loi en ce qui concerne la réduction de la pollution atmosphérique à Hermosillo, ainsi que l'ordre de priorité établi et, le cas échéant, le lien entre les mesures adoptées et les autres programmes.

Par conséquent, en conformité avec le paragraphe 15(1) de l'ANACDE et pour les motifs exposés dans le présent document, le Secrétariat informe le Conseil qu'il recommande la constitution d'un dossier factuel relatif à la communication SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*).

---

124. Voir la note 71, *supra*.

Respectueusement soumis ce 4 avril 2007.

(original signé)  
Par : Geoffrey Garver  
Directeur  
Unité des communications sur les questions d'application



## **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 opérée par BASF Mexicana, S.A. de C.V.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 15(1)  
(12 mai 2008)** Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel en même temps que la communication regroupée SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*).



## **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)**

<b>Auteurs :</b>	Myredd Alexandra Mariscal Villaseñor Justina Domínguez Palafox Félix Segundo Nicolás Karina Guadalupe Morgado Hernández Santos Bonifacio Contreras Carrasco Florentino Rodríguez Viaira Valente Guzmán Acosta María Guadalupe Cruz Ríos Cruz Ríos Cortés Silvestre García Alarcón Roberto Abe Almada
<b>Partie :</b>	États-Unis du Mexique
<b>Date de réception :</b>	17 juillet 2006
<b>Date de la notification :</b>	12 mai 2008
<b>Nº de la communication :</b>	<b>SEM-06-003 (<i>Ex Hacienda El Hospital II</i>)</b> <b>SEM-06-004 (<i>Ex Hacienda El Hospital III</i>)</b>

---

### **I. RÉSUMÉ**

Aux termes des articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'« ANACDE » ou l'« Accord »), toute organisation non gouvernementale ou toute personne peut présenter des communications alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le « Secrétariat ») examine ces communications en fonction des critères définis au

paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait aux critères établis, le Secrétariat détermine alors s'il est justifié de demander une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2) de l'Accord. Le cas échéant, s'il considère, à la lumière de la réponse de la Partie, que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, il en informe le Conseil en lui indiquant ses motifs, tel que prévu au paragraphe 15(1) de l'Accord. Dans les cas où il estime que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée, le Secrétariat rejette la communication.

Le 17 juillet 2006, Myredd Alexandra Mariscal Villaseñor a déposé, en son nom propre et en tant que représentante de Justina Domínguez Palafox, Félix Segundo Nicolás, Karina Guadalupe Morgado Hernández, Santos Bonifacio Contreras Carrasco, Florentino Rodríguez Viaira, Valente Guzmán Acosta, María Guadalupe Cruz Ríos, Cruz Ríos Cortés et Silvestre García Alarcón, la communication SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*). Le 22 septembre 2006, Roberto Abe Almada a présenté la communication SEM-06 004 (*Ex Hacienda El Hospital III*), dans laquelle il réitérait les allégations contenues dans la communication SEM-06-003. Ces communications ont toutes deux été présentées au Secrétariat en vertu de l'article 14 de l'ANACDE.

Selon les citoyens qui ont déposé les communications SEM-06-003 et SEM-06-004 auprès du Secrétariat (les « auteurs »), le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation, la fermeture et la démolition d'une usine de fabrication de pigments de peinture (l'*« usine »*) appartenant à la société BASF Mexicana, S.A. de C.V. (BASF) et située dans le secteur de Ex Hacienda de Nuestra Señora de la Concepción El Hospital (« Ex Hacienda El Hospital »), dans la municipalité de Cuautla, État de Morelos.

Le 30 août et le 28 de septembre 2006, respectivement, le Secrétariat a déterminé que les communications SEM-06-003 et SEM-06-004 satisfaisaient aux critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et jugé qu'elles justifiaient la demande d'une réponse au Mexique en vertu du paragraphe 14(2)<sup>1</sup>. Conformément à l'article 10.3 des Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE (les « Lignes directrices »), le Secrétariat a

---

1. SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), décision prise par le Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (30 août 2006), et SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*), décision prise par le Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (28 septembre 2006).

regroupé la communication SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) et la communication SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), étant donné qu'elles se rapportaient aux mêmes faits et aux mêmes allégations selon lesquelles une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement<sup>2</sup>.

Le 10 janvier 2007, le Mexique a transmis sa réponse au Secrétariat, tel que le prévoit le paragraphe 14(3) de l'ANACDE. Il y a joint 59 preuves documentaires, de même que le dossier complet du recours administratif intenté contre BASF par le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement). Ce dossier comportait en tout 58 tomes répartis en 13 chemises. Dans sa réponse, le Mexique, avisant le Secrétariat que cette procédure administrative est toujours en instance, fournit des renseignements sur les inspections et vérifications effectuées par le Profepa ainsi que sur les amendes et mesures imposées par cette autorité. Selon lui, le Profepa a donné suite aux recommandations formulées à l'issue d'une vérification environnementale réalisée sur le site des installations de BASF et traité en temps opportun les plaintes de citoyens déposées relativement à la situation à Ex Hacienda El Hospital. Le Mexique soutient également que l'un des auteurs s'est opposé à la réalisation de travaux de décontamination sur le site. Il affirme également que, comme l'a souligné le Profepa, il n'est pas possible de donner de l'information au sujet de la procédure pénale entamée contre BASF.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat conclut que cette dernière n'aborde pas certaines questions centrales liées à l'application efficace de la législation de l'environnement relativement aux allégations des auteurs. Il considère que l'autorité compétente en matière environnementale a demandé la réalisation de programmes et d'études en vue de la remise en état du site de l'usine, ce qui semble conforme à certaines des allégations des auteurs. Cependant, l'information jointe à la réponse du Mexique laisse en suspens des questions qui ont trait aux allégations concernant l'application efficace des articles 134 et 135, paragraphe III, des articles 136, 139, 150, 151, 152 bis, 169 et 170 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la*

---

2. Article 10.3 des Lignes directrices : « Le Secrétariat peut regrouper deux communications ou plus qui se rapportent aux mêmes faits et à la même allégation selon laquelle une Partie omet d'assurer l'application efficace d'une législation de l'environnement. Dans les cas où deux communications ou plus se rapportent essentiellement aux mêmes faits et à la même question d'application et que le Secrétariat estime qu'il serait plus efficace ou plus rentable de les regrouper, il peut proposer cette possibilité au Conseil. » (Gras ajouté)

*Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) ; des articles 68, 69, 75 et 78 de la *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos* (LGPGIR, Loi générale pour la prévention et la gestion intégrées des déchets) ; l'article 421 du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral) ; des articles 415, paragraphe I, et 416, paragraphe I, du CPF (version en vigueur avant le 6 février 2002) ; de l'article 8, paragraphe X, et des articles 10 et 12 du *Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos* (RRP, règlement de la LGEEPA en matière de déchets dangereux) ainsi que des normes officielles mexicaines NOM-052-SEMARNAT-1993 et NOM-053-SEMARNAT-1993. Ces questions en suspens touchent plus précisément l'enquête relative aux délits environnementaux ainsi que les poursuites afférentes, la présumée gestion illégale de déchets pendant l'exploitation de l'usine ainsi que la contamination d'autres terrains dans la collectivité où auraient été déversés des déchets et des matériaux issus du démantèlement de l'usine. Par conséquent, le Secrétariat recommande au Conseil que soit constitué un dossier factuel.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Le Secrétariat résume ci-dessous les communications SEM-06-003 et SEM-06-004, en tenant compte du fait que M. Roberto Abe Almada, auteur de la communication SEM-06-004, a réitéré certaines des allégations contenues dans la communication SEM-06-003.

### A. Communication SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*)

Selon les auteurs, le Mexique omet d'assurer l'application efficace de diverses dispositions de la LGEEPA<sup>3</sup>, de la LGPGIR<sup>4</sup>, de la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN, Loi sur les eaux nationales)<sup>5</sup>, du CPF<sup>6</sup>, du RRP<sup>7</sup>, du règlement d'application de la LAN<sup>8</sup> (RLAN) et deux normes offi-

- 
3. LGEEPA, articles 4, 5, 6, 134, 135, 136, 139, 140, 150, 151, 152, 152 bis, 160, 161, 162, 167, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 170, 171, 172, 173, 174, 191, 192 et 193. Le Secrétariat tient compte du fait que plusieurs de ces articles ont été abrogés à la suite de l'entrée en vigueur de la LGPGIR, le 6 janvier 2004.
  4. LGPGIR, articles 68, 69, 75, 78, 101, 103 et 106.
  5. LAN, article 29 (paragraphes VI et VII), et article 119 (paragraphes VI, VII, XI, XIV et XV).
  6. CPF, article 415 (paragraphes I et II) et article 416 (paragraphe I) (en vigueur en 1997), ainsi que articles 420 quater et 421 (en vigueur à compter de la réforme du 6 février 2002).
  7. RRP, articles 6, 8, 10, 12, 14, 15 (paragraphes II, VII), articles 16 et 17 (paragraphe II).
  8. RLAN, articles 135 (paragraphes IV, V, VI et VII) et 136 (paragraphe II).

cielles mexicaines relatives aux déchets dangereux<sup>9</sup>. Les auteurs soutiennent également que le Mexique a omis d'imposer des sanctions prévues pour des infractions – documentées dans le rapport d'une vérification environnementale effectuée à l'usine en cause (la « vérification environnementale »)– dont il aurait été au courant depuis 1997.

En outre, les auteurs allèguent que l'entreprise BASF a déposé illégalement des déchets dangereux sur le site de ses installations<sup>10</sup> et qu'elle a permis, durant la démolition de son usine, que des habitants de la collectivité transportent hors du site des déchets contaminés<sup>11</sup>. Selon eux, BASF aurait [TRADUCTION] « donné et vendu à bas prix à d'anciens employés et à des résidents du secteur [...] des contenants, des tréteaux, des bacs de séchage et d'autres matériels ayant été en contact avec des substances dangereuses ou ayant contenu de telles substances »<sup>12</sup>. Ils affirment que l'entreprise a laissé des habitants du secteur utiliser des déblais de démolition contenant des matières dangereuses pour remblayer et combler leurs terrains<sup>13</sup>.

Aux dires des auteurs, BASF a pris part, entre août 1996 et mars 1997, au programme de vérification environnementale du Profepa. Ils se demandent pourquoi on a permis à l'entreprise de se servir indûment de ce programme, étant donné qu'en raison de sa participation, elle n'a pas fait l'objet d'une inspection et a ainsi évité l'application de la loi jusqu'au moment où on a constaté l'existence d'irrégularités<sup>14</sup>. D'après les auteurs, en permettant une telle situation, le Profepa a fait en sorte que BASF évite durant la période visée l'application de la loi, car à

9. Norme officielle mexicaine NOM-052-ECOL-1993, qui définit les caractéristiques des déchets dangereux, en établit la liste et détermine les seuils de toxicité pour l'environnement. Voir également la norme officielle mexicaine NOM-053-SEMARNAT-1993, qui précise comment on doit procéder pour déterminer si les éléments constitutifs des déchets sont dangereux en raison de leur toxicité pour l'environnement.
10. Communication SEM-06-003, à la p. 6, et annexe 11 : acte notarié dressé le 14 mai 2005 par Neftalí Tajonar Salazar, notaire public numéro 4 du district VI, État de Morelos.
11. Communication SEM-06-003, à la p. 5, et annexe 8 : étude présentée par Roberto Flores Ortega, dans laquelle sont mentionnés les terrains de Jacobo Rodríguez Mares, Próculo García Alarcón, Reetna Puentes Ramírez, Cruz Ríos Cortés et Aurora García Gutiérrez.
12. Communication SEM-06-003, à la p. 6.
13. [TRADUCTION] « [...] les terrains de Jacobo Rodríguez Mares, Próculo García Alarcón, Reetna Puentes Ramírez, Cruz Ríos Cortés et Aurora García Gutiérrez, qui, trompés par l'entreprise BASF, ont permis que leurs propriétés soient remblayées avec des déchets dangereux [...] ». Communication SEM-06-003, et annexe 8 : étude présentée par Roberto Flores Ortega, à la p. 1.
14. Communication SEM-06-003, à la p. 3, et annexe 24 : arrangement proposé par le groupe parlementaire du *Partido Verde Ecologista de México* (Parti vert du Mexique), à la p. 2.

la fin de la vérification de ses installations, l'entreprise n'a pas signé avec le Profepa un accord d'observation, tel que prévu par le mécanisme d'autoréglementation après l'étape de vérification, mais a simplement annoncé la fermeture de son usine<sup>15</sup>.

Les auteurs affirment que le Profepa n'a pas pris de mesures préventives ni correctives, en dépit de la contamination évidente du sol sur le site de l'usine de BASF et sur des terrains avoisinants du même secteur<sup>16</sup>. Dans leur communication, ils soutiennent que le Profepa a rendu une décision administrative dans laquelle il ordonnait à la société BASF de dresser l'inventaire du matériel et des déchets se trouvant sur le site de l'usine et d'établir des plans pour assurer le démantèlement des installations en toute sécurité<sup>17</sup>, mais qu'il n'a pas exigé l'adoption de mesures d'urgence ni veillé à l'exécution de sa décision<sup>18</sup>. Au sujet de la présumée contamination entraînée par le déversement illégal de déchets dangereux sur des terrains appartenant à des résidents de la collectivité d'Ex Hacienda El Hospital, les auteurs allèguent que ces déchets existent toujours et que le Profepa n'a pas imposé les mesures nécessaires pour éviter des dommages à l'environnement<sup>19</sup>.

Selon les auteurs, l'autorité compétente n'a pas fait elle-même un diagnostic environnemental<sup>20</sup> et n'aurait pas dû demander ni accepter le programme de remise en état proposé par BASF, qui l'a amenée à imposer des mesures de nettoyage insuffisantes<sup>21</sup>. Les auteurs allèguent que le Profepa a délivré – indûment – un acte dans lequel il constate

15. Communication SEM-06-003, à la p. 3. *N.B.* En vertu du programme de vérification environnementale, une entreprise peut documenter ses manquements – tant par rapport aux obligations qui lui incombent sur le plan environnemental qu'en ce qui a trait aux pratiques exemplaires devant être suivies par l'industrie – et bénéficier d'un délai pour effectuer les redressements nécessaires grâce à une entente conclue avec l'autorité responsable.
16. Communication SEM-06-003, à la p. 4.
17. *Ibid.*, annexe 4 : décision administrative du directeur général de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) du Profepa figurant au dossier B-002/0750 et datée du 1<sup>er</sup> juillet 1998, aux pages 10 et 11.
18. Communication SEM-06-003, aux p. 5 et 9.
19. *Ibid.*, à la p. 9, et annexe 6 : décision administrative du directeur général de l'*Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection industrielle) du Profepa datée du 20 juillet 2000 et figurant au dossier B-002/0775.
20. Communication SEM-06-003, aux p. 1 et 5.
21. *Ibid.*, aux p. 6 et 9. En résumé, les auteurs affirment que l'évaluation du site et l'élaboration du plan pour sa remise en état ont été réalisées par des conseillers de l'entreprise BASF et que l'autorité responsable s'est fondée sur ces documents pour décider des mesures à prendre. Les auteurs allèguent aussi que, étant donné l'absence d'études indépendantes, le Profepa a obtenu de l'information trompeuse en ce qui concerne les travaux de décontamination visant le site.

l'achèvement des travaux de remise en état effectués sur le site de l'usine de BASF entre mai et juillet 2000. Ils soutiennent également que le directeur général de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) du Profepa n'avait pas le pouvoir de délivrer un tel document<sup>22</sup>. Enfin, ils affirment que les sanctions imposées à BASF sont insuffisantes, car elles n'ont trait qu'à des omissions dans l'exécution du programme de remise en état et non aux autres infractions présumées mentionnées dans les communications<sup>23</sup>

Par ailleurs, les auteurs déclarent que BASF n'aurait pas indiqué, dans les plans présentés aux autorités compétentes, une partie du système d'élimination des eaux usées de son usine<sup>24</sup> et que le Profepa aurait approuvé ces plans dans un acte administratif ordonnant la mise en oeuvre du programme de démolition des installations<sup>25</sup>, faits qui, d'après eux, constituent des délits environnementaux. Les auteurs précisent que les autorités municipales ont fait cesser, le 31 mai 2005, les travaux de démolition visant le système de drainage parce qu'elles avaient relevé des incohérences dans les plans de ce dernier<sup>26</sup>.

#### B. Communication SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*)

Dans la communication SEM-06-004, Roberto Abe Almada se joint aux auteurs de la communication SEM-06-003 et pousse même plus loin certaines allégations concernant la contamination du site de l'usine de BASF et de terrains du secteur appartenant à des tiers. M. Abe Almada informe le Secrétariat qu'il est représentant successoral de Roberto Abe Domínguez, le propriétaire du terrain sur lequel se trouvent les installations de BASF. Il affirme avoir convenu avec BASF, dans le cadre d'une entente, des mesures devant être prises pour restaurer le site de son usine, mais que l'entreprise ne l'a pas laissé vérifier si ces mesures

- 
- 22. Communication SEM-06-003, à la p. 9, et annexe 13 : décision administrative du directeur général de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) du Profepa datée du 26 juillet 2002 et figurant au dossier B-002/0775.
  - 23. Communication SEM-06-003, à la p. 11.
  - 24. Communication SEM-06-003, aux p. 7 et 10, et annexe 14 : document officiel PFPA / SJ/067/06, daté du 27 février 2006 et émanant du sous-procureur des Affaires juridiques (*Subprocurador Jurídico*) du Profepa.
  - 25. Communication SEM-06-003, à la p. 10, et annexe 17 : décision administrative du directeur général de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) du Profepa datée du 5 août 2004 et figurant au dossier SII-DGIFC-023/2004.
  - 26. Communication SEM-06-003, à la p. 10 ; annexe 16 : acte notarié dressé le 11 mai 2005 par Neftalí Tajonar Salazar, notaire public numéro 4, district VI de l'État de Morelos, et annexe 20 : document officiel non numéroté daté du 3 juillet 2005 et émanant du directeur, *Desarrollo Urbano Obras y Servicios Públicos Municipales* (Développement urbain, travaux publics et services municipaux), Cuautla.

avaient été exécutées. Roberto Abe Almada fait valoir qu'il a obtenu de l'information confirmant la contamination de zones non visées par son entente avec BASF et qu'il a donc décidé d'aviser l'autorité compétente et d'intenter des procédures judiciaires et administratives<sup>27</sup>.

M. Abe Almada affirme que les études et les attestations jointes à sa communication<sup>28</sup> montrent que le sol du site de l'usine est toujours contaminé, malgré les mesures de décontamination mises en œuvre sur ce site. Il ajoute que des terrains appartenant à des résidents de la collectivité sont contaminés par des métaux lourds à la suite de l'exploitation et de la démolition des installations de BASF<sup>29</sup>. De plus, M. Abe Almada soutient que le Profepa [TRADUCTION] « n'a pas ordonné la décontamination de ces terrains ni la prise de mesures visant à éviter que les contaminants se répandent dans le sous-sol », même s'il possédait des renseignements indiquant la contamination de ceux-ci<sup>30</sup>. Enfin, M. Abe Almada communique au Secrétariat de l'information sur l'omission présumée du Mexique relativement à la poursuite afférente aux délits environnementaux, information qui s'ajoute à celle présentée dans la communication SEM-06-003<sup>31</sup>.

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DE LA PARTIE

Conformément au paragraphe 14(3) de l'ANACDE, le Mexique a présenté au Secrétariat, le 10 janvier 2007, sa réponse au sujet de la communication SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) et de la communication regroupée SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*).

#### A. Procédures en instance

Dans sa réponse, le Mexique informe le Secrétariat qu'une procédure est toujours en instance devant le *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* (Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative) et lui demande donc, conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, de ne pas aller plus avant dans l'examen de la communication<sup>32</sup>.

- 
- 27. Communication SEM-06-004, à la p. 5.
  - 28. *Ibid.*, à la p. 2 ; annexe 9 : étude présentée par Manuel Murad Robles ; annexe 16 : acte notarié dressé le 11 mai 2005 par Neftalí Tajonar Salazar, notaire public numéro 4, district VI, État de Morelos ; et annexe 18 : acte notarié dressé le 9 mai 2005 par Neftalí Tajonar Salazar, notaire public numéro 4, district VI, État de Morelos.
  - 29. Communication SEM-06-004, à la p. 2, et annexe 8 : acte notarié dressé le 9 mai 2005 par Neftalí Tajonar Salazar, notaire public numéro 4, district VI, État de Morelos.
  - 30. Communication SEM-06-004, aux p. 2-3.
  - 31. *Ibid.*, à la p. 7.
  - 32. Réponse de la Partie, à la p. 6, et annexe 1 : dossier du recours administratif B-002/775 intenté contre l'entreprise BASF.

## B. Irrecevabilité de la communication

D'après le Mexique, les communications SEM-06-003 et SEM-06-004 ne satisfont pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord, ni à ceux établis au paragraphe 14(2) de ce dernier en ce qui concerne les conditions à réunir pour pouvoir demander une réponse à la Partie visée.

En ce qui concerne la communication SEM-06-003, le Mexique signale que ni Myredd Alexandra Mariscal Villaseñor ni les personnes qu'elle représente n'ont saisi par écrit les autorités mexicaines compétentes de la situation ni exercé les recours offerts par la législation du Mexique. Il affirme que le simple fait de citer des plaintes déposées par des tiers ne suffit pas pour satisfaire les critères de recevabilité définis dans l'Accord et dans les Lignes directrices<sup>33</sup>.

Le Mexique présente des arguments pour démontrer que la communication SEM-06-004 ne vise pas à promouvoir l'application efficace de la législation de l'environnement parce que, selon lui, Roberto Abe Almada n'a pas permis à BASF d'accéder au site de l'usine afin de mettre en œuvre les mesures ordonnées par le Profepa<sup>34</sup>. Il fait valoir que M. Abe Almada ne cherche qu'à toucher une indemnisation et que sa communication met l'accent sur l'exécution d'une entente intervenue entre particuliers<sup>35</sup>. Il souligne également que M. Abe Almada n'a pas exercé les recours offerts par la législation mexicaine et que les procédures intentées par M. Abe Domínguez sont nulles et non avenues parce qu'il s'en est désisté. Il affirme que l'entente mentionnée par Roberto Abe Almada est une mesure civile qui n'a rien à voir avec l'application efficace de la législation de l'environnement<sup>36</sup>. Il termine en disant que le recours en *amparo* intenté par M. Abe Domínguez ne visait qu'à contester la demande du Profepa pour l'obtention de l'accès au site en vue de l'exécution du programme de restauration et que le Secrétariat ne devrait donc pas la prendre en considération<sup>37</sup>.

## C. Omissions alléguées relativement à l'application efficace de la législation de l'environnement

Le Mexique affirme qu'il a agi selon ses pouvoirs en matière de contamination des sols et des plans d'eau, de gestion et d'élimination

---

33. Réponse de la Partie, aux p. 16 et 17.

34. *Ibid.*, aux p. 9 et 10.

35. *Ibid.*, aux p. 7-13.

36. *Ibid.*, à la p. 18.

37. *Ibid.*

des déchets dangereux, de vérification environnementale, ainsi que de traitement des procédures administratives et des plaintes de citoyens.

Le Mexique nie avoir omis d'appliquer les dispositions citées par les auteurs, faisant valoir que ces dernières ne créent pas pour lui d'obligations pouvant être prises en compte par le Secrétariat dans son analyse<sup>38</sup>. Selon lui, le Secrétariat ne devrait pas analyser d'autres dispositions qui ne s'appliquent pas à la question soulevée dans les communications<sup>39</sup>, n'ont pas de rapport avec une allégation documentée<sup>40</sup>, n'étaient pas en vigueur au moment de l'exécution des activités d'inspection et de surveillance réalisées par le Profepa<sup>41</sup> ou ne relèvent pas de la législation de l'environnement aux termes de l'ANACDE<sup>42</sup>.

Par ailleurs, le Mexique soutient que, grâce aux programmes et études imposés par le Profepa à BASF<sup>43</sup>, les dispositions législatives concernant la caractérisation du site et la gestion des rejets, dépôts ou infiltrations de substances ou de matières toxiques pouvant contaminer le sol sur le site de l'usine ont été appliquées<sup>44</sup>. Au sujet de la prise de mesures visant les déchets dangereux<sup>45</sup>, le Mexique soutient que le Profepa a inspecté les lieux afin de vérifier si la gestion de ces déchets était adéquate pendant la démolition des installations de BASF<sup>46</sup>. Il précise que Roberto Abe Almada était présent lors de cette inspection réalisée par le Profepa et qu'il était donc au courant des mesures adoptées par le gouvernement mexicain<sup>47</sup>.

- 
38. LGEEPA, articles 4, 5 et 6 ; LGPGIR, article 78 ; réponse de la Partie, aux p. 21 et 29.
  39. LGEEPA, article 134 et article 135 (paragraphes I, II et IV) ; réponse de la Partie, à la p. 23.
  40. LGEEPA, article 135 (paragraphe III), 160, 161, 162, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 170, 171, 172, 173 et 174 ; LAN, article 29 (paragraphes VI et VII) ; article 119 (paragraphes VI, VII, IX, XIV et XV) ; RLAN, article 135 (paragraphes IV, V et VI) et article 136 (paragraphe II) ; réponse de la Partie, aux p. 24 et 46 à 49.
  41. LGPGIR, articles 68, 69, 75, 78, 101, 103 et 106 ; LGEEPA, articles 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4 ; réponse de la Partie, aux p. 28-32, et 53.
  42. CPF, article 415 (paragraphes I et II), article 416 (paragraphe I) (version en vigueur en 1997), et articles 420 quater et 421 (version en vigueur à compter de la réforme du 6 février 2002) ; réponse de la Partie, aux p. 57-58.
  43. Réponse de la Partie, aux p. 24, 28 et 29, et preuve documentaire 13 : décisions administratives du directeur général de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) du Profepa, datées du 19 septembre et du 20 juillet 2000 et figurant au dossier B-00026/775.
  44. LGEEPA, articles 136 et 139 ; LGPGIR, article 75.
  45. LGEEPA, article 152.
  46. Réponse de la Partie, aux p. 26 et 27, et preuve documentaire 15 : rapport d'inspection 17-006-0001/98 du 23 juin 1998 de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises) du Profepa.
  47. *Ibid.*

En ce qui concerne les règles générales établies par la LGPGIR et la LGEEPA relativement aux activités d'inspection et de surveillance<sup>48</sup>, le Mexique souligne que l'autorité compétente a suivi les procédures en vigueur au moment où les visites d'inspection ont été effectuées<sup>49</sup>. En ce qui a trait à la mise en œuvre des mesures de sécurité prévues par l'article 170 de la LGEEPA, il affirme que le Profepa a rendu des décisions administratives comprenant la fermeture temporaire des installations de BASF<sup>50</sup>. Pour ce qui est de l'application des sanctions prescrites par la LGEEPA<sup>51</sup>, le Mexique dit avoir assuré l'application efficace de sa législation de l'environnement en imposant à BASF une amende totale de 1 872 000 pesos<sup>52</sup>.

Le Mexique assure qu'il a appliqué efficacement les dispositions relatives à la gestion des déchets dangereux<sup>53</sup> par des décisions administratives ordonnant à BASF de gérer adéquatement ses déchets pendant la démolition de son usine et d'en disposer de manière appropriée. De plus, il affirme avoir ordonné à BASF de mettre à exécution un programme prévoyant la remise en état du site, le démantèlement du système de drainage industriel de l'usine et la réalisation d'une étude de caractérisation visant le site de ses installations<sup>54</sup>. Il soutient en outre que les dispositions législatives applicables au système d'élimination des eaux usées de l'usine n'ont pas de rapport avec l'une des allégations faites dans les communications, ajoutant que les activités industrielles de BASF [TRADUCTION] « n'ont pas eu d'incidence sur la qualité des eaux souterraines ni des sédiments du ruisseau Espíritu Santo »<sup>55</sup>.

- 
48. LGPGIR, article 101 ; LGEEPA, articles 160, 161, 162, 167, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 170, 171, 172, 173 et 174.
  49. Réponse de la Partie, aux p. 30-31, 46-49 et 54.
  50. *Ibid.*, à la p. 55, et preuve documentaire 29 : décision administrative du directeur général de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) du Profepa datée du 1<sup>er</sup> juillet 1998 et figurant au dossier B-0002/0750.
  51. LGEEPA, articles 171, 172, 173, et 174.
  52. Réponse de la Partie, aux p. 37, 38 et 56, et preuve documentaire 30 : décision administrative du directeur général de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) du Profepa datée du 20 décembre 2005 et figurant au dossier B-002/0775. N.B. Les amendes imposées étaient payables en monnaie légale des États-Unis du Mexique.
  53. LGEEPA, articles 140, 150, 151 et 152 ; RRP, articles 6, 8, 10, 12, 14, 15 (paragraphes II et VII), 16, 17 (paragraphe II) et 23 ; NOM-052-SEMARNAT-1993 ; et NOM-53-SEMARNAT-1993.
  54. Réponse de la Partie, aux p. 32-36, et preuve documentaire 16 : décisions administratives du directeur général de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) du Profepa datées respectivement des 3 et 29 septembre 1998, du 20 juillet 2000, du 31 août 2004 et du 25 février 2005, et figurant au dossier B-0002/0775.
  55. Réponse de la Partie, à la p. 43.

Relativement à l'imposition de sanctions pénales<sup>56</sup>, le Mexique affirme qu'il ne peut fournir au Secrétariat une copie des actes de procédure parce que les enquêtes préliminaires ont été [TRADUCTION] « prises en charge par le *Procuraduría General de la República* » (PGR, Procureur général de la République)<sup>57</sup>. Il ajoute que les renseignements liés aux enquêtes préliminaires ne sont pas du domaine public et doivent rester confidentiels sous le régime de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG, Loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique gouvernementale) et du *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP, Code fédéral de procédures pénales)<sup>58</sup>.

Pour ce qui est des infractions qui auraient été mises au jour par une vérification environnementale du Profepa<sup>59</sup>, le Mexique indique que ces vérifications s'inscrivent dans un programme d'autoréglementation volontaire régi par des dispositions législatives qui n'ont pas été mentionnées dans la communication<sup>60</sup>. Il affirme que l'information issue de la vérification environnementale a présidé au choix des mesures d'application à prendre<sup>61</sup>.

En ce qui concerne l'application efficace des dispositions relatives au traitement des plaintes de citoyens<sup>62</sup>, le Mexique soutient que, comme les auteurs de la communication SEM-06-003 n'ont pas présenté une telle plainte, ils ne peuvent l'accuser d'une omission à cet égard. Il signale également que Carlos Álvarez Flores et Roberto Abe Domínguez ont retiré leurs plaintes respectives et que, étant donné que celles-ci ont été traitées conformément à la loi, on ne peut affirmer – comme le font les auteurs – que la législation de l'environnement du Mexique n'a pas été appliquée de façon efficace<sup>63</sup>.

- 
56. CPF, article 415 (paragraphes I et II) ; article 416 (paragraphe I) (version en vigueur en 1997) ; et article 420 quater (en vigueur depuis le 6 février 2002).
  57. Réponse de la Partie, à la p. 57.
  58. LFTAIPG, articles 13 et 14 ; CFPP, article 16.
  59. LGEEPA, articles 134 et 152 ; RRP, article 8 (paragraphes II, III, VI, VII et IX), article 14, article 15 (paragraphes II, VII) et article 17 (paragraphe II) ; LAN, article 29 (paragraphe VII), article 119 (paragraphes VI, VII, XI, XIV et XV) ; RLAN, article 135 (paragraphes IV, V, VI et VII), et article 136 (paragraphe II) ; et norme officielle mexicaine NOM-052-ECOL-1993.
  60. Réponse de la Partie, aux p. 59-62.
  61. *Ibid.*, à la p. 62, et preuve documentaire 34 : document officiel B.O.O.A.A.-DGO 652/97 du *director general de Operación* (directeur général des opérations) du Profepa daté du 20 mai 1997.
  62. LGEEPA, articles 191, 192 et 193.
  63. Réponse de la Partie, aux p. 64-76.

#### IV. ANALYSE

Le Secrétariat considère qu'il est justifié de constituer, comme il le recommande, un dossier factuel relatif à la communication SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) et à la communication regroupée SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*). À la suite d'un examen plus poussé des objections d'ordre procédural soulevées par le Mexique, il ne voit pas de raison pour modifier ses décisions du 30 août et du 28 septembre 2006, dans lesquelles il demande une réponse au Mexique. Après avoir examiné cette dernière, le Secrétariat estime que des questions fondamentales liées à certaines allégations des auteurs restent en suspens. On trouve dans les parties qui suivent les motifs qui sous-tendent la recommandation du Secrétariat quant à la constitution d'un dossier factuel.

##### **A. Analyse visant à déterminer s'il y a lieu d'interrompre l'examen des communications en raison de procédures en instance**

L'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE prévoit que, dans sa réponse à la communication, la Partie visée 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* ». Selon le Mexique, l'entreprise BASF a présenté devant le *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* (Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative) un recours pour contester les décisions administratives prises par le Profepa et le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles)<sup>64</sup>. Le recours – appelé « *juicio de nulidad* » (demande d'annulation) – concerne des mesures d'inspection, de surveillance et d'application liées au programme de remise en état du site, au démantèlement du système de drainage de l'usine ainsi qu'à l'imposition de sanctions par le Profepa au moyen de décisions administratives<sup>65</sup>. Le Mexique affirme que la procédure intentée par l'entreprise est toujours en instance<sup>66</sup>.

Aux termes du paragraphe 45(3) de l'Accord, une procédure judiciaire ou administrative se définit comme :

---

64. Réponse de la Partie, à la p. 5.

65. *Ibid.*, preuve documentaire 1 : demande d'annulation 20683/06-17-05-5 figurant dans le dossier XV/204/8878 ; annexe 2 : décision administrative prise le 20 avril 2006 par le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) dans le dossier du recours en révision XV/2006/58 ; et annexe 3 : décision administrative datée du 20 décembre 2005 figurant au dossier B-0002/0775.

66. Réponse de la Partie, à la p. 6.

- (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 ;
- (b) Une procédure internationale de règlement des différends qui lie la Partie.

Le Secrétariat a signalé dans d'autres décisions<sup>67</sup> que, pour déterminer s'il y a lieu de prendre la mesure d'exception consistant à interrompre l'examen d'une communication pour ce genre de raisons, il vérifie si la procédure en instance correspond à la définition établie au paragraphe 45(3) de l'Accord, si la Partie a traité ladite procédure d'une façon adéquate et conforme à sa législation, si la procédure concerne une question soulevée dans la communication et si elle pourrait régler cette question. Le Secrétariat a déjà souligné que l'exclusion, en application du paragraphe 14(3), de questions faisant l'objet d'une procédure correspondant à la définition donnée au paragraphe 45(3) vise à éviter de faire double emploi avec un autre processus et d'entraver le bon déroulement d'une affaire en cours.

Le bureau du Profepa dans l'État de Morelos a assuré l'application de la législation de l'environnement du Mexique en ordonnant, le 22 juillet 1997<sup>68</sup>, une inspection des installations de BASF à la suite de laquelle

- 
- 67. « 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 4(3)a) est remplie et qu'il doit mettre un terme à l'examen de la communication. » SEM-01-001 (*Cytrar II*), Détermination du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(3) de l'ANACDE (13 juin 2001). Cf. SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (28 avril 1998) ; SEM-03-003 (*Lac de Chapala II*) Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (18 mai 2005) ; SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*) Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (5 décembre 2005) ; et SEM-05-002 (*Îles Coronado*) Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (18 janvier 2007).
  - 68. Les dispositions législatives en matière d'environnement qui étaient en vigueur et ont été appliquées dans le cadre de l'inspection sont les suivantes : articles 1, 4, 5, 6, 11, 113, 139, 150, 151 bis, 155, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 170, 170 bis, 171 et 192 de la LGEEPA ; articles 1, 2 et 3 (paragraphes III et VII), articles 5 et 7 (paragraphes VII et XII) et articles 10, 11, 16, 17, 18, 21, 23 et 49 du règlement de la LGEEPA en matière de prévention et de maîtrise de la pollution atmosphérique ; articles 1, 2, 5, 8, 9, 14, 15, 21,

il a adopté des mesures d'urgence puis intenté, en août de la même année, la procédure administrative 17/VI/040/97<sup>69</sup>. Dans la foulée de cette dernière, le bureau a rendu, entre novembre 1997 et mai 1998, 42 ordres d'inspection afin de superviser la gestion des déchets issus de la démolition de l'usine de BASF et déversés sur des terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital<sup>70</sup>.

Le 23 juin 1998, la *Dirección General de Inspección Industrial* (DGII, Direction générale de l'inspection des entreprises) du Profepa a ordonné l'inspection des installations de BASF. Peu après, soit en juillet de la même année, elle a imposé des mesures d'urgence destinées à assurer l'application de la loi, et entamé la procédure administrative B/0002/750 visant BASF et Roberto Abe Domínguez, pour ordonner enfin la fermeture de l'usine<sup>71</sup>. Soulignons que les procédures intentées par le bureau local du Profepa et par la DGII ont en fin de compte été regroupées<sup>72</sup>. Précisons aussi que, dans le cadre de la procédure administrative qu'elle a intentée contre BASF, la DGII a émis, entre juillet 1998 et mai 2002, 51 ordres d'inspection afin que soit surveillée la remise en état du site imposée à BASF<sup>73</sup>.

En juillet 2002, le Profepa a déterminé que les travaux de restauration du site étaient en partie terminés, puis a exigé, en août 2004, que l'entreprise démantèle son système de drainage industriel<sup>74</sup>. Le

31 et 61 du RRP ; articles 1, 2, 4, 5, 7 et 48 du règlement de la LGEEPA en matière d'impacts environnementaux ; ainsi que les articles 1, 2, 7, 8, 9, 11, 46, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 et 59 du règlement de la LGEEPA en matière de pollution par le bruit. Réponse de la Partie, et preuve documentaire 3 : ordonnance administrative figurant au dossier B-0002/0775 et datée du 20 décembre 2005, à la p. 1.

- 69. Réponse de la Partie, et preuve documentaire 52 : document officiel PFPA.MOR. 07.952.97 daté du 2 août 1997, à la p. 2.
- 70. Réponse de la Partie, et preuve documentaire 3 : ordonnance administrative figurant au dossier B-0002/0775 et datée du 20 décembre 2005, à la p. 2.
- 71. Réponse de la Partie, preuve documentaire 29 : décision datée du 1<sup>er</sup> juillet 1998 figurant au dossier B/0002/0750, aux p. 11-13.
- 72. En août 1998 la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises) a ordonné le regroupement du dossier 17/VI/040/97, ouvert par le bureau local du Profepa, et du dossier B-0002/750, ouvert par elle-même. Puis, en décembre 1998, le Profepa décidait de réorganiser le dossier B-0002/0775 et de le scinder en deux : le dossier B-0002/0775, au nom de l'entreprise BASF, et le dossier B-0002/0750, au nom de Roberto Abe Domínguez. Réponse de la Partie, preuve documentaire 23 : décision figurant au dossier B/0002/0750 et datée du 10 décembre 1998, aux p. 3 et 9.
- 73. Réponse de la Partie, preuve documentaire 3 : ordonnance administrative figurant au dossier B-0002/0775 et datée du 20 décembre 2005, aux p. 7-8.
- 74. Réponse de la Partie, preuve documentaire 15 : décision DGIFC-053/2004 de la *Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación* (Direction générale de

20 décembre 2005, le Profepa a rendu une ordonnance administrative imposant à BASF une amende pour violation de la législation de l'environnement (dont le montant total s'élevait à 1 872 000 pesos) et exigeant de nouveau que l'entreprise achève les travaux de restauration visant le site de son usine. BASF a alors intenté auprès du Semarnat un recours en révision pour contester cette ordonnance, affaire qui a été réglée le 20 avril 2006. Dans sa décision, le Semarnat a partiellement modifié les amendes imposées et les modalités de la mise en œuvre des mesures ordonnées par le Profepa<sup>75</sup>. En juin 2006, BASF a présenté devant un tribunal administratif une demande d'annulation visant la décision du Semarnat. Ce recours en annulation était toujours en instance en janvier 2007, quand le Mexique a répondu aux communications<sup>76</sup>.

Les mesures prises par le Profepa et le Semarnat satisfont aux critères établis à l'alinéa 45(3)a) de l'Accord, car il s'agit de procédures administratives entamées contre BASF qui semblent opportunes et conformes à la législation mexicaine. Le dossier en est à l'étape du recours en annulation intenté par BASF. Ce dernier vise l'interprétation des dispositions sur lesquelles se fondent les ordonnances rendues par le Profepa et le Semarnat ainsi que l'analyse de leurs motifs ; la définition des pouvoirs nécessaires pour imposer des sanctions ; le regroupement des dossiers de même que l'examen de la constitutionnalité de ces dispositions. Il a également pour objet de contester la présumée contamination du sol sur le site de l'usine de BASF ainsi que le caractère dangereux des déchets déversés sur des terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital<sup>77</sup>. Comme le Mexique a déclaré confidentielle l'information relative au recours en annulation, le Secrétariat ne peut fournir de plus amples détails à son sujet.

Dans son analyse pour déterminer s'il doit pousser plus loin l'examen de la communication, le Secrétariat doit déterminer si la demande d'annulation présentée par BASF vise des questions abordées

---

l'inspection des sources de pollution) du Profepa, datée du 31 août 2004 et figurant au dossier B-0002/0775.

75. Réponse de la Partie, preuve documentaire 2 : ordonnance administrative du *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (SEMARNAT, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) figurant au dossier du recours en révision XV/2006/58 et datée du 20 avril 2006, aux p. 51-52.
76. Réponse de la Partie, preuve documentaire 1 : dossier de la demande d'annulation présentée par BASF le 29 juin 2006 devant le *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* (Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative).
77. *Ibid.*

par les auteurs<sup>78</sup>. À ce sujet, le Secrétariat constate que le recours en question a rapport avec certaines des allégations des auteurs – non avec toutes. Voici les conclusions du Secrétariat à cet égard :

- (i) Le Secrétariat estime que la vérification environnementale a permis de déceler des infractions à la législation de l'environnement en rapport avec la présence de contaminants dans le sol, laquelle est attribuable aux activités de production menées sur le site de l'usine de BASF, et que ces infractions font l'objet d'une procédure en instance<sup>79</sup>. Les autres infractions mises au jour par la vérification concernent la gestion et le traitement des eaux usées et ne sont pas visées par le recours en annulation. Le Secrétariat décide donc d'en poursuivre l'examen.
- (ii) Pour ce qui est des allégations selon lesquelles le Profepa a omis d'assurer l'application efficace de certaines dispositions législatives pendant le traitement du dossier administratif en question et n'a pas imposé de sanctions pour la présence de contaminants dans le sol et la mauvaise gestion de déchets dangereux lors de la démolition de l'usine de BASF<sup>80</sup>, il s'agit de questions examinées dans le cadre du recours en annulation. Le Secrétariat estime donc qu'il doit les exclure de son analyse. Au sujet de l'allégation concernant l'exercice par le Profepa de pouvoirs en vertu desquels il aurait pu ordonner la mise en œuvre immédiate de certaines mesures sur le site de l'usine<sup>81</sup>, le Secrétariat juge qu'il peut en continuer l'examen, car cette question n'est pas visée par le recours en annulation.
- (iii) Par ailleurs, le Secrétariat estime qu'il peut continuer à analyser l'allégation relative à l'omission de caractériser le site de l'usine,

- 
- 78. La similitude entre les questions soulevées dans la communication et celles abordées dans le recours en annulation est un facteur important, car un dossier factuel risquerait de recouper certains aspects centraux de l'affaire en instance ou d'entraver involontairement les stratégies des parties en cause. Voir : SEM-96-003 (*Oldman River I*), décision prise par le Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) (2 avril 1997) ; et SEM-00-004 (*BC Logging*), notification en vertu du paragraphe 15(1) (27 juillet 2001).
  - 79. Dans sa décision de décembre 2005, le Profepa a imposé des sanctions pour les infractions en matière de contamination du sol relevées sur le site de l'usine lors de l'inspection de juillet 1997, mais BASF a évité leur exécution en présentant une demande d'annulation.
  - 80. Cette allégation a un rapport avec l'application efficace des articles 160, 161, 162, 167, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 171, 172, 173 et 174 de la LGEEPA.
  - 81. Cette allégation a un rapport avec l'application efficace des articles 4, 5, 6 et 170 de la LGEEPA.

étant donné que cette question n'est pas examinée dans le cadre du recours en annulation.

- (iv) Relativement à l'allégation touchant le traitement des plaintes de citoyens, le Secrétariat signale que cette question fait l'objet d'une procédure en instance, car elle est abordée dans le recours en annulation.
- (v) Les auteurs allèguent que BASF a éliminé illégalement des déchets dangereux parce qu'elle a enfoui sur le site de son usine des sacs contenant des pigments de peinture<sup>82</sup>. La demande d'annulation ne porte pas sur cet aspect, car, bien qu'on y fasse mention de la contamination du sol en raison de l'exploitation de l'usine, l'enfouissement de déchets ne fait pas partie des questions visées. En outre, la présumée élimination illégale de déchets n'est pas non plus abordée dans les décisions administratives du Profepa et du Semarnat contestées par BASF. Par conséquent, comme l'allégation en question ne fait pas l'objet d'une procédure en instance, le Secrétariat décide de continuer son analyse.
- (vi) Au sujet des allégations relatives au dépôt par BASF de déchets provenant de la démolition de son usine sur d'autres terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital dans le but de s'en défaire illégalement, le Secrétariat considère que la question de l'imposition de sanctions à l'entreprise (parce qu'elle ne possédait pas de registre des déchets qu'elle produisait et n'a pas caractérisé ces déchets avant de les vendre ou de les donner à des tiers) en rapport avec les faits allégués est bel et bien examinée en ce moment par des tribunaux mexicains. Toutefois, étant donné que les auteurs soutiennent également que le Profepa n'a pas ordonné la prise des mesures de sécurité d'urgence nécessaires sur les terrains où les déblais du démantèlement des installations de BASF ont été déversés<sup>83</sup> et que ces terrains n'ont pas tous été identifiés<sup>84</sup>, le Secrétariat estime qu'il convient de poursuivre l'examen de ces allégations.
- (vii) En ce qui concerne l'allégation au sujet de l'application efficace des dispositions législatives applicables à la procédure administrative entamée par le Profepa contre BASF<sup>85</sup>, le Secrétariat ne poursuivra

---

82. Communication SEM-06-003, aux p. 6 et 7.

83. *Ibid.*, aux p. 4-6.

84. LGEEPA, article 151.

85. LGEEPA, articles 160, 161, 162, 167, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 171, 172, 173 et 174.

pas son analyse, étant donné que le recours en annulation vise des questions liées à la légalité des décisions administratives rendues par le Profepa et le Semarnat, et qu'il s'agit donc d'une question faisant l'objet d'une procédure en instance.

- (viii) Enfin, comme l'allégation concernant un système de drainage dont l'existence n'aurait pas été signalée aux autorités compétentes dans le plan de démolition présenté par BASF n'est pas une question visée par le recours en annulation intenté par BASF, le Secrétariat juge qu'elle ne fait pas l'objet d'une procédure en instance.

## B. Objections d'ordre procédural soulevées par le Mexique

### 1. *Dispositions législatives en matière d'environnement citées dans les communications*

Le Mexique soutient qu'il n'a pas omis d'assurer l'application des dispositions citées par les auteurs, car à son avis ces dispositions ne lui créent pas d'obligations, mais l'investissent de certains pouvoirs, et ne doivent donc pas être examinées par le Secrétariat<sup>86</sup>. En outre, le Mexique considère que le Secrétariat n'a pas à se pencher sur d'autres dispositions qui ne s'appliquent pas à la situation décrite dans les communications<sup>87</sup>, n'ont pas de rapport avec une allégation documentée<sup>88</sup>, n'étaient pas en vigueur au moment des activités d'inspection et de surveillance réalisées par le Profepa<sup>89</sup> ou ne relèvent pas de la législation de l'environnement<sup>90</sup>.

Quant aux articles 4, 5 et 6 de la LGEEPA et à l'article 78 de la LGPGIR, qui confèrent des pouvoirs à l'autorité compétente en matière environnementale, le Secrétariat juge que les allégations qui y ont trait ne justifient pas la constitution d'un dossier factuel, comme il l'explique dans la partie IV.C.5 de la présente notification.

- 
86. LGEEPA, articles 4, 5 et 6 ; LGPGIR, article 78. Réponse de la Partie, aux p. 21 et 29.  
87. LGEEPA, articles 134 et 135 (paragraphes I, II et IV). Réponse de la Partie, à la p. 23.  
88. LGEEPA, articles 135 (paragraphe III), et articles 160, 161, 162, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 170, 171, 172, 173 et 174 ; LAN, articles 29 (paragraphe VI et VII), article 119 (paragraphes VI, VII, IX, XIV et XV) ; RLAN, article 135 (paragraphes IV, V et VI) et article 136 (paragraphe II). Réponse de la Partie, aux p. 24, 46-49.  
89. LGPGIR, articles 68, 69, 75, 78, 101, 103 et 106 ; LGEEPA, articles 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3 et 167 bis 4. Réponse de la Partie, aux p. 28-32 et 53.  
90. CPF, article 415 (paragraphes I et II), article 416 (paragraphe I) (version en vigueur en 1997), article 420 quater et article 421 (en vigueur à compter de la réforme du 6 février 2002). Réponse de la Partie, aux p. 57-58.

D'après le Mexique, les critères en matière de contamination du sol établis à l'article 134 de la LGEEPA ne s'appliquent pas aux cas prévus au paragraphe III de l'article 135 de cette même loi, c'est-à-dire la production, la gestion et l'élimination de déchets dangereux. Dans sa réponse, le Mexique affirme que les auteurs n'ont pas fourni de preuves documentaires à l'appui de leur allégation à ce sujet et que, partant, le paragraphe en question n'a pas à être examiné<sup>91</sup>. Or, à la lecture de l'article 135 de la LGEEPA, il appert que le paragraphe III de cette disposition s'applique en l'espèce, et le Secrétariat juge donc qu'il doit le prendre en compte dans son analyse. Il considère en outre que les communications fournissent suffisamment d'information pour appuyer l'allégation des auteurs relativement à l'omission d'appliquer efficacement les critères établis dans cette loi au sujet de la gestion adéquate des déchets. Par conséquent, le Secrétariat n'exclut pas l'examen de l'article 134 et de l'article 135, paragraphe III, de la LGEEPA dans le cadre d'un dossier factuel.

Selon le Mexique, les dispositions de la LGPGIR citées par les auteurs n'étaient pas en vigueur au moment de l'inspection de l'usine et de l'imposition de sanctions à l'entreprise<sup>92</sup>. Le Mexique explique dans sa réponse que la procédure administrative intentée contre BASF a commencé avant l'entrée en vigueur de la LGPGIR. Bien que, à l'évidence, le Mexique ne puisse pas appliquer rétroactivement cette loi à une procédure engagée avant son entrée en vigueur<sup>93</sup>, le Secrétariat souligne à nouveau que cette dernière s'applique, dans le cadre de la législation de l'environnement, à des faits qui, même s'ils ont commencé avant l'entrée en vigueur de la loi, avaient toujours cours lorsque la communication SEM-06-003 a été déposée et n'avaient pas fait l'objet de mesures de la part du Mexique<sup>94</sup>.

---

91. Réponse de la Partie, aux p. 23-24.

92. *Ibid.*, aux p. 27, 28 et 30.

93. [TRADUCTION] « [tous] les recours administratifs, procédures et autres instances afférentes aux questions visées par la présente loi qui auraient été intentés avant l'entrée en vigueur des présentes dispositions doivent être menés à terme et réglés conformément aux dispositions applicables qui étaient en vigueur au moment de leur mise en œuvre. » Quatrième article des dispositions transitoires de la LGPGIR. La LGPGIR est entrée en vigueur le 6 janvier, 2004.

94. Cf. [TRADUCTION] « RÉTROACTIVITÉ DE LA LOI. LA RÉTROACTIVITÉ DE LA LOI DIFFÈRE DE SON APPLICATION RÉTROACTIVE », Instance : *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN, Cour suprême de justice de la Nation), deuxième chambre ; source : *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (Hebdomadaire judiciaire de la Fédération et sa gazette), *Novena Época* (neuvième cycle), tome XX, juillet 2004. Thèse 2a/J.87/2004, à la p. 415 ; jurisprudence de droit commun. Les tribunaux mexicains ont également jugé que la théorie dite « des droits acquis » n'était pas utile pour déterminer la rétroactivité d'une législation qui protège l'intérêt du public.

Au sujet des articles 68 et 69 de la LGPGIR<sup>95</sup>, le Mexique fait valoir que la seule disposition applicable est l'article 69, car la contamination du sol n'est pas liée selon lui à la production et à la gestion de déchets dangereux sur le site des installations de BASF. Cependant, le Secrétariat n'exclut pas de son examen l'article 68 parce que celui-ci fait référence – explicitement – à l'obligation de réparer les préjudices causés à l'environnement et à la santé humaine, des questions abordées par les auteurs.

Enfin, le Mexique soutient que les dispositions du CPF ne font pas partie de la législation de l'environnement parce qu'elles caractérisent les crimes et que ceux-ci ne sont visés que par les lois pénales. Aux termes de l'alinéa 45(2)a) de l'ANACDE, l'expression « 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 ». Quant à lui, l'alinéa 45(2)c) de l'Accord dispose que la question de savoir si une disposition donnée relève de la législation de l'environnement dépend de l'objet premier de cette disposition, peu importe la loi ou la réglementation dont elle fait partie.

Par ailleurs, bien que les dispositions citées par les auteurs relèvent du droit pénal, il est certain que le Mexique n'a inclus les délits en question dans le CPF que le 6 février 2002, regroupant dans un même texte législatif les sanctions prévues pour les délits environnementaux. Avant cette date, les délits environnementaux étaient caractérisés aux articles 183 à 187 de la LGEEPA. Le Secrétariat reconnaît que la caractérisation des activités illégales dans les dispositions mentionnées par les auteurs a pour objet juridique la conservation et la protection de l'environnement en tant que bien tutélaire. Il appert également que, si l'ANACDE donne la définition de l'expression « législation de l'environnement », il ne porte aucunement que, pour correspondre à cette définition, une disposition doit être de nature administrative et non pénale, comme c'est le cas en l'espèce, où le CPF prévoit une peine corporelle pour la commission de délits environnementaux visés par les dispositions citées dans les communications.

---

95. LGPGIR article 69. [TRADUCTION] « Les personnes qui sont responsables des activités liées à la production et à la gestion de matières et de déchets dangereux ayant entraîné la contamination de sites sont tenues de prendre des mesures correctives conformes aux dispositions de la présente loi et aux dispositions applicables » ; LGPGIR, article 68. [TRADUCTION] « Quiconque est désigné comme responsable de la contamination d'un site ou d'un préjudice à la santé découlant d'une telle contamination est tenu de réparer les dommages causés, conformément aux dispositions législatives applicables. »

Le Secrétariat a donc déterminé que les dispositions du CPF relatives aux délits environnementaux cadrent avec la définition de l'expression « législation de l'environnement » donnée dans l'Accord et que ces dispositions ont pour objet la protection de l'environnement et de la santé des personnes<sup>96</sup>. Il convient de mentionner que, adoptant ce même point de vue, le Conseil a déjà donné instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel relatif à l'application efficace de certaines dispositions du CPF<sup>97</sup>. En conclusion, le Secrétariat estime que les dispositions du CPF citées par les auteurs relèvent de la législation de l'environnement aux termes de l'ANACDE.

## **2. *Recevabilité de la communication SEM-06-003 en vertu de l'alinéa 14(1)d) de l'ANACDE***

Aux termes de l'alinéa 14(1)d) de l'ANACDE, le Secrétariat peut examiner une communication si cette dernière « semble viser à promouvoir l'application de la loi plutôt qu'à harceler une branche de production ». Le Mexique signale que l'auteur de la communication SEM-06-004 s'est opposé aux travaux de remise en état du site imposés à BASF par le Profepa et qu'il a cherché à obtenir, au moyen d'une procédure civile, une indemnisation de l'entreprise pour de présumés dommages à sa propriété<sup>98</sup>.

L'article 5.4 des Lignes directrices porte que :

La communication doit sembler viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production. Dans le cadre de son examen, le Secrétariat tient compte de divers facteurs, notamment :

- a) si la communication met l'accent sur les actes ou omissions d'une Partie plutôt que sur le respect de la législation de l'environnement de la part d'une société ou d'une entreprise déterminée, particulièrement lorsque l'auteur est un concurrent qui pourrait en retirer un avantage économique ;
- b) si la communication semble frivole.

- 
- 96. Dans d'autres décisions, le Secrétariat a accepté d'examiner des communications qui concernaient l'omission d'appliquer efficacement des règles pénales liées à la « tutelle » de l'environnement. Voir : SEM-98-007 (*Metales y Derivados*) Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (6 mars 2000) ; SEM-00-006 (*Tarahumara*), décision prise par le Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (6 novembre 2001).
  - 97. SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*) Résolution du conseil 05-05 (9 juin 2005).
  - 98. Réponse de la Partie, aux p. 8-11.

Le Secrétariat a indiqué dans d'autres décisions<sup>99</sup> qu'une alléation d'infraction à la législation de l'environnement de la part d'une entreprise donnée peut être prise en considération lorsque la communication met l'accent sur l'application efficace de cette législation par l'autorité compétente. Dans le cas contraire, le Secrétariat rejette la communication dans la mesure où il estime que l'auteur représente un concurrent susceptible de retirer un avantage économique de l'examen de sa communication<sup>100</sup>.

Le Mexique souligne dans sa réponse que Roberto Abe Almada s'est opposé aux travaux de décontamination exigés par le Profepa et soutient que la communication SEM-06-004 met l'accent sur le respect d'engagements pris par des particuliers et non sur l'application efficace de la législation de l'environnement<sup>101</sup>. Le Mexique mentionne aussi que Roberto Abe Domínguez s'est vu accorder des dommages dans le cadre d'une entente judiciaire conclue avec BASF. Selon les affirmations du Mexique, M. Abe Domínguez a jugé l'indemnisation insuffisante et a voulu intenter un recours civil, mais le juge a rejeté sa demande et l'a condamné à payer les frais judiciaires<sup>102</sup>. Le Mexique ajoute que le retrait de la plainte de M. Abe Domínguez montre que la communication SEM-06-004 ne vise pas à promouvoir l'application de la législation de l'environnement.

La présumée opposition de Roberto Abe Almada – et à un certain moment de Roberto Abe Domínguez – à l'accès de BASF à ses installations ainsi que les demandes d'indemnisation présentées par celui-ci ne constituent pas une raison valable pour mettre fin à l'examen de la communication SEM-06-004. Lorsqu'il doit déterminer si une communication met ou non l'accent sur l'application efficace de la législation de l'environnement et si l'auteur est un *concurrent* qui recherche un *avantage économique*, le Secrétariat se fonde sur les circonstances explicitement visées par l'article 5.4 des Lignes directrices. Or, l'information fournie par le Mexique ne prouve pas que Roberto Abe Almada soit un acteur économique œuvrant sur le marché où BASF vend ses produits ni qu'il existe une situation de concurrence entre lui et l'entreprise. Qui plus est, l'entente conclue par M. Abe Almada et la procédure civile intentée par lui s'inscrivent dans des démarches entreprises pour

99. SEM-98-001 (*Cytrar II*), décision prise par le Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (24 avril 2001). Argumentation inverse : SEM-00-001 (*Molymex I*), décision prise en vertu du paragraphe 14(1) (25 avril 2000).

100. SEM-05-001 (*Carrière de gravier à Puerto Peñasco*), décision prise par le Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) (24 octobre 2005).

101. Réponse de la Partie, aux p. 7-13.

102. *Ibid.*, à la p. 12.

réclamer une indemnisation et ne semblent pas viser l'obtention d'un avantage économique par rapport à un concurrent tel qu'il en est question à l'article 5.4 des Lignes directrices. De toute façon, il s'agit de procédures qui cadrent apparemment avec le mécanisme de réparation prévu par le droit civil mexicain. Au sujet de la présumée opposition de BASF aux travaux de décontamination, le Secrétariat estime qu'il convient de l'aborder dans le cadre d'un dossier factuel, car c'est une question factuelle pertinente susceptible d'avoir influé sur l'application de la loi<sup>103</sup>.

En ce qui concerne le retrait par Roberto Abe Domínguez de la plainte qu'il avait déposée, le Secrétariat n'estime pas que ce geste témoigne clairement d'un manque d'intérêt à l'égard de l'application efficace de la législation de l'environnement. En effet, aucune disposition de l'alinéa 14(1)d) de l'ANACDE ni de l'article 5.4 des Lignes directrices ne peut être invoquée pour appuyer l'affirmation selon laquelle ce retrait dénote un tel manque d'intérêt.

En résumé, le Secrétariat ne juge pas que les allégations du Mexique relativement à l'alinéa 14(1)d) constituent une raison valable pour mettre fin à l'examen de la communication SEM-06-004 à ce stade. Qui plus est, les circonstances entourant les mesures prises par MM. Abe Almada et Abe Domínguez pourraient être pertinentes dans le cadre du dossier factuel dont nous recommandons la constitution dans la présente notification.

### **3. *Recevabilité de la communication SEM-06-003 en vertu de l'alinéa 14(1)e) de l'ANACDE***

L'alinéa 14(1)e) de l'ANACDE porte que le Secrétariat peut examiner une communication s'il juge que cette dernière « *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* ». Le Mexique affirme que les auteurs de la communication SEM-06-003 se limitent à mentionner des plaintes déposées par des tiers<sup>104</sup>. Or, dans sa décision du 30 août 2006, le Secrétariat souligne que ce critère peut être satisfait même quand ce ne sont pas les auteurs qui informent les autorités, citant à l'appui d'autres de ses décisions fondées sur ce même point de vue<sup>105</sup>. Aucune disposition des Lignes directrices ni de l'alinéa 14(1)e) de l'ANACDE – dont la

---

103. Cf., réponse de la Partie, annexe I, tome V, folio 1645, et XII, folio 4624.

104. Réponse de la Partie, à la p. 14.

105. SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*) Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (5 décembre 2005), et SEM-97-007 (*Lac de Chapala*) Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (14 juillet 2000).

formulation emploie la forme passive – ne prévoit que c'est l'auteur, et non un tiers, qui doit saisir les autorités compétentes de la question. Par conséquent, selon le critère énoncé dans l'alinéa 14(1)e), les autorités compétentes doivent simplement avoir été mises au courant de la situation. Le Secrétariat souligne que les auteurs Roberto Abe Domínguez et Carlos Álvarez Flores ainsi que les réponses fournies par le Profepa et mentionnées dans la communication SEM-06-003 satisfont à cette condition et montrent que les autorités compétentes au Mexique ont été dûment informées.

#### *4. Exercice des recours prévus par la législation de la Partie*

En vertu de l'alinéa 14(2)c), le Secrétariat doit, lorsqu'il s'agit de décider si une communication justifie la demande d'une réponse à la Partie, déterminer « *si les recours privés offerts par la Partie ont été exercés* ». Dans sa réponse, le Mexique mentionne que les auteurs de la communication SEM-06-003 [TRADUCTION] « n'ont joint à leur communication aucun document démontrant qu'ils ont bel et bien intenté l'un quelconque des recours offerts par la législation de la Partie » et qu'ils ne font mention que de plaintes déposées par des tiers<sup>106</sup>. Le Mexique ajoute que la plainte présentée par Roberto Abe Domínguez et Carlos Álvarez Flores ne peut être prise en compte dans l'examen de la communication SEM-06-004, car cette plainte a finalement été retirée, et le recours en *amparo* présenté par M. Dominguez ne visait que les travaux de décontamination du site<sup>107</sup>.

L'alinéa 7.5b) des Lignes directrices porte que :

En vérifiant si les recours privés offerts par la Partie visée en vertu de sa législation ont été exercés, le Secrétariat cherche à déterminer :

- b) si des démarches raisonnables ont été entreprises pour exercer de tels recours avant de présenter une communication, en tenant compte du fait que, dans certains cas, il peut exister des obstacles à ces recours.

Il appert donc qu'aucune disposition des Lignes directrices ni de l'alinéa 14(2)c), qui est rédigé dans la forme passive, n'oblige le Secrétariat à tenir compte seulement des recours intentés par les auteurs – non de ceux introduits par des tiers – en vertu de la législation de la Partie.

---

106. Réponse de la Partie, à la p. 15 (souligné dans l'original).

107. *Ibid.*, aux p. 17-18.

De plus, comme le Secrétariat l'a souligné dans d'autres décisions, lorsqu'il existe des obstacles aux recours offerts par la Partie, l'examen de la communication n'a pas à être arrêté<sup>108</sup>. Les auteurs de la communication SEM-06-003 soutiennent que les recours intentés par des tiers n'ont pas suffi pour que les autorités prennent des mesures afin d'assurer la décontamination du site de l'usine et d'autres terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital<sup>109</sup>. En ce qui a trait à la plainte de citoyens et au recours en *amparo* dont il est question dans la communication SEM-06-004, même si l'une de ces mesures (le recours) aurait pu empêcher l'accès aux installations de BASF durant les travaux de décontamination, l'autre (la plainte) portait principalement sur des questions liées à l'application efficace de la législation environnementale soulevées dans les communications.

Au sujet de l'allégation du Mexique suivant laquelle Roberto Abe Domínguez et Carlos Alvarez Flores se seraient désistés de leur plainte, il convient de préciser que rien dans l'alinéa 14(2)c) de l'ANACDE ne rend obligatoire l'exercice de tous les recours prévus par la législation de la Partie.

Par conséquent, le Secrétariat conclut que l'existence d'autres recours s'offrant aux auteurs ne l'empêche pas d'examiner plus avant la communication ni de recommander la constitution d'un dossier factuel.

### C. Analyse visant à déterminer si la constitution d'un dossier factuel relatif à la communication est justifiée

Après examen des communications SEM-06-003 et SEM-06-004, le Secrétariat conclut, à la lumière de la réponse du Mexique, que certaines questions fondamentales restées en suspens justifient la constitution d'un dossier factuel. Les allégations des auteurs concernent l'omission du Mexique d'appliquer efficacement la législation de l'environnement relativement aux mesures prises par lui pour assurer la gestion et l'élimination adéquates de déchets et maîtriser la contamination du sol lors de la fermeture et de la démolition d'une usine de fabrication de pigments de peinture dans le secteur Ex Hacienda El Hospital, à Cuautla, État de Morelos. Le Secrétariat considère que même si le Mexique semble avoir répondu à certaines de ces allégations, d'autres justifient que soit recommandée la constitution d'un dossier factuel.

---

108. SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*) Notification au Conseil en vertu du paragraphe 15(1) (5 décembre 2005).

109. Communication SEM-06-003, aux p. 3, 4.

La réponse du Mexique apporte de l'information sur des mesures d'application qui paraissent répondre aux allégations relatives à la caractérisation du site, aux irrégularités relevées pendant la vérification environnementale et au traitement des plaintes de citoyens. Sans se prononcer sur la présumée omission du Mexique d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en rapport avec les faits reprochés, le Secrétariat estime que ces derniers ne justifient pas la constitution d'un dossier factuel.

En revanche, la réponse du Mexique laisse en suspens certaines questions liées au présumé dépôt illégal de déchets sur le site de l'usine, aux dépôts de matériaux et de déchets sur des terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital et à la poursuite afférente aux délits environnementaux. Par conséquent, le Secrétariat recommande l'examen de ces allégations dans le cadre d'un dossier factuel.

Conformément à l'article 10.1 des Lignes directrices, le Secrétariat expose ci-dessous les motifs de cette décision.

**1. *Le Secrétariat recommande l'examen dans un dossier factuel des allégations concernant l'omission d'appliquer efficacement la législation relativement au présumé dépôt illégal de déchets au moyen de leur élimination sur des terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital***

Les auteurs affirment que BASF a, pendant le démantèlement de l'usine, laissé des résidents de la collectivité transporter hors du site de son usine des déchets dangereux qui ont été déversés sur des terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital<sup>110</sup>. Selon les auteurs, l'entreprise aurait donné ou vendu à bas prix à d'anciens employés ou à des résidents du secteur des contenants, des tréteaux, des bacs de séchage et d'autres matériels ayant été en contact avec des déchets dangereux ou contenu de tels déchets<sup>111</sup>. Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de dispositions du CPF, de la LGEEPA, de la LGPGIR et du RRP ainsi que de normes officielles mexicaines<sup>112</sup> qui s'appliquent à la façon dont BASF a géré ses déchets dangereux et s'en

---

110. Communication SEM-06-003, à la p. 5 ; et annexe 8 : étude présentée par Roberto Flores Ortega.

111. Communication SEM-06-003, à la p. 6.

112. CPF, article 415 (paragraphe I) ; LGEEPA, articles 134, 135, 136, 139, 152 bis, 169, 170 et 173 ; LGPGIR, articles 68, 69, 75, 78, 101, 103 et 106 ; RPP, articles 6, 8, 10, 12 et 14, article 15 (paragraphes II et VII), et article 17 (paragraphe II) ; NOM-052-SEMARNAT-1993 et NOM-053-SEMARNAT-1993.

est défait en permettant leur déversement sur des terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital.

La réponse du Mexique n'aborde pas directement l'allégation relative à l'élimination illégale présumée de déchets sur des terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital. Cependant, on trouve en annexe des documents faisant état du don et de la vente de déblais de démolition et d'autres matériaux<sup>113</sup> et de leur déversement sur environ 42 terrains, y compris celui d'une école primaire<sup>114</sup> et des terrains à usage public se trouvant dans le secteur<sup>115</sup>. Est également mentionné dans ces documents l'usage domestique de matériaux contenant des pigments et donné par BASF à certains de ses ex-employés et à des habitants du secteur Ex Hacienda El Hospital<sup>116</sup>.

On trouve aussi, dans les annexes de la réponse du Mexique, de l'information concernant les activités d'inspection et de surveillance réalisées par le Profepa et les sanctions imposées par lui par rapport au déversement de déchets dangereux sur des terrains du secteur appartenant à des tiers pendant le démantèlement de l'usine de BASF<sup>117</sup>. Il appert que le Profepa a également imposé une sanction à l'entreprise parce qu'elle avait omis de caractériser les déchets issus de la démolition de son usine avant d'en donner à des tiers<sup>118</sup> et de permettre leur déversement sur des terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital. Cette sanction est visée par le recours en annulation intenté par BASF. L'information présentée dans la réponse du Mexique porte en partie sur l'allégation selon laquelle il n'aurait pas pris les mesures voulues relativement à l'élimination illégale de déchets produits par l'usine de BASF ainsi qu'à leur déversement sur des terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital. Néanmoins, le Secrétariat estime que des questions liées à certaines des allégations des auteurs sont restées en suspens. Il recommande donc l'examen dans un dossier factuel des questions énumérées ci-dessous.

---

113. Réponse de la Partie, annexe I, tome I, folio 0425.

114. Réponse de la Partie, preuve documentaire 3 : décision administrative du *procurador federal de Protección al Ambiente* (procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) figurant au dossier B-0002/0775 et datée 20 décembre 2005, à la p. 22 ; et annexe I, tome II, folio 335.

115. Réponse de la Partie, annexe I, tome II, folio 309.

116. Réponse de la Partie, preuve documentaire 3 : décision administrative figurant au dossier administratif B-002/0775 et datée du 20 décembre 2005, à la p. 24.

117. Réponse de la Partie, preuve documentaire 3 : décision administrative figurant au dossier B-0002/0775 et datée du 20 décembre 2005, aux p. 74 et 75.

118. *Ibid.*, aux p. 48-74.

a) *Mise en œuvre de mesures de sécurité visant à limiter les risques pour la santé humaine et l'environnement sur des terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital*

Aux dires des auteurs, le Profepa n'a pas imposé les mesures de sécurité prévues par la loi sur les terrains où ont été déversés des déchets dangereux au cours du démantèlement de l'usine de BASF ni avisé de ce déversement les autorités sanitaires responsables<sup>119</sup>. L'article 170 de la LGEEPA prévoit que, en cas de risque imminent pour la santé publique ou l'environnement, l'autorité compétente peut ordonner la mise en œuvre de mesures de sécurité, notamment la fermeture des installations, l'entreposage sécuritaire des déchets dangereux ainsi que n'importe quelle mesure propre à limiter les préjudices pour les écosystèmes et leurs composantes ou pour la santé publique. En outre, cette même disposition permet au Semarnat de préconiser auprès d'autres autorités compétentes la prise de mesures de sécurité prévues par d'autres lois.

Dans l'ordonnance administrative par laquelle il a imposé des sanctions à BASF, le Profepa a déterminé que le fait d'avoir donné des déchets à des résidents du secteur Ex Hacienda El Hospital avait mis en péril la santé publique de même que l'environnement. Voici ce qu'il dit à ce sujet :

[TRADUCTION] [Les] déchets dangereux trouvés sur les terrains inspectés auraient dû être gérés de façon à ce qu'ils n'entrent en contact avec des déchets non dangereux, c'est-à-dire qu'il aurait fallu tenir un inventaire constant des déchets dangereux entreposés temporairement sur le site et les envoyer, en temps opportun aux endroits voulus pour leur traitement ou leur élimination définitive, selon le cas. Or, en l'espèce, ces déchets ont été évacués du site visé par la société commerciale en cause [BASF] et remis à des résidents du secteur « El Hospital », dans la municipalité de Cuautla, État de Morelos, où ils constituent un risque pour la santé publique ainsi que pour l'environnement et ses diverses composantes<sup>120</sup>.

Au sujet du risque pour la santé publique et l'environnement déterminé par l'autorité compétente dans sa décision, le Mexique n'aborde pas dans sa réponse la question de l'élaboration ou de la mise en œuvre les mesures de sécurité que prévoit l'article 170 de la LGEEPA dans de telles circonstances ni ne mentionne le fait que la prise de mesures de sécurité prévues par d'autres lois aurait été demandée à d'autres

---

119. Communication SEM-06-003, aux p. 4-6.

120. Réponse de la Partie, preuve documentaire 3 : décision administrative figurant au dossier B-0002/0775 et datée du 20 décembre 2005, aux p. 49 et 50.

autorités compétentes. Le Profepa était habilité par les dispositions législatives citées dans les communications à adopter des mesures semblables à celles réalisées à l'égard de l'usine de BASF. Ces mesures auraient pu comprendre – avec les adaptations nécessaires – le prélèvement d'échantillons de sol permettant l'identification non seulement des déchets dangereux présents dans le sol du site de l'usine, mais aussi de tout contaminant pouvant détériorer les terrains où ont été déversés des déblais de démolition, ainsi que la prise des mesures de restauration nécessaires. Ces mesures auraient donné lieu à la production de rapports techniques qui auraient pu être présentés comme preuves à d'autres autorités<sup>121</sup>.

Par conséquent, la constitution d'un dossier factuel permettrait de déterminer les mesures de sécurité prévues à l'article 170 de la LGEEPA de même que les mesures que le Profepa a imposées après avoir appris que des déchets – non caractérisés – ont été remis, pendant le démantèlement des installations de BASF, à des habitants du secteur Ex Hacienda El Hospital et déversés sur les terrains de ce quartier. Comme ces questions ne sont pas visées par la demande d'annulation présentée par BASF en juin 2006, le Secrétariat estime qu'elles ne font pas l'objet d'une procédure en instance.

b) *Identification et caractérisation des sites contaminés*

Les auteurs affirment que le Profepa n'a pas identifié tous les terrains en cause ni répertorié tous les déchets dangereux disséminés dans le secteur Ex Hacienda El Hospital. La LGEEPA prévoit que la gestion adéquate des déchets incombe à qui les produit<sup>122</sup>. Elle porte également que, lorsque l'élimination de déchets dangereux occasionne la contamination du sol, on doit prendre des mesures pour le décontaminer et remettre le site en état afin qu'il puisse servir aux fins prévues par le programme de développement urbain ou de zonage écologique applicable au terrain ou au secteur en question<sup>123</sup>. En vertu de l'article 75 de la LGPGIR, le Semarnat doit identifier, répertorier, enregistrer et classer

---

121. Cf. LGEEPA, article 204.

122. LGEEPA, article 151.

123. LGEEPA, article 152 bis. Soulignons que le Mexique est d'avis que la question du développement urbain ne tombe pas sous le coup de la législation de l'environnement. Cf. SEM-06-006 (*Parc national Los Remedios*), réponse de la Partie (15 juin 2007). À ce sujet, le Secrétariat considère que, pour assainir et remettre en état le sol, il faut tenir compte de l'usage pour lequel il est prévu et qu'il s'agit par conséquent d'une question dont la détermination est essentielle dans le cadre d'un programme de développement urbain.

les sites contaminés par des déchets dangereux en vue de déterminer s'il faut procéder à leur remise en état.

Dans sa réponse, le Mexique présente de l'information sur les terrains où l'on a trouvé des déchets et du matériau issus de la démolition de l'usine. Toutefois, le Secrétariat estime que les terrains identifiés comme étant ceux où des déchets dangereux ont été déposés ne correspondent pas toujours à ceux d'où l'on a retiré des déchets et matériaux de ce type. De plus, le Mexique n'explique pas pourquoi les quantités mentionnées au début et celles qui ont été enlevées par la suite ne correspondent pas. Enfin, il ne précise pas non plus si on a prélevé sur tous les terrains des échantillons avant et après l'enlèvement des déchets et matériaux.

Parmi les documents annexés à la réponse du Mexique, on trouve la proposition de BASF concernant le prélèvement d'échantillons de sol dans le secteur Ex Hacienda El Hospital<sup>124</sup> ; la décision du Profepa de réaliser une étude de ce type<sup>125</sup> ; ainsi qu'un rapport d'expert concluant que le dépôt de déchets n'a pas entraîné de dommage à l'environnement<sup>126</sup>. Toutefois, le Mexique laisse en suspens certaines questions liées à l'allégation selon laquelle il n'aurait pas identifié tous les terrains du secteur présumément contaminés par des déchets qui, de surcroît, n'auraient pas été caractérisés. De plus, le rapport d'expert ne clarifie pas entièrement la question de la présence de chrome et de plomb dans les matériaux contenant des traces de pigments trouvés sur des terrains dans le secteur de l'usine, car on ne sait pas si des analyses ont été faites dans tous les cas.

Par ailleurs, après avoir examiné la possibilité d'interférence avec une procédure portant sur la même question, le Secrétariat considère que l'identification et la caractérisation des sites contaminés ne font pas l'objet d'une procédure en instance.

Le Secrétariat juge également que, dans son ensemble, le Mexique ne répond pas à l'allégation concernant l'identification des terrains où des déchets dangereux issus de la démolition de l'usine ont été déversés. Grâce à la constitution d'un dossier factuel, on pourra réunir de l'information sur les mesures prises par le Mexique pour identifier, caractériser et enlever ou récupérer les déchets en question ou encore, selon le moment où ces mesures ont été mises en œuvre, pour remettre en état les

---

124. Réponse de la Partie, annexe I, tome XV, folio 5744.

125. *Ibid.*, annexe I, tome XII, folio 5093.

126. Réponse de la Partie, annexe I, tome V, folio 1993.

sites présumément contaminés par des déchets dangereux remis à des résidents du secteur Ex Hacienda El Hospital et déversés sur des terrains de ce quartier.

c) *Poursuites afférentes aux délits*

Selon les auteurs, le Mexique n'a pas fait enquête sur la commission présumée de délits environnementaux en rapport avec la présumée gestion illégale de déchets dangereux déversés sur des terrains du secteur Ex Hacienda El Hospital. En vertu de l'article 169 de la LGEEPA, l'autorité compétente est tenue d'informer le ministère public de tout acte susceptible de constituer un délit environnemental. Or, la notion de « préjudice » à l'environnement ou de risque pour l'environnement lié à une gestion illégale ou inadéquate de matières ou de déchets dangereux est définie à l'article 415, paragraphe I, de la version du CPF alors en vigueur à l'époque, et le délit correspondant y est caractérisé.

Le Mexique a joint à sa réponse un acte constatant la présentation de preuves par le plaignant devant le procureur fédéral, en juin 1998<sup>127</sup>. Cette pièce contient des renseignements fournis à l'autorité responsable de l'enquête et concernant le déversement de déchets dangereux sur des terrains situés dans le secteur Ex Hacienda El Hospital. L'article 415, paragraphe I, du CPF, dans sa version en vigueur avant le 6 février 2002, prévoyait ce qui suit :

**Article 415.**

[TRADUCTION] Est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à six ans et d'une amende pouvant représenter de 1 000 à 20 000 fois le montant du salaire minimum journalier quiconque :

**I.** Réalise, sans l'autorisation requise de l'autorité fédérale compétente ou en contravention des conditions afférentes à cette autorisation, une activité faisant appel à des matières ou à des déchets dangereux qui portent ou peuvent porter préjudice à la santé publique, aux ressources naturelles, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes.

Dans sa réponse, le Mexique ne traite pas directement l'allégation relative à sa présumée omission de poursuivre relativement aux délits environnementaux et à l'obligation qui incombe au Profepa d'informer en temps opportun les autorités compétentes de tout fait pouvant

---

127. Réponse de la Partie, Annexe I, tome I, folio 0409.

constituer un délit. Il aborde plutôt l'accès à l'information contenue dans le dossier et signale ce qui suit :

[TRADUCTION] [...] conformément aux déclarations du Profepa, la Partie se trouve dans l'impossibilité de fournir une copie de la procédure en question ou de tout autre document afférent parce que l'enquête préliminaire visant les faits en cause a été prise en charge par le PGR [...]<sup>128</sup>.

Aux yeux du Secrétariat, le fait que le PGR soit en possession de l'information relative au dossier pénal n'empêche pas le Mexique de communiquer cette information. Dans sa réponse, le Mexique n'expose pas les raisons juridiques pouvant justifier la non-communication de cette information.

Par ailleurs, le Mexique affirme que les dispositions applicables au traitement des dossiers lui interdisent de divulguer la teneur du rapport de l'enquête préliminaire, invoquant à l'appui de ses dires l'article 16 du CFPP, qui porte que :

**Article 16.**

[TRADUCTION] Dans le cadre des procédures, le juge, le procureur du ministère public ainsi que le représentant de la police judiciaire fédérale sont accompagnés d'un secrétaire ou de témoins, selon le cas, pouvant attester du déroulement de ces dernières.

Seuls peuvent avoir accès aux actes afférents à l'enquête préliminaire l'accusé, son avocat ainsi que la victime ou la partie lésée et son représentant légal, le cas échéant. Tout fonctionnaire qui enfreint indûment la confidentialité de ces actes ou fournit des copies de ceux-ci ou des documents afférents à l'enquête fera l'objet des procédures administratives ou pénales applicables, selon le cas.

Dans le cadre du processus, le tribunal préside à l'établissement de la preuve et, partant, recueille les témoignages.

Pendant les procédures, on peut faire appel, suivant le cas et selon ce que le fonctionnaire responsable juge opportun, à la sténographie ou au dictaphone ou encore à quelque autre moyen disponible pour consigner leur déroulement, le moyen utilisé devant être précisé dans l'acte afférent.

Il est vrai que dans le régime pénal mexicain, les enquêtes préliminaires sont considérées comme confidentielles. Cependant, la disposition législative invoquée s'inscrit dans le cadre de règles générales de

---

128. Réponse de la Partie, à la p. 58.

la procédure pénale établie dans la première partie du CFPP, règles qui à l'évidence s'appliquent aux enquêtes pénales qui sont en cours.

Le fait qu'une enquête soit en cours relativement à la présumée commission de délits environnementaux pourrait être un motif suffisant pour que l'information afférente à l'enquête soit considérée comme confidentielle. Dans sa réponse, le Mexique affirme que l'information rattachée au dossier pénal est confidentielle, mais il ne précise pas si une enquête de même nature est en cours pour appuyer son affirmation. Il ne mentionne pas non plus qu'une telle enquête a déjà été réalisée.

Par conséquent, partant de la prémissse selon laquelle cela ne risque pas d'interférer avec une enquête en cours, le Secrétariat estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel et que ce dernier permettrait de rassembler de l'information concernant les renseignements sur lesquels s'est fondé le Mexique pour déterminer s'il existe des faits constituant un délit environnemental et en quoi ceux-ci correspondent à l'hypothèse normative caractérisant le délit en question, ainsi que pour décider de la sévérité des sanctions à imposer à BASF pour avoir remis à des résidents du secteur Ex Hacienda El Hospital des déchets dans le but de s'en défaire illégalement. Cette information permettrait également de vérifier si les autorités compétentes ont pris les mesures nécessaires pour faire enquête au sujet de la commission éventuelle par BASF de délits environnementaux liés à ces faits.

**2. *Le Secrétariat recommande l'examen dans un dossier factuel des allégations relatives à l'insuffisance des mesures destinées à évaluer la contamination du sol à la suite de dépôts de déchets dangereux sur le site de l'usine aux fins de leur élimination illégale***

Les auteurs allèguent que, pendant l'exploitation de l'usine et durant sa démolition, BASF a éliminé illégalement des déchets dangereux en enterrant des sacs de pigments sur le site de ses installations<sup>129</sup>. Ils soutiennent que les études environnementales réalisées par BASF ne mentionnent pas tous les endroits où ces déchets ont été enfouis<sup>130</sup>. La communication contient de l'information sur l'enfouissement présumé de déchets dangereux sur le site qui a été documenté pendant la remise en état de ce dernier<sup>131</sup>. Selon les auteurs, l'autorité compétente a omis de

---

129. Communication SEM-06-003, aux p. 6 et 7.

130. *Ibid.*, à la p. 9.

131. Communication SEM-06-003, annexes 11 et 12.

mettre en œuvre les prescriptions légales applicables à ces faits, même si elle était au courant de ces derniers.

Les articles 150 et 151 de la LGEEPA imposent donc l'obligation de gérer les déchets dangereux conformément aux dispositions législatives applicables<sup>132</sup> et précise que la gestion et l'élimination définitive de ces déchets incombent à qui les produit. L'article 152 bis de la LGEEPA porte que, en cas de contamination du sol attribuable à la production, à la gestion ou à l'élimination de matières ou de déchets dangereux, les responsables de telles activités doivent prendre les mesures nécessaires pour décontaminer le sol et le remettre en état afin qu'il puisse servir aux fins prévues dans le cadre du programme de développement urbain ou de zonage écologique pour le terrain ou le secteur en question. En ce qui concerne la LGPGIR, ses articles 68 et 69 établissent les critères relatifs à la responsabilité sur le plan environnemental en matière de contamination des sites, un concept qui englobe les sols<sup>133</sup>, alors que l'article 75 de cette même loi autorise la prise de mesures pour imposer la remise en état des sites contaminés. Par ailleurs, l'article 8, paragraphe X, et les articles 10 et 12 du RRP définissent les obligations incombant aux personnes qui produisent des déchets tout en énonçant les critères à respecter pour procéder à l'enfouissement autorisé de déchets<sup>134</sup>. Enfin, l'article 416, paragraphe I, du CPF crée le délit consistant à occasionner un préjudice ou un risque de préjudice à l'environnement par une gestion de matières dangereuses inadéquate ou non conforme aux prescriptions légales.

Les normes applicables au moment de la production de déchets par l'usine de BASF faisaient entrer les résidus issus de la fabrication de certains pigments dans la catégorie des déchets dangereux<sup>135</sup> et prévoyaient que l'élimination définitive de ces derniers s'effectuerait dans des endroits et dans des conditions appropriés, de façon à éviter tout

- 
- 132. Le Secrétariat tient compte du fait que l'entrée en vigueur de la LGPGIR, le 6 janvier 2004, ait pu entraîner l'abrogation de ces dispositions.
  - 133. LGPGIR, article 5, paragraphe XL. « Site contaminé : tout lieu, espace, sol ou plan d'eau ainsi que toute installation ou toute combinaison de tels éléments ayant été contaminés par des matières ou des déchets qui, de par leur quantité ou leurs caractéristiques, peuvent porter préjudice à la santé humaine ou aux organismes vivants ou empêcher la jouissance de bien ou de propriétés ou de biens personnels.
  - 134. Le Secrétariat tient compte du fait que l'article 151 bis de la LGEEPA, entré en vigueur le 14 décembre 1996, a apporté des précisions au sujet des obligations incombant aux personnes voulant réaliser des activités qui visent des déchets dangereux.
  - 135. Norme officielle mexicaine NOM-052-SEMARNAT-1993, annexe 2 : classification des déchets dangereux par industrie et par procédé, liste 1, dispositions 16.5 et 16.6 ; et annexe 4, liste 3, disposition 3.

préjudice à l'environnement<sup>136</sup>, cette élimination devant être conforme aux dispositions de l'article 8, paragraphe X, du RRP et ainsi satisfaire aux critères établis à l'article 135, paragraphe III de la LGEEPA.

Dans les annexes de sa réponse à la communication SEM-06-003, le Mexique fournit de l'information sur les démarches entreprises. On y mentionne que des sacs de pigments jaunes ont été trouvés enterrés dans le sol de l'usine de BASF<sup>137</sup>. De même, dans les rapports d'inspection produits par le Profepa durant le démantèlement des installations, il est fait état de matières contenant des pigments de peinture décelées dans des échantillons prélevés dans des tranchées creusées dans le sol<sup>138</sup>.

Dans sa réponse, le Mexique n'aborde pas directement l'allégation relative au dépôt illégal de pigments de peinture sur le site des installations de BASF. Le Secrétariat n'a pas trouvé en annexe de la réponse du Mexique de décision administrative visant ces aspects et montrant que les inspecteurs du Profepa les ont pris en compte, ce qui aurait permis de déterminer si des déchets ont été déposés illégalement. L'ordonnance administrative du 20 décembre 2005 fait mention d'inspections ayant mis au jour des infractions à la législation de l'environnement, mais on ne fait aucune référence à des inspections ayant révélé l'enfouissement de pigments dans le sol. Cette ordonnance prévoyait une sanction pour contamination du sol causée par l'accumulation, le dépôt ou l'infiltration de déchets au cours des activités de l'usine<sup>139</sup>, ce qui semble faire référence aux activités réalisées par BASF durant la période où elle a exploité son usine et n'englobe apparemment pas l'*élimination illégale* de déchets sur le site de cette usine après la fin de son exploitation.

- 
- 136. RRP, article 3 : [TRADUCTION] *Élimination définitive*- Action de déposer de façon permanente des déchets dans des endroits et des conditions propres à éviter tout risque pour l'environnement. »
  - 137. Réponse de la Partie, annexe I, tome XXII (folios 8908, 8746 et 8717) ; tome XXV (folios 10039, 10014, 9997) ; tome XXVII (folios 11411, 11409, 11405, 11403, 11393, 11389, 11382 et 11375) ; et tome XXIX (folios 12229, 12206 et 12199) ; communication SEM-06-003, à la p. 6, et annexe 11 : acte notarié dressé le 14 mai 2005 par Neftalí Tajonar Salazar, notaire public numéro 4 du district VI, État de Morelos.
  - 138. *Ibid.*, annexe I, tome XXII, folio 8717. On fait également mention dans les rapports d'inspection cités en annexe de la réponse de la Partie (folios 11411, 10039, 10014 et 9997) de pigments trouvés dans des échantillons prélevés dans des tranchées creusées dans le sol.
  - 139. Réponse de la Partie, preuve documentaire 3 : ordonnance administrative du *procurador federal de Protección al Ambiente* (PFPA, procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement), datée du 20 décembre 2005 et figurant au dossier B-0002/0775, à la p. 73.

Le Secrétariat n'a trouvé, en annexe du dossier administratif, aucune mention d'une enquête pénale sur la présumée élimination illégale de déchets. En vertu de l'article 169 de la LGEEPA, cité par les auteurs, lorsque l'autorité fédérale compétente découvre des faits pouvant constituer un délit, elle doit en informer le ministère public<sup>140</sup>. On trouve en annexe de la réponse du Mexique des documents informant le procureur du PGR spécialisé dans les délits environnementaux de certaines décisions administratives, mais il n'apparaît pas clairement si ce dernier a été informé explicitement de l'enfouissement présumé de déchets sur le site de l'usine de BASF<sup>141</sup>. Dans sa version de 1997, l'article 416, paragraphe I, du CPF prévoyait ce qui suit :

**Article 416.** Est passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à 16 ans et d'une amende pouvant représenter de 1 000 à 20 000 fois le montant du salaire minimum journalier quiconque, sans autorisation nécessaire ou en contravention de dispositions législatives ou réglementaires du Mexique ou encore de normes officielles mexicaines :

**I.** Décharge, émet, rejette, déverse ou laisse s'infiltrer ou encore permet ou ordonne que soit déchargés, rejetés, déversés dans le sol, les eaux marines, les fleuves, les bassins ou tout autre plan ou cours d'eau relevant de la compétence du gouvernement fédéral des eaux résiduaires, des substances chimiques ou biochimiques, des déchets ou des contaminants qui portent ou peuvent porter préjudice à la santé publique, aux ressources naturelles, à la flore, à la faune, à la qualité de l'eau ou aux écosystèmes.

Le Mexique n'a pas non plus précisé si le présumé dépôt de déchets dangereux sur le site de l'usine aux fins de leur élimination illégale faisait ou avait fait l'objet d'une enquête visant à déterminer si des délits environnementaux avaient été commis. Cependant, il a précisé être dans l'impossibilité de fournir une copie de tout document afférent à l'enquête pénale parce que l'enquête préliminaire visant les faits en cause a été prise en charge par le PGR du document afférent à l'enquête pénale en cours parce que cette dernière avait censément été prise en charge par le PGR<sup>142</sup>. À ce sujet, comme il l'a déjà mentionné précédemment dans la présente notification, le Secrétariat n'a pu trouver dans la réponse du Mexique aucune raison justifiant le fait que l'information relative au dossier pénal ne soit pas communiquée en vue de l'élabo ration d'un dossier factuel, et il juge donc que la constitution d'un tel

140. LGEEPA, article 169, paragraphe 5 : [TRADUCTION] « Dans les cas où elle intervient, l'autorité fédérale compétente informe le ministère public des actes ou omissions constatés dans l'exercice de ses pouvoirs et pouvant indiquer un ou plusieurs délits. »

141. Vgr. Réponse de la Partie, annexe I, tome IV, folios 1496 et 1286.

142. Réponse de la Partie, à la p. 58.

dossier ne devrait pas nuire au bon déroulement d'une procédure en instance ou d'une enquête en cours.

À la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat estime que l'allégation selon laquelle BASF aurait enfoui sur le site de son usine des déchets en vue de leur élimination illégale reste en suspens. La constitution d'un dossier factuel pourrait fournir de l'information sur les mesures prises par le Mexique pour faire enquête à ce sujet et assurer l'application efficace de sa législation concernant la présumée élimination illégale de déchets dangereux provenant de l'usine de BASF.

***3. Le Secrétariat ne recommande pas la constitution d'un dossier factuel en rapport avec le non-signalement aux autorités compétentes d'un système de drainage***

Selon les auteurs, l'usine de BASF comporte un système de drainage qui a été utilisé pour évacuer les eaux résiduaires issues des activités de production de l'entreprise, mais ce système n'a pas été indiqué dans les plans présentés par BASF aux autorités municipales et environnementales compétentes<sup>143</sup>. En outre, les auteurs soutiennent que le fait de ne pas avoir mentionné le dispositif de drainage dans le plan en question constitue un délit environnemental visé à l'article 420 quater du CPF<sup>144</sup>.

Le 20 juillet 2000, le Profepa a décidé d'ordonner le démantèlement du système de drainage industriel de l'usine de BASF. L'ordonnance précisait notamment le degré de propreté voulu, les paramètres afférents aux analyses de sol et la méthode à employer pour le prélèvement d'échantillons. Le Profepa a également ordonné que soient retirées et nettoyées les structures servant à l'évacuation des eaux usées, y compris la partie du système de drainage se trouvant à l'extérieur de l'usine, jusqu'au point de déversement dans la rivière Espíritu Santo<sup>145</sup>.

---

143. Communication SEM-06-003, aux p. 7 et 10 ; annexe 14 : document officiel PFPA / SJ/067/06, daté du 27 février 2006 et émanant du sous-procureur des Affaires juridiques (*Subprocurador Jurídico*) du Profepa ; annexe 16 : acte notarié dressé le 11 mai 2005 par Neftalí Tajonar Salazar, notaire public numéro 4 du district VI de l'État de Morelos ; annexe 17 : décision administrative du directeur général de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) du Profepa datée du 5 août 2004 et figurant au dossier SII-DGIFC-023/2004 ; et annexe 20 : document officiel non numéroté daté du 3 juillet 2005 et émanant du directeur, *Desarrollo Urbano Obras y Servicios Públicos Municipales* (Développement urbain, travaux publics et services municipaux), Cuautla.

144. L'article 420 quater du CPF est entré en vigueur lors de la réforme de ce dernier qui a pris effet le 6 février 2006.

145. Réponse de la Partie, annexe I, tome XI, folio 4040.

Le 24 octobre 2000, le Profepa a modifié la portée du démantèlement ordonné, étant donné les résultats des analyses visant à déterminer la teneur en plomb hexavalent dans le système de drainage et dans la rivière Espíritu Santo. Il apportait ainsi des précisions quant à l'échantillonnage, en définissant les nouveaux paramètres, les plans, les méthodes, la nomenclature et l'évaluation des résultats, notamment, tout en autorisant la mise en œuvre des travaux de restauration du site<sup>146</sup>. Puis, le 5 août 2004, le Profepa ordonnait la prise de nouvelles mesures pour désincruster, nettoyer et vérifier systématiquement les drains d'origine et le système de drainage industriel, tout en établissant les paramètres afférents à l'analyse des échantillons. Son ordonnance donnait également les spécifications relatives à l'identification des aires à restaurer, les points pour le prélèvement d'échantillons de sol et les emplacements pour l'enlèvement des conduites de drainage<sup>147</sup>. Enfin, dans une décision administrative datée du 20 décembre 2005, le Profepa a ordonné à BASF de terminer les travaux de nettoyage et de remise en état du système de drainage<sup>148</sup>.

L'allégation des auteurs concernant le drainage se fonde sur la découverte d'une conduite d'eau non prise en compte dans le cadre du plan de nettoyage et de démantèlement, et souligne que celle-ci ne figure pas dans les registres de la municipalité. À ce sujet, il est mentionné, dans les annexes de la réponse du Mexique, que le Profepa a ordonné, modifié et confirmé l'évaluation systématique et la remise en état des dispositifs de drainage touchés par la contamination. Il semble que cette allégation n'est pas une question laissée en suspens par la réponse du Mexique et qu'il n'y a pas lieu de se pencher sur le programme de remise en état environnementale. Quoi qu'il en soit, l'allégation concerne une version mise à jour du registre des systèmes d'évacuation des eaux relevant des autorités municipales sont responsables, ce qui ne fait pas partie des questions centrales visées par les communications à l'étude.

En conclusion, le Secrétariat considère que l'allégation relative à l'existence d'une conduite de drainage non déclarée aux autorités responsables n'a pas à faire l'objet d'un examen dans le cadre d'un dossier factuel.

146. Réponse de la Partie, annexe I, tome XI, folio 4126.

147. Communication SEM-06-003, annexe 17 : ordonnance administrative du directeur général de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) du Profepa datée du 5 août 2004 et figurant au dossier SII-DGIFC-023/2004.

148. Réponse de la Partie, preuve documentaire 3 : décision administrative du *procurador federal de Protección al Ambiente* (PFPA, procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement), datée du 20 décembre 2005 et figurant au dossier B-0002/0775, à la p. 73.

**4. *Le Secrétariat ne recommande pas l'examen dans un dossier factuel des allégations concernant l'insuffisance des mesures destinées à évaluer la contamination du sol et des installations sur le site de l'usine***

Les auteurs soutiennent que le Profepa n'a pas imposé la prise de mesures de prévention et de maîtrise de la pollution sur l'emplacement de l'usine pendant sa démolition. Ils allèguent que des dispositions de la LGEEPA et de la LGPGIR relatives à l'identification, à l'évaluation et à la caractérisation des sites contaminés n'ont pas été appliquées efficacement<sup>149</sup>.

Le Mexique affirme avoir défini, en se fondant sur la législation en vigueur, les critères relatifs au nettoyage à effectuer pour décontaminer les éléments fonctionnels de l'usine, le sol et le système de drainage industriel, et établi les paramètres et l'emplacement de l'échantillonnage. Il a également établi les paramètres de l'échantillonnage à effectuer pour l'étude de caractérisation et l'emplacement des prélèvements, et approuvé un programme de remise en état de l'emplacement<sup>150</sup>. Il appert que l'autorité compétente a décelé du plomb dans les éléments fonctionnels de l'aire de fabrication ; du plomb et du chrome hexavalent dans le dispositif de traitement des eaux usées, ainsi que du plomb dans le système de drainage<sup>151</sup>. Le Mexique présente également les résultats d'analyses d'échantillons prélevés en divers endroits sur l'emplacement de l'usine, résultats révélant la présence de chrome total, de chrome hexavalent, de plomb et de molybdène à des profondeurs allant de 0,07 à 2 mètres<sup>152</sup>. L'autorité compétente a examiné les résultats relatifs au plomb, au molybdène et au chrome total trouvés dans les sédiments présents dans le système de drainage original de l'usine, à des profondeurs variant de 0 à 3,10 mètres<sup>153</sup>. Voici ce qu'elle conclut en fonction des résultats de l'étude imposée à BASF par le Profepa :

- 
- 149. LGEEPA, article 152 bis ; LGPGIR, articles 68, 69, 75 et 78.
  - 150. Réponse de la Partie, preuve documentaire 13 : décisions administratives du 20 juillet et du 19 septembre 2000 de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection industrielle) du Profepa figurant au dossier B-0002/775.
  - 151. Réponse de la Partie, preuve documentaire 3 : ordonnance administrative du 20 décembre 2005 du *procurador federal de Protección al Ambiente* (procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement), figurant dans le dossier B-0002/0775, à la p. 51.
  - 152. *Ibid.*, à la p. 56. Les zones visées sont les suivantes : aire de réception des matières premières, aire de traitement des eaux usées, périmètre XXII, aire d'entreposage des contenants et bacs, périmètre III et aire de remplissage et de vidage des cylindres, lieu d'entreposage des matières premières, aire des opérations de précipitation, aire 1 des zones extérieures du site, près des dispositifs de drainage de service et aires d'entreposage et de séchage.
  - 153. *Ibid.*

[TRADUCTION] En résumé, plus de 50 % des échantillons de la couche supérieure, d'origine ou non, de matériaux se trouvant sous cette dernière et de matériaux de construction apparents contiennent des concentrations de chrome hexavalent, de chrome total, de molybdène et de plomb supérieures aux seuils établis pour la décontamination des sites industriels<sup>154</sup>.

Dans sa réponse, le Mexique fait valoir que les mesures d'application prises par le Profepa, à l'exception de celles destinées à vérifier la présumée élimination illégale de déchets se trouvant sur l'emplacement de l'usine, ont obligé l'entreprise à effectuer une caractérisation du sol, des éléments fonctionnels de construction de l'usine et du système de drainage, qui étaient contaminés en raison de ses activités de production. Les analyses ordonnées par le Profepa ont généré de l'information sur laquelle l'organisme s'est fondé pour établir l'étendue de la contamination, modifier la portée de l'étude et déterminer les travaux de restauration à effectuer sur l'emplacement<sup>155</sup>. De leur côté, les auteurs affirment que le Profepa s'est basé sur des résultats d'analyse biaisés fournis par BASF. Toutefois, les renseignements contenus dans la réponse du Mexique indiquent que, même si les analyses ont été réalisées aux frais de BASF, le Profepa a supervisé l'échantillonnage visant l'eau et le sol<sup>156</sup>, et obtenu des échantillons triples<sup>157</sup> qui ont été analysés par sa *Dirección General de Laboratorios* (direction générale des laboratoires)<sup>158</sup>, ce qui semble assurer l'intégrité de l'information ayant servi à déterminer les travaux de restauration à faire sur l'emplacement de l'usine de BASF.

Les auteurs ont joint à leur communication des copies de rapports d'études géophysiques afin d'appuyer l'allégation concernant l'omission de caractériser l'emplacement ainsi que la contamination de ce dernier. À ce sujet, le Profepa a examiné la pertinence de réaliser des

---

154. *Ibid.*, à la p. 46.

155. Réponse de la Partie, annexe I, tome XI, folios 4094 et 4126 ; tome XII, folio 4637 ; tome XVII, folio 6911 ; tome XXV, folio 10347 ; tome XXIX, folio 12464 ; tome XVIII folio 7254 ; et tome XXIX, folio 12464 ;

156. Réponse de la Partie, preuve documentaire 3 : ordonnance administrative figurant au dossier B-0002/0775 et du 20 décembre 2005, à la p. 29 ; et annexe I, tome V, folios 1702 et 1820 ; tome VI, folios 2376 et 2478 ; tome XXI, folio 8648 ; tome XXXIV, folio 14607 ; et tome XLVI, folio 20203.

157. Des triplets d'échantillon ont été remis simultanément à BASF, au Profepa et au PGR, comme il est mentionné à l'annexe I, tome V, folio 1930 ; rapport d'inspection 17-0006/98-D-V-13 daté du 11 mars 1999.

158. Réponse de la Partie, annexe I, tome IV, folio 1592 ; tome XVI, folio 6404 ; tome XVII, folios 6763 et 6905 ; tome XVIII, folios 6973, 6991, 7038, 7092, 7108 et 7119 ; tome XIX, folios 7468 et 7506 ; tome XXIII, folio 9303 ; tome XXIV, folios 9902 et 9929 ; tome XXVII, folio 11276 ; tome XXVI, folios 10762 et 10961 ; tome XXXVII, folios 16112, 16220 et 16311 ; tome XXXVIII, folio 16786 ; et tome XL, folio 17577.

analyses de pénétration de la couche terrestre à l'aide de radar et de tests d'induction magnétique – proposés par BASF – et a déterminé que ces méthodes ne permettraient pas, dans le contexte, de détecter avec certitude la présence de matières contaminées ; il a donc ordonné que des tranchées soient creusées dans le sol et des échantillons de ce dernier, prélevés<sup>159</sup>.

Le Secrétariat estime que l'allégation relative au fait qu'aucune mesure n'a été prise pour évaluer les contaminants laissés dans le sol et les installations de BASF par les activités de production menées par cette entreprise n'a pas à être examinée dans le cadre d'un dossier factuel. La documentation produite par le Mexique fournit suffisamment d'information sur la prise de mesures de rechange, notamment celles mentionnées par les auteurs en annexe de leurs communications.

À la lumière de l'information fournie relativement à la caractérisation des contaminants présents sur le site et découlant des activités de production de BASF, le Secrétariat ne recommande pas l'examen de cette allégation dans un dossier factuel.

##### *5. Le Secrétariat ne recommande pas l'examen dans un dossier factuel des allégations concernant l'exercice de certains pouvoirs et l'imposition de mesures d'application d'urgence par le Profepa*

Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer efficacement l'application des articles 4, 5, 6 et 170 de la LGEEPA en rapport avec l'exercice de pouvoirs conférés au Profepa et l'imposition de mesures d'application d'urgence sur l'emplacement de l'usine. Selon eux, les dispositions citées confèrent aux autorités fédérales compétentes le pouvoir de prendre de telles mesures et d'ordonner des mesures de sécurité en cas de danger imminent pour l'environnement.

À ce sujet, le Mexique mentionne une décision administrative rendue en août 1997 et ordonnant le démantèlement des installations de BASF, la gestion des déchets dangereux de l'usine et la présentation des résultats d'études de caractérisation du sol<sup>160</sup>. En juillet 1998, le Profepa a exigé que BASF dresse un inventaire des éléments fonctionnels de construction<sup>161</sup> de ses installations devant être nettoyés et crée un registre de ses déchets dangereux. Il lui a également ordonné d'établir des plans pour le démantèlement de son système de drainage, le

---

159. Réponse de la Partie, annexe I, tome XIII, folio 5095, et tome V, folio 1334.

160. Réponse de la Partie, à la p. 50.

161. N.B. L'expression « éléments fonctionnels de construction » désigne les planchers, les cloisons, les murs, les toitures et les arcs de soutien du bâtiment.

nettoyage des murs et structures de l'usine, et la caractérisation du sol, du sous-sol et de la nappe phréatique.

Le Secrétariat estime, à la lumière de la réponse du Mexique, qu'il n'est pas justifié d'inclure dans un dossier factuel de l'information sur l'exercice de certains pouvoirs par le Profepa en ce qui touche la prise de mesures d'application d'urgence sur le site de l'usine, étant donné que le Mexique a répondu de manière satisfaisante en démontrant les mesures imposées à BASF pendant le démantèlement des installations.

**6. *Le Secrétariat ne recommande pas l'examen dans un dossier factuel des allégations concernant la vérification environnementale***

Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en rapport avec des irrégularités constatées entre août 1996 et mars 1997 au cours d'une vérification environnementale. Ils affirment que le Profepa a été dûment informé d'irrégularités ou de cas d'inobservation de la loi qui constituaient selon eux des infractions aux articles 134 et 152 de la LGEEPA ; à l'article 8, paragraphes II, III, VI, VII et IX ; à l'article 14 ; à l'article 15, paragraphes II et VII ; et à l'article 17, paragraphe II du RRP ; à l'article 29, paragraphe VII, et à l'article 119, paragraphes VI, VII, XI, XIV et XV, de la LAN ; à l'article 135, paragraphes IV, V, VI et VII, et à l'article 136, paragraphe II, du RLAN ; ainsi qu'à la norme officielle mexicaine NOM-052-ECOL-1993. Les auteurs soutiennent également que le mécanisme d'autoréglementation prévoit la signature d'un accord d'observation à l'issue de la vérification environnementale, bien que, d'après eux, BASF a refusé de signer un tel accord. Ils soutiennent également que l'entreprise a eu indûment recours au programme volontaire du Profepa pour éviter l'application de la législation pendant la vérification.

Dans sa réponse, le Mexique déclare que l'article 38 bis de la LGEEPA permet la mise en œuvre volontaire de processus d'autoréglementation en matière environnementale par lesquels les fabricants, les entreprises commerciales et les organisations sont censés prendre des mesures pour améliorer leur bilan environnemental conformément à la législation et aux normes applicables<sup>162</sup>. D'après le Mexique, la vérification environnementale est un examen systématique qui vise autant des aspects réglementés que des aspects non réglementés et a pour objet de vérifier le degré de conformité d'une entreprise à la loi. Le Mexique affirme que le résumé de rapport mentionné par les auteurs ainsi que

---

162. Réponse de la Partie, à la p. 59.

l'accord d'observation – que BASF n'a pas signé – ne correspondent qu'à une partie du processus de vérification environnementale<sup>163</sup>. Il soutient également que les dispositions citées par les auteurs ne s'appliquent pas à ce processus et maintient que le Profepa a bel et bien fondé sa décision concernant les mesures d'inspection et de surveillance sur l'information relative aux infractions de l'entreprise mises au jour par la vérification environnementale<sup>164</sup>.

Le Secrétariat comprend que les vérifications environnementales relèvent d'une fonction d'autoréglementation et que le mécanisme afférent prévoit la mise en œuvre par les entreprises de mesures additionnelles, en plus de celles prévues par la législation de l'environnement. Le Secrétariat tient aussi compte du fait que le processus de vérification vise également à réglementer les activités des entreprises afin d'assurer l'observation de la législation en question<sup>165</sup>.

Le paragraphe 5(1) de l'ANACDE détermine les mesures gouvernementales pouvant être considérées comme des mesures d'application de la législation de l'environnement.<sup>166</sup> À la lumière de cette disposition, on peut considérer que la vérification environnementale constitue une mesure visant à promouvoir l'application de la loi aux termes de l'Accord. Le Secrétariat examine que la question de savoir si, lorsqu'il a mis un terme aux mesures prévues par le mécanisme volontaire, le Mexique a mis en œuvre d'autres mesures – par exemple des inspections

---

163. Le Mexique affirme que le processus de vérification environnementale comporte dix étapes regroupées en trois phases, à savoir la planification de la vérification, la réalisation de la vérification et la phase post-vérification. Cette dernière, qui n'a pas été menée à bien, prévoit l'établissement d'un plan d'action – c'est-à-dire la détermination, d'un commun accord, par les parties des mesures à prendre pour assurer l'observation de la loi – et la signature d'un accord d'observation.

164. Réponse de la Partie, preuve documentaire 34 : document officiel BOOAA.- DGO 652/97 du *director general de Auditoría Ambiental* (directeur général de la vérification environnementale) du Profepa daté du 20 mai 1997 ; preuve documentaire 35 : document officiel BOO.A.A.-D.G.O. 1357/98 du *director general de Operación* (directeur général des opérations) du Profepa daté du 22 juillet 1998 ; document officiel EOO.-SVI.-DGATI.-110/2000 du *director general de Asistencia Técnica Industrial* (directeur général de l'assistance technique aux entreprises) du Profepa daté du 10 avril 2000 ; document officiel PFPA-MOR-04-378/2000 du bureau local du Profepa dans l'État de Morelos daté du 29 août 2000 ; note d'information non numérotée datée du 7 janvier 2002 et adressée au *procurador federal de Protección al Ambiente* (procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) ; et annexe I, tome XIX, folio 7341.

165. Cf., réponse de la Partie, à la p. 59.

166. SEM-98-003 (*Grands Lacs*), décision prise par le Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (8 septembre 1999).

ou des procédures – permettant de régler les irrégularités décelées sur l'emplacement des installations de BASF<sup>167</sup>.

Lorsqu'il a demandé la réponse du Mexique, le Secrétariat a souligné que l'omission présumée d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement faisait référence aux dispositions de cette dernière qui sont pertinentes eu égard aux irrégularités découvertes dans le cadre de la vérification environnementale, et non – comme le dit le Mexique – à des dispositions établissant des mécanismes d'autoréglementation volontaire<sup>168</sup>. Dans la présente notification, le Secrétariat ne se penche pas sur les aspects non réglementés visés par la vérification environnementale<sup>169</sup>, ni sur les aspects tombant sous le coup de dispositions qui ne relèvent pas de la législation de l'environnement<sup>170</sup>, ni sur les dispositions qui régissent les vérifications environnementales au Mexique<sup>171</sup>. En ce qui concerne les infractions mises au jour par la vérification environnementale en rapport avec la pollution de l'eau<sup>172</sup>, bien qu'elles concernent un mécanisme d'autoréglementation, il s'agit de questions relativement auxquelles le Profepa n'avait pas compétence

167. Le Secrétariat tient compte du fait qu'une communication peut alléguer l'omission d'appliquer efficacement la législation de l'environnement en rapport avec les mesures énumérées au paragraphe 5(1) de l'Accord, notamment la vérification environnementale.
168. [TRADUCTION] « [...] ce que les auteurs soutiennent, c'est que les omissions mises au jour par la vérification environnementale n'ont pas servi de fondement aux mesures décidées par le Profepa dans le dossier Ex Hacienda El Hospital. » SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), décision prise par le Secrétariat conformément aux paragraphes 14(1) et 14(2) (30 août 2006), à la p. 11.
169. L'ordre d'inspection du 22 juillet 1997 se fondait entre autres sur les articles 8 et 14 et sur les articles 15 (paragraphes II et VII) et 17 (paragraphe II) du RRP. En outre, l'ordre d'inspection du 23 juin 1998 avait pour objet la vérification de l'observation des articles 136, 139, 150 a et 152 bis de la LGEEPA ; de l'article 5 et de l'article 8 (paragraphes II, IV, V, VII, IX et X) du RRP, ainsi que des normes officielles mexicaines NOM-052-ECOL-1993 et NOM-053-ECOL-1993. Enfin, la décision du 20 juillet 2000 de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) figurant dans le dossier B-0002/775 se fondait sur les articles 134 et 152 de la LGEEPA. Ces actes administratifs ont servi de fondement à l'ordonnance rendue en décembre 2005 par le Profepa et contestée par BASF en juin 2006 dans le cadre de son recours en annulation.
170. LGEEPA, article 15 (paragraphe I), article 110 (paragraphe II) et article 113 ; RLAN, article 31 (paragraphe VI) ; RPCCA, article 7 (paragraphe I) ; ainsi que normes officielles mexicaines NOM-021-ECOL-1993 et NOM-043-ECOL-1993. La décision prise par le Secrétariat le 30 août 2006 n'abordait pas seulement les questions visées par la législation de l'environnement. SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), décision prise par le Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (30 août 2006).
171. LGEEPA, article 38 et article 38 bis (paragraphe I).
172. LAN, article 29 (paragraphe VII), article 119 (paragraphes VI, VII, XI, XIV et XV) ; RLAN, article 135 (paragraphes IV, V, VI et VII) ; et article 136 (paragraphe II).

pour vérifier si la législation était appliquée efficacement. De toute façon, le Mexique a fourni de l'information sur des rapports concernant la qualité de l'eau sur l'emplacement de l'usine. Par conséquent, étant donné l'absence d'allégations plus précises à ce sujet, le Secrétariat décide de ne pas pousser plus loin son examen de cette question<sup>173</sup>.

Au sujet de l'allégation voulant que le Profepa ait permis à BASF de participer indûment à son programme d'évaluation environnementale afin d'éviter l'application de la loi, le Secrétariat a déterminé que, au terme de la vérification environnementale, en mars 1997, BASF a supposément avisé les autorités compétentes de la fermeture de son usine et du démantèlement de ses installations. En mai de cette même année, le service responsable du programme de vérification environnementale au Profepa a communiqué cette information au bureau local de l'organisme dans l'État de Morelos et lui a fourni le résumé du rapport de vérification ainsi que le plan de démantèlement élaboré par BASF<sup>174</sup>. En juillet 1997, le Profepa a réalisé des activités d'inspection et de surveillance sur l'emplacement de l'usine de BASF et intenté une procédure administrative contre l'entreprise. Celle-ci, menée à bien par le bureau local du Profepa, a mis au jour des infractions liées à une gestion inadéquate des matières et des déchets dangereux de l'usine et à la contamination du sol sur l'emplacement, ce qui coïncide avec certains des principaux points soulevés dans le rapport de vérification<sup>175</sup>.

Sans vouloir aborder comme telle la question de la présumée utilisation abusive du programme de vérification environnementale par BASF dans le but d'éviter l'application de la législation de l'environnement, mentionnons que les renseignements fournis par le Mexique semblent indiquer que les autorités ont donné priorité aux activités d'inspection et de surveillance, par rapport à la participation de BASF à ce programme volontaire.

- 
- 173. Réponse de la Partie, preuve documentaire 38 : résultats de la surveillance des rejets d'eaux usées pour l'année 1996, et copie du titre de concession permettant l'utilisation et l'exploitation des eaux nationales.
  - 174. Réponse de la Partie, preuve documentaire 34 : document officiel B.O.O.A.A.-DGO 652/97 du *director general de Operación* (directeur général des opérations) du Profepa daté du 20 mai 1997. Réponse de la Partie, preuve documentaire 35 : document officiel EOO.-SVI.-DGATI.-110/2000 du *director general de Asistencia Técnica Industrial* (directeur général de l'assistance technique aux entreprises) du Profepa.
  - 175. Les dispositions de la législation de l'environnement ayant été violées selon le bureau local du Profepa sont les articles 150 et 151 de la LGEEPA ainsi que l'article 6 et l'article 8 (paragraphe III), du RRP. Réponse de la Partie, preuve documentaire 3 : ordonnance administrative du *procurador federal de Protección al Ambiente* (procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) figurant au dossier B-0002/0775 daté du 20 décembre 2005, à la p. 54.

À la lumière de la réponse du Mexique et en l'absence d'allégations plus précises au sujet de l'utilisation de l'information contenue dans le rapport de vérification environnementale pour décider des mesures d'inspection et de surveillance et de la correction des infractions constatées lors de celles-ci et mentionnées dans le sommaire de ce rapport, le Secrétariat considère que cette question ne justifie pas la constitution d'un dossier factuel.

*7. Le Secrétariat ne recommande pas l'examen dans un dossier factuel de l'allégation concernant le traitement de plaintes de citoyens*

Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace des articles 191, 192 et 193 de la LGEEPA en rapport avec le traitement de plaintes de citoyens déposées auprès du Profepa relativement à la situation soulevée dans la communication. En ce qui touche la plainte déposée par Carlos Álvarez Flores, le Mexique mentionne que le Profepa s'est prononcé sur sa recevabilité dans les dix jours suivant sa présentation, qu'il a ordonné la mise en œuvre de mesures pour y donner suite<sup>176</sup> et qu'il a effectué une inspection sur le site de l'usine<sup>177</sup>. Le Mexique précise également que M. Álvarez a retiré sa plainte en mai 2006, à la suite de quoi le Profepa a déclaré le dossier classé<sup>178</sup>.

Au sujet de la plainte déposée par Roberto Abe Domínguez, le Mexique explique qu'il a rendu une décision la déclarant recevable<sup>179</sup>, a cité le plaignant à comparaître devant lui afin d'apporter des preuves à l'appui<sup>180</sup>, l'a informé que cette procédure ne l'empêchait pas d'exercer d'autres droits ou recours<sup>181</sup> et a donné instruction au bureau local du Profepa dans l'État de Morelos de traiter la plainte de M. Abe Domínguez<sup>182</sup>. Le Mexique affirme aussi avoir informé en temps opportun le plaignant de l'état d'avancement du dossier, des inspections

176. Réponse de la Partie, preuve documentaire 39 : document officiel PFPA.MOR.05. 713.2005 du bureau local (État de Morelos) du Profepa daté du 1<sup>er</sup> novembre 2005.

177. Réponse de la Partie, à la p. 66.

178. *Ibid.*, à la p. 67.

179. Réponse de la Partie, preuve documentaire 41 : décision du 23 octobre 1997 de la *Dirección General de Denuncias y Quejas* (Direction générale des plaintes) du Profepa figurant au dossier 710/812/17 et déclarant la plainte recevable, et documents officiels DG/003/DAD/1955/97 et DG/003/DAD/1954/97 datés du 23 octobre 1997 et émanant de la *Dirección General de Denuncias y Quejas* (Direction générale des plaintes) du Profepa.

180. *Ibid.*

181. *Ibid.*

182. *Ibid.*

effectuées sur l'emplacement de l'usine de BASF et de la mise en œuvre d'une procédure administrative contre l'entreprise<sup>183</sup>. Il mentionne également que, conformément à une ordonnance judiciaire, le Profepa a demandé à M. Abe Domínguez de prendre part à la procédure administrative à titre de copoursuivant, de manière à ce que BASF ait accès au site de son usine<sup>184</sup>, précisant que M. Abe Domínguez a été autorisé à présenter des éléments de preuve dans le cadre de cette procédure<sup>185</sup>. Enfin, le Mexique informe le Secrétariat que M. Abe Domínguez s'est désisté de sa plainte et que, par conséquent, le Profepa a décidé de classer le dossier, en décembre 1999<sup>186</sup>.

À la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat conclut que l'examen, dans le cadre d'un dossier factuel, de l'allégation relative à des omissions présumées liées au traitement de plaintes de citoyens n'est pas justifié.

## V. RECOMMANDATION

Pour les motifs exposés dans la présente notification, le Secrétariat informe le Conseil qu'il juge, à la lumière de la réponse du Mexique, que la communication visée justifie la constitution d'un dossier factuel. Il estime que la communication ainsi que la réponse laissent en suspens des questions centrales et qu'une exposition détaillée des faits pourrait aider à déterminer si le Mexique a bel et bien omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec la démolition de l'usine de BASF, dans le secteur Ex Hacienda El Hospital.

Comme il est mentionné dans la présente notification, le Secrétariat trouve qu'il est justifié de constituer un dossier factuel afin de réunir et présenter de l'information au sujet des allégations des auteurs voulant que le Mexique omette d'assurer l'application efficace de l'article 134, de l'article 135, paragraphe III, ainsi que des articles 136, 139, 150, 151, 152 bis, 169 et 170 de la LGEEPA ; des articles 68, 69, 75 et 78 de la LGPGIR ; de l'article 421 du CPF ; ainsi que de l'article 415, paragraphe I, et de l'article 416, paragraphe I, de la version du CPF qui était en vigueur avant le 6 février 2002 ; de l'article 8, paragraphe X, et des articles 10 et 12 du RRP de même que des normes officielles mexicaines NOM-052-SEMARNAT-1993 et NOM-053-SEMARNAT-1993 en rapport avec le dépôt illégal de déchets dangereux sur le site des installations de BASF

---

183. Réponse de la Partie, à la p. 69.

184. Réponse de la Partie, à la p. 70.

185. Réponse de la Partie, annexe I, tome V, folio 1619.

186. Réponse de la Partie, annexe I, tome XI, folio 4008.

et l'élimination illégale de déchets provenant de ce site au moyen de leur déversement sur des terrains du même secteur, ainsi qu'au sujet de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation, la fermeture et la démolition d'une usine de fabrication de pigments de peinture située dans le secteur Ex Hacienda de Nuestra Señora de la Concepción El Hospital, État de Morelos, Mexique.

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

Respectueusement soumis ce 12<sup>e</sup> jour de mai 2008.

(*original signé*)  
Par : Paolo Solano  
Directeur par intérim  
Unité des communications sur les questions d'application



## **SEM-06-004**

*(Ex Hacienda El Hospital III)*

**AUTEURS :** ROBERTO ABE ALMADA

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 22 septembre 2006

**RÉSUMÉ :** L'auteur allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation, la fermeture et le démantèlement d'une usine de production de pigments de peinture de l'entreprise BASF Mexicana, S.A. de C.V. (BASF), à Cuautla, État de Morelos.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) ET (2)  
(28 septembre 2006)** Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait aux critères établis [par. 14(1)], qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)], et la regroupe avec la communication SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*).

[Voir la communication SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) et la notification au Conseil dans laquelle le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel (12 mai 2008) en même temps que la communication regroupée SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*)].



## **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**

**Peticionario:** Roberto Abe Almada  
**Parte:** Estados Unidos Mexicanos  
**Fecha de recepción:** 22 de septiembre de 2006  
**Fecha de la  
determinación:** 28 de septiembre de 2006  
**Núm. de petición:** SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*)

---

El 22 de septiembre de 2006, el Lic. Roberto Abe Almada (“Peticionario”), por su propio derecho y en su carácter de albacea de la sucesión testamentaria del Sr. Roberto Abe Domínguez, 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 (“ACAAAN” o “Acuerdo”). El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la operación, cierre y desmantelamiento de una planta de producción de pigmentos para pintura (“Instalación”) de la empresa BASF Mexicana, S.A. de C.V. (“BASF”), ubicada en la Ex Hacienda de Nuestra Señora de la Concepción “El Hospital” en Cuautla, estado de Morelos. El Peticionario describe e incorpora a su petición hechos y aseveraciones contenidas en SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), respecto de la cual el Secretariado solicitó una respuesta al gobierno de México el 30 de agosto de 2006.<sup>1</sup>

---

1. Véase Petición, pp. 7-11; y SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) Petición, pp. 7-13.

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta del gobierno de México de acuerdo con el artículo 14(2), por las razones que se exponen en la presente determinación. Asimismo, con base en la Sección 10.3 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (las "Directrices"), el Secretariado ha determinado acumular el expediente de la petición SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*), a la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) en virtud de que ambas presentan los mismos hechos, contienen sustancialmente las mismas aseveraciones y citan la misma legislación ambiental.<sup>2</sup>

## I. RESUMEN DE LA PETICIÓN

El Peticionario transcribe la legislación ambiental citada en la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), por lo que incluye disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico la Protección al Ambiente ("LGEEPA"); la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos ("LGPGIR"); la Ley de Aguas Nacionales; el Código Penal Federal ("CPF"); el Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos; el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; diversas Normas Oficiales Mexicanas; y las disposiciones ambientales contenidas en una auditoría ambiental concluida en 1997 ("Auditoría Ambiental") en las instalaciones operadas por BASF.<sup>3</sup>

A efecto de integrar al análisis que el Secretariado hizo en su determinación del 30 de agosto de 2006, este documento resume únicamente los hechos y aseveraciones adicionales a los contenidos en la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*).

El Peticionario sostiene que las acciones de restauración ambiental del predio de la Ex Hacienda El Hospital donde se encontraba la Instalación, había sido pactada mediante un *contrato de transacción judicial* en el cual la Profepa estaría a cargo de supervisar la remediación ambiental

---

2. Directrices 10.3 "El Secretariado podrá acumular en un mismo expediente dos o más peticiones que se relacionen con los mismos hechos y la misma aseveración de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. En los casos en que dos o más peticiones se relacionen esencialmente con los mismos hechos y con la misma omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y el Secretariado considere que resulta más eficiente o efectivo en términos de costos, acumularlos, podrá proponérselo al Consejo." Énfasis añadido.

3. Petición, pp. 7-9, 12-13.

del predio. Sostiene que las zonas que supuestamente se restauraron, permanecen con alto grado de contaminación por metales pesados.<sup>4</sup> El Peticionario afirma que durante la restauración le fue negado el acceso al predio que ocupó BASF por lo que no pudo conocer ni verificar las acciones de restauración. Señala que a pesar de ello, el Peticionario se percató que la contaminación rebasaba las áreas de la Instalación incluídas en el *contrato de transacción judicial*, por lo que notificó a la autoridad y acudió ante instancias judiciales y administrativas.<sup>5</sup>

El Peticionario afirma que la Profepa no actuó al conocer los resultados de los análisis de suelos realizados por ella misma en predios no arrendados a BASF. Asevera que los resultados mostraron la presencia de plomo, cromo, cadmio y molibdeno en niveles por encima de la normatividad.<sup>6</sup> Alega que este hecho fue reconocido por el Procurador mediante un oficio del 17 de enero de 2002.<sup>7</sup>

Señala también que la Profepa tuvo conocimiento de información técnica elaborada por peritos ambientales,<sup>8</sup> en la que supuestamente se acredita la existencia de contaminación tanto en las zonas arrendadas a BASF<sup>9</sup> —supuestamente remediadas— como en las zonas que no arrendó la empresa.<sup>10</sup> El Peticionario afirma que el gobierno de México no ha dictado medidas de restauración, ni otras medidas para evitar la dispersión de contaminantes por el subsuelo en dichas áreas.<sup>11</sup>

El Peticionario afirma que si bien la Profepa dictó una sanción el 27 de febrero de 2006, ésta no abarcó todas las violaciones en las que supuestamente ha incurrido la empresa, ya que sólo se refirió a algunos incumplimientos del programa de restauración ambiental. Aunque el Peticionario no señala específicamente las violaciones no sancionadas por la Profepa, afirma que éstas se encuentran debidamente documentadas en oficios emitidos por la autoridad;<sup>12</sup> en instrumentos notariales;<sup>13</sup> y en el plan de acción de la Auditoría Ambiental.<sup>14</sup>

---

4. Petición, p. 2.

5. Petición, p. 5.

6. Petición, p. 2.

7. Petición, anexo 7.

8. Petición, anexos 16 y 18.

9. Petición, anexo 9.

10. Petición, anexo 8.

11. Petición, pp. 2-3.

12. Petición, anexos 4 y 5.

13. Petición, anexos 11, 12, 13, y 14.

14. Petición, anexo 3.

La petición reitera y amplía las afirmaciones sobre la existencia de un sistema de drenajes industriales que supuestamente no se encuentran documentados en planos entregados por BASF a la Profepa. Señala que existen dos drenajes provenientes de las instalaciones que ocupó BASF. Según la petición, uno de ellos va en dirección a la comunidad y el otro se conecta a un registro que recibe la descarga que de una planta de tratamiento de la empresa. Éste último se transforma en el canal de riego del Espíritu Santo.<sup>15</sup>

## II. ANÁLISIS

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que el Secretariado puede considerar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevera que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. 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>16</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 asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.” Al respecto, el Peticionario es una persona sin vinculación gubernamental, establecida en territorio mexicano. La petición asevera que el gobierno de México incurre en omisiones al no aplicar efectivamente su legislación ambiental con respecto a la contaminación de suelos que actualmente existe en algunos predios de la Ex Hacienda El Hospital. 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 Peticionario transcribió las mismas disposiciones legales citadas en SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), las cuales ya fueron examinadas en la determinación del Secretariado del 30 de agosto de 2006, por lo que estima que no es necesario hacer un nuevo análisis.

---

15. Petición, p. 7.

16. Véanse en este sentido, por ejemplo, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998) y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

## B. Los seis requisitos del artículo 14 (1) del ACAAN

El artículo 14(1) enlista los seis requisitos específicos para que el Secretariado pueda considerar una petición si a su juicio:

- 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 considera que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1) puesto que:

- a. La petición se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado, en este caso el español.<sup>17</sup>
- b. El Peticionario se identifica claramente en la información proporcionada.
- c. La petición proporciona información suficiente que permite al Secretariado revisarla, incluyendo las pruebas documentales para sustentarla y que permiten su revisión. La petición adjuntó los mismos anexos contenidos en SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) e incluyó además los escritos de notificación a la Profepa sobre los peritajes ambientales.<sup>18</sup>

---

17. 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".

18. Petición, anexos 16 y 18.

- d. La petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria. No se desprende que el Peticionario sea un competidor de BASF que pueda beneficiarse económicamente con la petición. En otras determinaciones, el Secretariado ha considerado procedentes las peticiones presentadas por los propietarios de terrenos afectados por las actividades de una industria.<sup>19</sup> Tampoco 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>20</sup>
- e. El Secretariado considera que el asunto ha sido adecuadamente comunicado a las autoridades en México mediante la presentación de denuncias populares en 1998 y en el 2005.<sup>21</sup> La petición adjunta documentación suficiente en los anexos sobre la correspondencia con la Profepa sobre el asunto planteado en la petición.<sup>22</sup>
- f. Por último, la petición se presenta por una persona establecida en el territorio de una de las Partes.

### III. 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;
- 
- 19. Véase SEM-02-004 (*Proyecto El Boludo*) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (26 de noviembre de 2002). En ese caso, los peticionarios eran dueños de los terrenos afectados por un proyecto de aprovechamiento y tratamiento de un depósito de oro de placer de baja ley.
  - 20. 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".
  - 21. Esta última se adjuntó a la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*).
  - 22. Petición, anexos 7, 16, 18 y 21.

- (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, el medio ambiente y bienes de la sucesión testamentaria del Sr. Roberto Abe Domínguez. El Peticionario alega que la omisión de las autoridades ambientales ha ocasionado la propagación de la contaminación del suelo en los predios de la Ex Hacienda El Hospital.
- b. La petición, conjuntamente con SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) plantean cuestiones 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, particularmente 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. El Peticionario hace referencia a una denuncia popular interpuesta por el Sr. Roberto Abe Domínguez y algunos vecinos de la población ante la Profepa en 1998. El Peticionario afirma que se interpusieron denuncias y demandas civiles, penales y administrativas en 1997 que culminaron con la firma de un *contrato de transacción judicial*.<sup>23</sup> Se desprende de la información proporcionada que el Sr. Roberto Abe Domínguez promovió un juicio de Amparo ante el Juez Tercero de Distrito del Estado de Morelos, en contra de actos de la Delegación de la Profepa.<sup>24</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

---

23. Petición, p. 4.

24. Petición, anexo 4.

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*”. El Secretariado considera que el Peticionario y en su momento el Sr. Abe Domínguez, tomaron las acciones razonables para acudir a los recursos conforme a la legislación de la Parte.

- 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 el conocimiento directo del Peticionario y en la información de los hechos adjunta a la petición.

#### IV. DETERMINACIÓN

El Secretariado examinó la petición SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) 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, respecto de:

- a. Las acciones implementadas por México en relación con la contaminación del suelo que supuestamente persiste dentro y fuera de los terrenos que arrendó BASF en la Ex Hacienda El Hospital, incluyendo la elaboración de estudios de caracterización de suelos; imposición de medidas correctivas, de seguridad; y sanciones administrativas.
- b. La investigación y persecución de un supuesto delito contra la gestión ambiental, relacionado con la omisión de documentar adecuadamente un sistema de drenaje de descarga de aguas residuales en los expedientes administrativos de la Profepa.

El Secretariado, con base en la sección 10.3 de las Directrices, determina acumular la petición SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) a la petición SEM 06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), en virtud de que la primera presenta los mismos hechos, contiene sustancialmente las mismas aseveraciones y hace cita de la misma legislación ambiental.

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. En virtud de la acumulación de expedientes, se fija éste como el nuevo plazo para la respuesta de Parte, dejando sin efecto el término establecido en la determinación del 30 de agosto de 2006.

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.

Sometido respetuosamente a su consideración, el 28 de septiembre 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. Geoffrey Garver, director de la Unidad sobre Peticiones  
Ciudadanas, CCA  
Peticionario



## **SEM-06-005**

*(Espèces en péril)*

**AUTEURS :** SIERRA CLUB ET COLL.

**PARTIE :** CANADA

**DATE :** 10 octobre 2006

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa *Loi sur les espèces en péril* en rapport avec au moins 197 des 529 espèces reconnues comme en péril au Canada, ce qui va à l'encontre de l'objet de la Loi, à savoir : prévenir la disparition des espèces sauvages, permettre le rétablissement de celles qui, par suite de l'activité humaine, sont devenues des espèces disparues du pays, en voie de disparition ou menacées et favoriser la gestion des espèces préoccupantes pour éviter qu'elles ne deviennent des espèces en voie de disparition ou menacées.

### **DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) ET (2)  
(11 décembre 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)].

**PAR. 15(1)  
(10 septembre 2007)** Le Secrétariat informe le Conseil qu'il estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel.



## **Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

### **Determination in accordance with Articles 14(1) and (2) of the North American Agreement for Environmental Cooperation**

**Submitters:** Nature Canada  
Sierra Club (U.S. and Canada)  
Conservation Northwest  
David Suzuki Foundation  
Environmental Defence  
ForestEthics  
Ontario Nature  
Western Canada Wilderness Committee  
BC Nature (formerly Federation of BC Naturalists)  
Federation of Alberta Naturalists  
Natural History Society of Newfoundland  
and Labrador  
Nature Nova Scotia  
Nature Quebec

**Represented by:** Sierra Legal Defence Fund

**Party:** Canada

**Date received:** 10 October 2006

**Date of this  
determination:** 11 December 2006

**Submission no.:** SEM-06-005 (*Species at Risk*)

---

### **I. INTRODUCTION**

On 10 October 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 is failing to effectively enforce the *Federal Species at Risk Act* (SARA) in regard to the process and timelines for listing species, developing and adopting recovering strategies, and ensuring that SARA requirements are met on non-federal lands.

The Secretariat has determined that the following allegations, contained in the submission, meet the criteria set forth in Article 14(1) and merit requesting a response from Canada in light of the factors contained in Article 14(2): (1) Canada is failing to effectively enforce the SARA’s recovery planning requirements as regards identification of critical habitat (s. 41) and mandatory planning timelines (s. 42), and (2) Canada is failing to effectively enforce the emergency order provision in s. 80 with respect to the Spotted Owl in British Columbia and the Woodland Caribou in Alberta. The reasons for this determination are provided below.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

This Submitters assert the failure of the Canadian federal government to effectively enforce the SARA with respect to at least 197 of the 529 species identified as at risk in Canada, so as to frustrate the Act’s purpose: preventing wildlife species from becoming extirpated or becoming extinct and providing for the recovery of wildlife species that are extirpated, endangered or threatened as a result of human activity.<sup>1</sup> More particularly, the Submitters allege that Environment Canada, Parks Canada Agency, the Minister of the Environment and the Department of Fisheries and Oceans are failing to enforce the SARA with regard to listing (s. 27), recovery planning (ss. 41 and 42), and national enforcement through “safety net” and emergency orders (ss. 34 and 80).<sup>2</sup>

---

1. Submission at 1.

2. *Ibid.*

The Submitters summarize the SARA's provisions as follows:

An overview of how the foregoing provisions work together to address species endangerment is as follows: a scientific body for the classification of species, the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC), is created which assesses the status of species, species are "listed" on the official list of species that are extirpated, endangered, threatened or of special concern (ss. 27-31) which triggers obligations under the Act including prohibitions against harm (ss. 32-36), and protections of residence or habitat (ss. 33-36 and ss. 56-64), recovery planning and critical habitat identification (ss. 37-46), and recovery plan implementation (action planning) (ss. 47-64). The SARA also contains a provision to enable protecting species and habitat on an emergency basis (s. 80).<sup>3</sup>

The Submitters claim that responsibility for enforcing and implementing the SARA lies primarily with the federal Minister of the Environment and Environment Canada, as well as with the federal Department of Fisheries and Oceans and the Parks Canada Agency.<sup>4</sup>

The Submitters state that listing is a prerequisite to protection under the SARA, and that Canada is failing to effectively enforce the listing process by adopting an interpretation of s. 27 of the SARA that circumvents the statutory timeline for listing and allows Environment Canada to conduct protracted socio-economic consultations prior to deciding whether to make a listing recommendation to the Governor in Council.<sup>5</sup> According to the Submitters, the legislative record as well as the wording of s. 27 of the SARA reflect a compromise whereby the Governor in Council (and not the Minister of the Environment) is allowed to take into account socio-economic considerations in a listing decision, provided it makes a decision within nine months of COSEWIC completing its assessment in respect of a species and not, as advanced by the Minister, within nine months of the Minister forwarding to the Governor in Council a copy of the COSEWIC assessment along with the Minister's listing recommendation.<sup>6</sup> According to the Submitters, when the SARA came into force, the federal government was not adequately prepared to implement the Act, and that is why it is now failing to honour the compromise reflected in s. 27.<sup>7</sup>

---

3. Submission at 2.

4. *Ibid.*

5. Submission at 2-6.

6. *Ibid.*

7. Submission at 3.

As regards recovery planning, the Submitters maintain that Canada has fallen behind in meeting statutory timelines for posting recovery strategies for listed species, with only 23 of 133 strategies due in 2006 posted as of 29 September (contrary to s. 42).<sup>8</sup> Further, they assert that Canada is not systematically identifying critical habitat in recovery strategies (as required by s. 41(1)(c)), in particular where such habitat is located on non-federal lands.<sup>9</sup>

Finally, the Submitters maintain that the federal government is failing to effectively enforce the SARA by refusing to extend the application of the Act to lands other than federal lands and species other than those otherwise protected under federal law (migratory birds and aquatic species).<sup>10</sup> The Submitters maintain that in accordance with the SARA, the application of the Act must be extended, by ministerial order, if the Minister finds that the laws of a province or territory do not effectively protect species at risk, their residences or critical habitat (s. 34), or a species faces an imminent threat to its survival or recovery (s. 80).<sup>11</sup> The Submitters allege that Alberta, British Columbia, the Northwest Territories and the Yukon lack laws protecting endangered species or biological diversity,<sup>12</sup> and they assert that the federal Environment Minister's failure to recommend to the Governor in Council that the SARA's provisions be made to apply in those provinces and territories amounts to a failure to effectively enforce s. 34 of the SARA in respect of the SARA-listed species that occur therein, with the result that the SARA is no longer an act of national application.<sup>13</sup> In addition, the Submitters cite the Spotted Owl (British Columbia) and the Woodland Caribou (Alberta) as examples of species that, according to the Submitters, face imminent threats to their survival or recovery,<sup>14</sup> and they assert that the failure to issue emergency orders in respect of these species amounts to a failure to effectively enforce s. 80 of the SARA.<sup>15</sup>

- 
8. Submission at 7-8.
  9. Submission at 9: "[...] to date, of the 23 recovery strategies posted on the SARA registry, only 3 identify critical habitat, and 5 partially identify critical habitat. There is little certainty as to whether the prohibitions in the SARA apply where critical habitat has been identified only partially. Moreover, the 3 species where recovery plans identify critical habitat are located within protected areas (Aurora Trout and Horsetail Spike-rush), or have restricted distribution (Barrens Willow)."
  10. Submission at 9-13.
  11. Submission at 9-10.
  12. Submission at 11.
  13. *Ibid.*
  14. Submission at 11-13.
  15. Submission at 13.

### 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).

#### 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, in part, the requirements inherent in this phrase. The Submitters are nongovernmental organizations as defined in Article 45(1) of the NAAEC. In addition, the provisions of the SARA identified by the Submitters are clearly environmental law within the meaning of NAAEC Article 45(2), as they are provisions of a statute whose primary purpose is the protection of the environment through the protection of endangered species and their habitat.<sup>16</sup> However, while the submission alleges a failure to effectively enforce the cited provisions of law and not a deficiency in the law itself, the Secretariat is of the view that not all of the allegations made by the Submitters can be considered by the Secretariat under Article 14 of the NAAEC, for the reasons set forth below.

##### 1. *Alleged failure to effectively enforce listing process in SARA s. 27*

The Submitters allege, first, that “[t]he federal government is failing to enforce the 9-month timeline for listing, as well as frustrating the listing process by considering matters not contemplated by the SARA.”<sup>17</sup> Specifically, the Submitters allege:

[S]ection 27 of the SARA requires that species be listed within 9 months and does not admit an extended consultation by the Minister of the Environment. Additionally, there is no jurisdiction for the Minister of the Environment to consider the socio-economic consequences of listing in determining whether or not to recommend to the federal Cabinet to list a species. By creating indefinite timelines and undertaking socio-economic

---

16. Art. 45(2)(a)(iii) of the NAAEC.

17. Submission at 4.

assessments of the implications of species listing prior to the statutory 9-month time frame for discussion by the federal Cabinet, the Government of Canada is failing to enforce the listing provisions of the SARA. The consequences of this failure to enforce, by the design of the SARA which requires listing as a precondition to all protections and recovery measures that flow from the Act, is to jeopardize the SARA in its entirety.<sup>18</sup>

The Submitters also allege that the Government is delaying listing because “[...] after the SARA came into force, the federal Government realized that it was not adequately prepared to implement the SARA.”<sup>19</sup> The question of whether the language and legislative history of s. 27 of the SARA support the Government’s interpretation regarding timelines, and the question of whether the Government is acting within the bounds of the law in taking into account socio-economic considerations in deciding on listing recommendations to the Governor in Council, are essentially questions of law. The Secretariat finds that the NAAEC’s submissions on enforcement matters process, which is intended to shed light on facts regarding alleged failures to effectively enforce environmental laws, is ill-suited to assertions grounded to such an extent in threshold questions of law.

The Secretariat notes that it is not determining the broader question of whether s. 27 of the SARA can ever give rise to an allegation that would be eligible for review under the NAAEC’s submissions on enforcement matters process. It is simply finding that the allegations advanced by the Submitters in this submission, as regards the interpretation of s. 27 of the SARA, do not raise a factual question of enforcement which can be considered by the Secretariat under Article 14.

## ***2. Alleged failure to effectively enforce recovery planning requirements in SARA ss. 41 and 42***

Next, the Submitters allege that Canada is failing to effectively enforce the SARA’s recovery planning timelines (s. 42) and recovery planning requirements (s. 41).<sup>20</sup> On the issue of timelines, the Submitters assert that as of 29 September 2006, Canada had failed to meet mandatory deadlines for placing over 100 recovery strategies for newly listed species in the SARA public registry.<sup>21</sup> They assert that an evaluation of the SARA’s implementation raises concern that the process for

---

18. Submission at 6.

19. Submission at 3.

20. Submission at 7.

21. *Ibid.*

developing and posting recovery strategies will fall even further behind in 2007 and thereafter.<sup>22</sup> In addition, the Submitters allege that most of the posted recovery strategies do not identify the species' critical habitat, as required by s. 41(1)(c).<sup>23</sup> They cite an external evaluation which concludes that "[w]here provinces/territories are leading recovery planning efforts, they report a reluctance to identify critical habitat on non-federal lands until the supporting policy framework is clarified."<sup>24</sup> The Submitters further allege that "[...] because critical habitat is not identified, the SARA's prohibitions against harming critical habitat cannot be enforced and the Act's intent to protect endangered or threatened species by protecting their habitat is frustrated."<sup>25</sup>

Sections 41 and 42 of the SARA are clear as regards timelines for posting recovery strategies and the requirement that such strategies include an identification of the species' critical habitat, to the extent possible. The Submitters allege that in the case of many species, Canada is not meeting these obligations. In the past, the Secretariat has found that assertions regarding an alleged failure by a government to fulfill a clear, specific legal obligation satisfy the requirements of Article 14(1).<sup>26</sup> The assertions in the submission regarding enforcement of the requirements in ss. 41 and 42 are based on factual questions regarding the alleged delays in meeting those requirements, and not solely on legal interpretations of the act. The Secretariat finds that the Submitters' allegations regarding the alleged failure by Canada to effectively enforce the SARA in regard to timelines for posting recovery strategies under s. 42 and identify species' critical habitat within such strategies pursuant to s. 41 satisfy the requirements of Article 14(1) of the NAAEC.

### **3. *Alleged failure to effectively enforce "safety net" and emergency order provisions under SARA ss. 29, 34 and 80***

Finally, the Submitters assert that Canada is failing to effectively enforce the SARA's "safety net" (s. 34) and emergency order (ss. 29, 80) provisions, which allow the federal government to take action to ensure the SARA is respected on non-federal lands in cases where either the laws of a province do not effectively protect a species at risk (safety net provisions) or a species faces an imminent threat to its survival or

---

22. *Ibid.*

23. Submission at 8.

24. Submission at 9.

25. *Ibid.*

26. SEM-98-003 (*Great Lakes*), Determination pursuant to Article 14(1) and (2) (8 September 1999) at 7.

recovery (emergency order).<sup>27</sup> Both s. 34 and s. 80 provide that the Minister “shall” exercise his or her powers under the provision if the Minister “is of the opinion” that either the laws of a province do not adequately protect a species or its residence, or that a species faces imminent threats to its survival or recovery. These sections create a clear, specific obligation to act, but only when a prior condition is met: the Minister must form an opinion on the matter. Forming an opinion involves the exercise of discretion. Generally, a Minister’s decision based on the exercise of discretion can only be challenged, as the Submitters appear to acknowledge,<sup>28</sup> if it is patently unreasonable. A decision may be patently unreasonable if it was made arbitrarily or in bad faith, cannot be supported on the evidence, or did not take into account the appropriate factors.

With respect to the “safety net” provisions, the Submitters contend that if a province’s laws do not address the components in SARA’s “Measures to Protect Listed Wildlife Species” to ensure a species is effectively protected (SARA ss. 32-36), “the Minister has no choice but to recommend to the Governor in Council (in accordance with s. 34) that s. 32 and/or s. 33 apply to the provincial lands.”<sup>29</sup> The Secretariat finds that whether the laws of a province or territory fail to meet the SARA’s standards is essentially a threshold legal question that is ill-suited to the submissions on enforcement matters process under NAAEC Articles 14 and 15.

With respect to the SARA’s emergency order provisions (s. 80), as applied to the Spotted Owl, the Submitters state that they

[...] consider that the [circumstances set out in the submission] are egregious and likely represent a worst-case scenario in terms of emergencies facing endangered species. They consider that by failing to recommend the issuance of an emergency order, the Minister of the Environment is failing to effectively enforce the Act.<sup>30</sup>

The Submitters make similar assertions with respect to the Woodland Caribou.<sup>31</sup>

The Secretariat finds that whether facts exist which trigger the Minister’s duty to recommend the issuance of an emergency order

---

27. Submission at 10.

28. Submission at 14: “On September 15, 2006, the Submitters launched another court action to review the minister’s decision and have it declared patently unreasonable.”

29. Submission at 12.

30. *Ibid.*

31. Submission at 12-13.

pursuant to s. 80 of the SARA in respect of the Spotted Owl and the Woodland Caribou involves factual questions of enforcement to which the submissions on enforcement matters process under Articles 14 and 15 of the NAAEC is well-suited.

### B. Six Specific Criteria under Article 14(1)

Article 14(1) 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>32</sup>

The submission meets the above criteria. It has been submitted in writing, in English, a language designated by Canada. It clearly identifies the Submitters.<sup>33</sup>

The submission provides sufficient information to allow the Secretariat to review it, including a copy of an extensive, formative evaluation of federal species at risk programs commissioned by the federal government and made public in July 2006.<sup>34</sup> Subsection 2.4 of the Stratos Report concerns recovery planning, and it lists "meeting the Act's specified

---

32. NAAEC Article 14(1)(a)-(f).

33. Submission at ii.

34. Submission at Tab 3: Stratos Inc., "Formative Evaluation of Federal Species at Risk Programs – Final Report, July 2006" (Prepared for Environment Canada, Fisheries and Oceans Canada, Parks Canada Agency) [hereinafter the "Stratos Report"].

timelines” and “identification of critical habitat for species at risk” as expected outputs for recovery planning. It concludes:

It is too early to reach a conclusion on whether the expected outcomes will be realized. On the one hand, hundreds of recovery strategies are currently in various stages of development. Should these be finalized, they will represent a significant accomplishment vis-à-vis past, non-mandated recovery planning efforts.

On the other hand, there are numerous warning signs that the recovery planning process is not yet on track, and a great deal of uncertainty and concern exists with respect to the progress of recovery planning processes. The following factors are of particular concern:

- Not all legislated deadlines for the development of recovery strategies are being met.
- With a few exceptions, critical habitat is not being identified by the core departments.
- The development of action plans has not been approached in a systematic manner. As a result, few scientifically defensible and socio-economically desirable actions have been identified.
- All core departments lack resources and appropriate guidance for involving Aboriginal peoples, consulting affected parties, and conducting socio-economic analysis.
- A great deal of uncertainty and concern exists with respect to the process for recovery strategy development going forward.<sup>35</sup>

These are identified as cross-cutting issues that affect all core federal departments.<sup>36</sup>

As regards the question of enforcing the SARA on non-federal lands, including through issuance of emergency orders pursuant to SARA s. 80, Subsection 2.6 of the Stratos Report, entitled “Protections (Permitting, Compliance Promotion, and Enforcement),” lists a number of expected outputs regarding federal enforcement, and expecting provinces and territories to do the same.<sup>37</sup> An expected intermediate outcome is that “Parties to the [National Accord for the Protection of Species at

---

35. Stratos Report at 35.

36. Stratos Report at 42.

37. Stratos Report at 45.

Risk] take action to legally protect species at risk and their habitat.”<sup>38</sup> As regards Environment Canada, the evaluation concludes:

Environment Canada has significant responsibilities for ensuring compliance with and enforcing SARA on all federal lands, with the exception of those under the jurisdiction of Parks Canada. At the time of this evaluation, however, a number of gaps were identified in the Department’s related activities and programs, including

- the lack of a formal and funded compliance promotion strategy/program;
- the lack of an enforcement strategy with respect to SARA, with investigations occurring only on a reactive basis, for the most part;
- no enforcement agreements in place with the provinces or territories;
- no clear strategy or plan to authorize other persons to act as enforcement officers;
- resources that [sic] were allocated to support the Department’s enforcement activities, but these did not reach the regional offices responsible for undertaking enforcement activities; and
- the policy framework to support the Act’s safety net provisions, which remains outstanding.

Moreover, the Department does not have a system or mechanism for determining the degree to which equivalent actions have been taken by other parties to the Accord (i.e., provinces and territories).<sup>39</sup>

In addition, the Submitters support their assertions regarding recovery planning and emergency orders with copies of many submissions to the federal government.<sup>40</sup>

---

38. *Ibid.*

39. Stratos Report at 47.

40. See submission at Tab 4 (identifying critical habitat in a recovery strategy); Tab 5 (alleged shortcomings of provincial recovery strategy for the Spotted Owl); Tab 7 (petition requesting emergency order under s. 80 for Spotted Owl); Tab 8 (petition requesting emergency order under s. 80 for Woodland Caribou); Tab 9 (Environment Canada acknowledgement of receipt for Woodland Caribou petition); Tab 10 (petition and federal government response to Petition 121, concerning, *inter alia*, Question 6, identification of critical habitat); Tab 11 (letter to Minister of Environment regarding delays in posting recovery strategies, and Minister’s response); Tab 13 (letter to the Canadian Wildlife Service commenting on a federal policy discussion paper regarding critical habitat); Tab 14 (letter to Minister of the Environment regarding the Stratos Report).

In accordance with the CEC Council's *Guidelines for Submissions on Enforcement Matters* (the "Guidelines"), in its review of a submission under Article 14(1)(c), the Secretariat considers whether the submission addresses the factors listed in Article 14(2).<sup>41</sup> The submission addresses these factors.<sup>42</sup> The submission is accompanied by more than ten appendices containing information about actions taken by one or some of the Submitters to communicate their concerns regarding all of the matters raised in the submission to the federal Minister of the Environment and government agencies. Considering all of the information provided in support of the submission, including a detailed document describing the Submitters' objections to British Columbia's recovery strategy for the Spotted Owl,<sup>43</sup> and recalling that Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural obstacle,<sup>44</sup> the Secretariat finds that the submission provides sufficient information to allow the Secretariat to review it.

The submission appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry: the submission is concerned with Canada's actions to apply and enforce the law, rather than with the actions of any one industry or corporation. The submission is accompanied by copies of submissions made by the Submitters to government authorities, as well as responses received, if any.<sup>45</sup>

### 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 a response to the submission from the Party concerned.

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:

---

41. Guideline 5.6.

42. Submission at 14-15.

43. Submission at Tab 5.

44. See SEM-97-005 (*Biodiversity*), Determination pursuant to Article 14(1) and (2) (26 May 1998) at 2: "The Secretariat is of the view that Article 14, and Article 14(1) in particular, are not intended to be insurmountable procedural screening devices."

45. Submission at 13-14 and at Tabs 4-14.

- (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>46</sup>

The Secretariat, guided by the factors listed in Article 14(2), has determined that the submission merits requesting a response from Canada with respect to the assertion that (1) Canada is failing to effectively enforce the SARA's recovery planning requirements as regards identification of critical habitat (s. 41) and mandatory planning timelines (s. 42), and (2) Canada is failing to effectively enforce the emergency order provisions under s. 80 with respect to the Spotted Owl in British Columbia and the Woodland Caribou in Alberta.

First, the submission contains an allegation of harm to the organizations making the submission: the Submitters state that as non-governmental organizations dedicated to the protection of nature and the environment, they are directly concerned by the disappearance of species in Canada and by Canada's failure to enforce the law that has been adopted to protect species at risk.<sup>47</sup> Next, the submission raises matters whose further study in this process would advance the goals of the Agreement, including fostering the protection of the environment in Canada for the well being of present and future generations; avoiding creating trade distortions; and enhancing compliance with, and enforcement of, environmental laws and regulations.<sup>48</sup> Furthermore, the submission does not rely on mass media reports.

The Submitters have pursued private remedies in connection with matters raised in the submission. They state that in December 2005 and September 2006, they initiated court actions in connection with the application of s. 80 of the SARA in the case of the Spotted Owl in British Columbia.<sup>49</sup> In addition, in December 2005, the Submitters filed a

---

46. Article 14(2) of the NAAEC.

47. Submission at 14-15.

48. Article 1(a), (e), (g) of the NAAEC.

49. Submission at 12.

detailed petition with the federal Minister of the Environment setting out why they believe the Minister should issue an emergency order under s. 80 of the SARA for the protection of the Woodland Caribou in Alberta.<sup>50</sup>

As regards recovery planning, in June 2006, Sierra Legal Defence Fund contacted the Minister of Environment on behalf of some of the Submitters, asking for a meeting with the Minister on the issue of delays in posting recovery strategies on the public registry, and the Minister replied in September, stating that ministry officials are aware of the delays and are doing everything in their power to overcome unexpected obstacles which have arisen.<sup>51</sup>

As regards identification of critical habitat in recovery strategies, in 2004, one of the Submitters, Canadian Nature Federation (now Nature Canada), provided comments to the Canadian Wildlife Service on a federal policy discussion paper regarding critical habitat,<sup>52</sup> and in August 2006, this Submitter wrote to the Minister of Environment, underscoring the findings of the Stratos Report that identify challenges in the recovery planning area, including the need to meet legislated deadlines, as well as less than anticipated progress by core departments in identifying critical habitat.<sup>53</sup> In that letter, Nature Canada recommended that core departments publicly report back on progress towards implementing the evaluation's recommendations; that Environment Canada be ensured adequate resources for migratory bird conservation and protected area delivery; and that core departments and the responsible Minister ensure stronger delivery of the Act by seeking adequate resources for departmental SARA programs.<sup>54</sup>

The Submitters maintain that resorting to the courts "[...] has proven protracted and strongly suggests that private remedies are unsuitable concerning listing, recovery planning, critical habitat identification and failure to enforce prohibitions (before critical habitat is identified), particularly where many species, by both their legal status and their circumstances, require timely action to avoid extirpation."<sup>55</sup> They state further that given a lack of jurisprudence in Canada and a lack of success in earlier proceedings in provinces to protect species, "Canada's

---

50. Submission at Tab 8.

51. Submission at Tab 11.

52. Submission at Tab 13.

53. Submission at Tab 14.

54. *Ibid.*

55. Submission at 15.

courts are not proving to be an effective forum for addressing concerns regarding species endangerment.”<sup>56</sup>

The Secretariat has carefully considered – in light of the factors contained in Article 14(2) – those allegations of the Submitters which meet the Article 14(1) criteria, in order to determine whether these allegations, taken together, merit requesting a response from Canada. In doing so, the Secretariat has examined whether private remedies available under the Party’s law have been pursued. The submission and its appendices indicate that the Submitters have engaged in a range of actions in regard to all of the matters covered by these allegations, including responding to public calls for comments on discussion papers; addressing requests for meetings, offers to cooperate, and formal petitions to the Minister of the Environment; and applying to the courts for review of ministerial decisions. Not all actions were pursued in connection with each allegation. On the other hand, it appears that there are issues common to each of the allegations, such as the connection between the timeliness and adequacy of recovery strategies and the existence of imminent threats that would necessitate the issuance of an emergency order, such that a remedy pursued in respect of one allegation could serve to address, in part, issues raised in another.

The Secretariat has weighed these considerations in light of its determination that the submission – focusing, as it does, on legislation for the protection of species at risk in Canada, and supported by a recent, in-depth, government-funded assessment that raises concerns about enforcement matters addressed in the submission – clearly raises matters whose further study in this process would advance the NAAEC’s goal of fostering the protection and improvement of the environment in Canada for the well-being of present and future generations, as well as supporting the environmental goals and objectives of the NAFTA.

In sum, having reviewed the submission in light of the factors contained in Article 14(2), the Secretariat has determined that the submission merits requesting a response from Canada with respect to the assertions that (1) Canada is failing to effectively enforce the SARA’s recovery planning requirements as regards identification of critical habitat (s. 41) and mandatory planning timelines (s. 42), and (2) Canada is failing to effectively enforce the emergency order provision in s. 80 with respect to the Spotted Owl in British Columbia and the Woodland Caribou in Alberta.

---

56. *Ibid.*

#### IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-06-005 (*Species at Risk*) meets the requirements of Article 14(1) of the NAAEC and merits requesting a response from the Party in light of the factors listed in Article 14(2), with respect to the assertions that (1) Canada is failing to effectively enforce the SARA's recovery planning requirements as regards identification of critical habitat (s. 41) and mandatory planning timelines (s. 42), and (2) Canada is failing to effectively enforce the emergency order provisions under s. 80 with respect to the Spotted Owl in British Columbia and the Woodland Caribou in Alberta. Accordingly, the Secretariat requests a response to these allegations from Canada, subject to the provisions of NAAEC Article 14(3). A copy of the submission and its appendices were previously forwarded to the Party under separate cover.

Respectfully submitted,

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

(*original signed*)

Katia Opalka

Legal Officer, Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: José Manuel Bulás, SEMARNAT  
David McGovern, Environment Canada  
Judith E. Ayres, US-EPA  
Felipe Adrián Vázquez-Gálvez, CEC Executive Director  
Devon Page, Sierra Legal Defence Fund

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

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

<b>Auteurs :</b>	Nature Canada Sierra Club (États-Unis et Canada) Conservation Northwest David Suzuki Foundation Environmental Defence ForestEthics Ontario Nature Western Canada Wilderness Committee BC Nature (anciennement la Federation of BC Naturalists) Federation of Alberta Naturalists Natural History Society of Newfoundland and Labrador Nature Nova Scotia Nature Québec
<b>Représentés par :</b>	Sierra Legal Defence Fund
<b>Partie visée :</b>	Canada
<b>Date de la communication :</b>	10 octobre 2006
<b>Date de la notification :</b>	10 septembre 2007
<b>Nº de la communication :</b>	<b>SEM-06-005 (<i>Espèces en péril</i>)</b>

---

### I. RÉSUMÉ

Le 10 octobre 2006, les auteurs susmentionnés ont présenté au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le

Secrétariat), une communication sur les questions d'application conformément à l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'ANACDE ou l'Accord). En vertu de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat peut examiner une 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, s'il juge que cette communication satisfait aux critères mentionnés au paragraphe 14(1). Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait à ces critères, le Secrétariat détermine si elle justifie la demande d'une réponse à la Partie visée (paragraphe 14(2)).

Les auteurs de la communication allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa *Loi sur les espèces en péril* (LEP ou la *Loi*) en rapport avec le processus et les délais d'inscription d'espèces sur la liste des espèces en péril, l'élaboration et l'adoption de programmes de rétablissement et les mesures de surveillance de la conformité aux dispositions de la LEP sur les terres non domaniales.

Le 11 décembre 2006, le Secrétariat a déterminé que les allégations suivantes, faites dans la communication, satisfisaient aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et méritaient qu'on demande une réponse au Canada à la lumière des facteurs énoncés au paragraphe 14(2) : (1) le Canada omet d'assurer l'application efficace des exigences de la LEP relativement à la planification du rétablissement en ce qui a trait à la désignation de l'habitat essentiel (art. 41) et aux délais prescrits pour la planification (art. 42), et (2) le Canada omet d'assurer l'application efficace des dispositions relatives aux décrets d'urgence (art. 80) à l'égard de la chouette tachetée du Nord en Colombie-Britannique et du caribou des bois en Alberta.

Le Canada a présenté sa réponse au Secrétariat le 8 février 2007. Dans cette réponse, le Canada affirme que les allégations relatives à l'application des articles 41 et 80 de la LEP font l'objet de procédures judiciaires en instance. Conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, le Canada demande au Secrétariat de mettre fin à l'examen de ces allégations. Le Canada affirme par ailleurs qu'il ne peut répondre aux allégations relatives à l'omission de respecter les délais prescrits pour la planification conformément à l'article 42 de la LEP parce que la communication ne décrit aucun incident concret et factuel.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse du Canada, le Secrétariat conclut que la réponse laisse en suspens des questions fondamentales incluses dans la communication relativement

à l'application des articles 41, 42 et 80 de la LEP. Dans la présente notification, le Secrétariat fournit les motifs pour lesquels il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Les auteurs allèguent que le gouvernement du Canada omet d'assurer l'application efficace de la LEP en rapport avec au moins 197 des 529 espèces considérées comme en péril au Canada, ce qui va à l'encontre de l'objet de la *Loi*, à savoir prévenir la disparition des espèces sauvages et permettre le rétablissement de celles qui, par suite de l'activité humaine, sont devenues des espèces disparues, en voie de disparition ou menacées<sup>1</sup>. Plus précisément, les auteurs allèguent qu'Environnement Canada, l'Agence Parcs Canada, le ministre de l'Environnement et le ministère des Pêches et des Océans omettent d'assurer l'application de la LEP en rapport avec l'inscription des espèces sur la liste (art. 27), la planification du rétablissement (art. 41 et 42), ainsi que l'application à l'échelle nationale au moyen d'un filet de sécurité et les décrets d'urgence (art. 34 et 80)<sup>2</sup>.

Les auteurs résument ainsi les dispositions de la LEP :

[TRADUCTION] Voici un aperçu de ce que prévoient les dispositions susmentionnées relativement aux espèces en péril : un organe scientifique responsable de la classification des espèces – le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC) évalue la situation des espèces, les espèces sont inscrites sur la liste officielle des espèces disparues, en voie de disparition, menacées ou préoccupantes (art. 27-31), ce qui nécessite le respect d'obligations en vertu de la *Loi*, notamment l'interdiction de causer des préjudices (art. 32 à 36), et l'obligation de protéger la résidence ou l'habitat (art. 33 à 36 et 56 à 64), la planification du rétablissement et la définition de l'habitat essentiel (art. 37 à 46), ainsi que la mise en œuvre du plan de rétablissement (plan d'action) (art. 47 à 64). La LEP renferme également des dispositions prévoyant la prise de mesures d'urgence pour protéger les espèces et leur habitat (art. 80)<sup>3</sup>.

Les auteurs affirment que l'application de la LEP incombe essentiellement au ministre fédéral de l'Environnement et à Environnement Canada, de même qu'au ministère des Pêches et des Océans et à l'Agence Parcs Canada<sup>4</sup>.

- 
1. Communication à la p. 1.
  2. *Ibid.*
  3. Communication à la p. 2.
  4. *Ibid.*

Les auteurs disent que l'inscription sur la liste est une condition préalable à la protection des espèces en vertu de la LEP et que le Canada omet d'appliquer efficacement le processus d'inscription en interprétant l'article 27 de la LEP d'une manière à ne pas respecter le délai prescrit relativement à l'inscription d'une espèce sur la liste et à permettre à Environnement Canada de faire des consultations socioéconomiques prolongées avant de décider s'il recommandera au gouverneur en conseil d'inscrire une espèce sur la liste<sup>5</sup>. Selon les auteurs, les mesures législatives et le libellé de l'article 27 de la LEP prévoient que le gouverneur en conseil (et non le ministre de l'Environnement) peut tenir compte de facteurs socioéconomiques lorsqu'il doit décider s'il y a lieu d'inscrire une espèce sur la liste, dans la mesure où il rend une décision dans les neuf mois suivant l'évaluation faite par le COSEPAC au sujet d'une espèce et non, comme le prétendait le ministre, dans les neuf mois suivant l'envoi par le ministre au gouverneur en conseil d'une copie de l'évaluation du COSEPAC accompagnée de la recommandation du ministre<sup>6</sup>. Selon les auteurs, le gouvernement fédéral ne respecte pas le compromis autorisé par l'article 27 parce qu'il n'était pas prêt à appliquer la LEP lorsque celle-ci est entrée en vigueur<sup>7</sup>.

En ce qui a trait à la planification du rétablissement, les auteurs soutiennent que le Canada a pris du retard en ce qui concerne le respect des délais prescrits relativement à la publication de programmes de rétablissement des espèces répertoriées, puisque seulement 23 des 133 programmes qui devaient être prêts en 2006 ont été publiés au 29 septembre 2006 (ce qui ne respecte pas les dispositions de l'article 42)<sup>8</sup>. Les auteurs affirment en outre que le Canada ne désigne pas systématiquement l'habitat essentiel dans les programmes de rétablissement (comme l'exige l'alinéa 41(1)c)), plus particulièrement lorsque cet habitat se trouve sur des terres non domaniales<sup>9</sup>.

Enfin, les auteurs soutiennent que le gouvernement fédéral omet d'assurer l'application efficace de la LEP en refusant d'élargir l'appli-

---

5. Communication aux p. 2-6.

6. *Ibid.*

7. Communication à la p. 3.

8. Communication aux p. 7-8.

9. Communication à la p. 9 : « [...] jusqu'à maintenant, seulement 3 des 23 programmes de rétablissement publiés dans le registre de la LEP désignent un habitat essentiel et 5 incluent une désignation partielle. On ne sait pas vraiment si les interdictions prévues par la LEP s'appliquent dans les cas où on a fait une désignation partielle de l'habitat essentiel. En outre, les trois espèces pour lesquelles un habitat essentiel a été désigné dans les plans de redressement vivent dans des aires protégées (omble de fontaine aurora et éléocharide fausse-prêtre), ou ont une répartition limitée (saule des landes). » [notre traduction]

cation de la *Loi* pour inclure les terres autres que les terres domaniales et les espèces autres que celles qui sont protégées par la législation fédérale (oiseaux migrateurs et espèces aquatiques)<sup>10</sup>. Les auteurs maintiennent que, conformément à la LEP, l'application de la *Loi* doit être élargie, par décret ministériel, si le ministre établit que les lois d'une province ou d'un territoire ne protègent pas efficacement les espèces en péril, leurs résidences ou leur habitat essentiel (art. 34), ou qu'une espèce est exposée à des menaces imminentées pour sa survie ou son rétablissement (art. 80)<sup>11</sup>. Les auteurs allèguent que l'Alberta, la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon ne disposent pas de lois qui protègent les espèces en voie de disparition ou la biodiversité<sup>12</sup> et ils affirment que l'omission du ministre fédéral de l'Environnement de recommander au gouverneur en conseil de faire en sorte que les dispositions de la LEP s'appliquent dans ces provinces et territoires équivaut à une omission d'assurer l'application efficace de l'article 34 de la LEP eu égard aux espèces visées par la *Loi* qui se trouvent dans ces provinces et territoires, ce qui enlève du coup à la LEP son statut de loi d'application nationale<sup>13</sup>. De plus, les auteurs donnent l'exemple de deux espèces – la chouette tachetée du Nord (Colombie-Britannique) et le caribou des bois (Alberta) – qui, selon eux, sont exposées à des menaces imminentées pour leur survie ou leur rétablissement<sup>14</sup>, et ils affirment que l'omission d'adopter des décrets d'urgence visant ces espèces équivaut à une omission d'assurer l'application efficace de l'article 80 de la LEP<sup>15</sup>.

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE

Le 11 décembre 2006, le Secrétariat a déterminé que certaines des allégations faites dans la communication satisfont aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et justifient la demande d'une réponse au Canada conformément au paragraphe 14(2)<sup>16</sup>. Le Secrétariat a donc demandé au Canada de lui fournir une réponse relativement aux allégations suivantes :

(1) Le Canada omet d'assurer l'application efficace des dispositions de la LEP relativement à la planification du redressement en rapport avec la désignation de l'habitat essentiel (art. 41) et les

- 
- 10. Communication aux p. 9-13.
  - 11. Communication aux p. 9-10.
  - 12. Communication à la p. 11.
  - 13. *Ibid.*
  - 14. Communication aux p. 11-13.
  - 15. Communication à la p. 13.
  - 16. SEM-06-005 (*Espèces en péril*) Determination in accordance with Articles 14(1) and (2) (11 décembre 2006).

délais prescrits pour l'adoption de plans de redressement (art. 42), et

(2) le Canada omet d'assurer l'application efficace des dispositions de l'article 80 relativement aux décrets d'urgence en rapport avec la chouette tachetée du Nord en Colombie-Britannique et le caribou des bois en Alberta<sup>17</sup>.

Le Canada a répondu à la communication le 8 février 2007<sup>18</sup>. Dans sa réponse, le Canada explique que, « [a]u Canada, l'autorité pour la protection des espèces en péril est partagée<sup>19</sup> ». Le Canada précise que la LEP « est une loi relativement nouvelle et complexe qui exige de vastes consultations et une grande collaboration<sup>20</sup> » et qu'elle « s'avère le principal instrument juridique du gouvernement fédéral pour prévenir l'extinction de la faune canadienne, de même que la clé pour protéger la biodiversité du Canada<sup>21</sup> ».

Le Canada affirme en outre que les allégations relatives aux articles 41 (désignation de l'habitat essentiel) et 80 (décrets d'urgence visant la chouette tachetée du Nord) de la LEP font l'objet de procédures judiciaires en instance au Canada<sup>22</sup>. Conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, le Canada demande que le Secrétariat « n'aille pas plus avant dans ces questions afin d'éviter tout chevauchement ou toute interférence dans ces procédures<sup>23</sup> ».

En ce qui a trait à l'article 41, le Canada constate que plusieurs des auteurs de la communication sont parties à une procédure judiciaire visant à contester la validité du programme de rétablissement du pluvier siffleur au motif que ce programme ne désigne pas l'habitat essentiel dans la mesure du possible<sup>24</sup>, et alléguant que la désignation de l'habitat essentiel dans les programmes de rétablissement est reportée par le gouvernement fédéral et les provinces jusqu'à ce que soit finalisée la politique de l'habitat essentiel<sup>25</sup>. Selon le Canada, une considération

---

17. *Ibid.*

18. Gouvernement du Canada. Réponse du gouvernement du Canada à la communication SEM 06-005 sur des questions d'application de la Loi (*Espèces en péril*) (8 février 2007) [ci-après appelée « la réponse »].

19. Réponse à la p. 1.

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*

22. Réponse à la p. 4.

23. *Ibid.*

24. Réponse à la p. 5.

25. Réponse à la p. 6.

plus poussée de l'article 41 par le Secrétariat serait inopportune, car elle entraînerait un chevauchement et perturberait les procédures judiciaires en instance<sup>26</sup>.

En ce qui a trait à l'article 80, dans sa réponse, le Canada fait référence à une procédure judiciaire dans le cadre de laquelle le Western Canada Wilderness Committee et d'autres parties allèguent que le ministre fédéral de l'Environnement ne s'est pas acquitté d'une obligation législative, du fait qu'il n'a pas pris de décret d'urgence pour protéger la chouette tachetée du Nord en Colombie-Britannique. Le Canada affirme que, puisque le paragraphe 80(2) de la LEP n'a pas encore été interprété par le tribunal, l'issue des procédures relatives à la chouette tachetée du Nord pourrait influer sur la façon dont le ministre de l'Environnement traitera à l'avenir les questions touchant le paragraphe 80(2), y compris la question du caribou des bois<sup>27</sup>.

Pour ce qui est de la désignation de l'habitat essentiel en vertu de l'article 41 de la LEP, le Canada explique, dans sa réponse que « l'élément exécutoire pertinent de ces exigences [de la Loi] [concernant la planification du rétablissement] est lié à la protection de l'habitat essentiel s'il a été désigné dans la stratégie de rétablissement<sup>28</sup> ». Le Canada souligne que, au moment où il rédigeait sa réponse, seulement deux stratégies de rétablissement désignaient l'habitat essentiel : la sterne de Dougall et l'éleocharide fausse-prêle<sup>29</sup>. Le Canada ajoute que la désignation de l'habitat essentiel peut s'effectuer lors de l'étape « plan d'action » de la planification du rétablissement et que « [b]ien que les stratégies de rétablissement prévoient des délais pour la préparation d'un plan d'action, il n'existe aucun délai régi par la loi pour élaborer les plans en soi<sup>30</sup> ».

Dans sa réponse, le Canada répond aux allégations des auteurs au sujet de l'omission de respecter les délais prescrits relativement à la publication des programmes de rétablissement en vertu de l'article 42 de la LEP. Le Canada explique que cette disposition de la *Loi* précise que les délais de planification du rétablissement varient en fonction du statut de l'espèce et de la date de son inscription au répertoire<sup>31</sup>. Le Canada affirme que « [a]u moment de la promulgation de la LEP en 2003, 190 espèces ont été ajoutées à la liste juridique des espèces en péril

---

26. *Ibid.*

27. Réponse à la p. 8.

28. Réponse à la p. 10.

29. *Ibid.*

30. Réponse aux p. 10-11.

31. Réponse à la p. 9.

comme étant disparues, en danger de disparition ou menacées<sup>32</sup> ». Le Canada ajoute que 303 espèces sont actuellement répertoriées dans ces trois catégories et qu'on doit préparer des programmes de rétablissement et des plans d'action pour ces espèces. Dans sa réponse, le Canada précise que « des stratégies de rétablissement peuvent viser plus d'une espèce et que les documents de rétablissement doivent être élaborés selon un niveau approprié d'expertise scientifique et de renseignements biologiques<sup>33</sup> ».

Le Canada affirme que le processus de planification du rétablissement exige « des consultations élaborées avec les provinces et les territoires et avec les intervenants, de même qu'un important engagement de la part des peuples autochtones<sup>34</sup> ». Le Canada ajoute que, en vertu de l'*Accord pour la protection des espèces en péril*, conclu en 1996, « les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (à l'exception du Québec) ont accepté de participer à un programme national de rétablissement<sup>35</sup> » dans le cadre duquel les gouvernements qui partagent la responsabilité pour une espèce déterminent les rôles et les responsabilités pour l'élaboration des documents de planification du rétablissement. L'élaboration de la stratégie de rétablissement, qui se fait en collaboration, est dirigée par le ministre compétent du territoire qui a la responsabilité de la gestion de l'espèce<sup>36</sup>. Le Canada souligne que, dans la majorité des cas, la planification du rétablissement des espèces répertoriées dans la LEP est dirigée par les provinces et les territoires<sup>37</sup>. Si les documents de planification du rétablissement élaborés par une province ou un territoire répondent aux exigences de la LEP, ils peuvent être adoptés sous le régime de cette loi<sup>38</sup>.

Le Canada qualifie de spéculative la crainte formulée par les auteurs selon laquelle les 103 programmes qui doivent être finalisés en 2007 pourraient ne pas être prêts à temps et il estime que le Secrétariat ne devrait pas examiner cette question<sup>39</sup>. En ce qui concerne l'omission alléguée du Canada d'assurer l'application efficace de l'article 42 de la LEP du fait qu'il n'a pas respecté les délais prescrits pour l'élaboration de 110 programmes de rétablissement qui devaient être présentés au plus tard le 29 septembre 2006, le Canada déclare que la portée et l'objet

---

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*

35. Réponse à la p. 10, voir également l'annexe 5 de la réponse.

36. Réponse à la p. 10.

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*

39. Réponse à la p. 11.

des articles 14 et 15 de l'ANACDE n'incluent pas l'examen d'allégations générales mais bien l'examen d'incidents fondés sur des faits et que, par conséquent, le Secrétariat ne devrait pas examiner ces allégations<sup>40</sup>. Selon le Canada, « [I]l'absence d'incidents réels basés sur des faits empêche le gouvernement du Canada de traiter les allégations de façon factuelle<sup>41</sup> ».

En ce qui a trait aux décrets d'urgence, le Canada affirme que l'article 80 de la LEP donne le pouvoir au gouvernement fédéral de prendre des mesures d'urgence visant à protéger une espèce répertoriée ou son habitat n'importe où au Canada<sup>42</sup>. Le Canada mentionne qu'en vertu de la LEP, le ministre doit consulter tous les autres ministres compétents avant de recommander la prise d'un décret d'urgence, et que des engagements additionnels à l'égard d'une consultation et d'une coopération figurent également dans *l'Accord pour la protection des espèces en péril* de 1996 et dans l'entente bilatérale Canada/Colombie-Britannique sur les espèces en péril<sup>43</sup>.

Le Canada affirme que l'article 80 de la LEP confère un pouvoir discrétionnaire et législatif aux ministres compétents. Le Canada fait remarquer que, conformément à l'alinéa 45(1)a) de l'ANACDE, une action ou une omission de la part d'une Partie n'est pas une omission d'assurer l'application de la législation de manière efficace, lorsque l'action ou l'omission tient compte d'un exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire<sup>44</sup>. Le Canada ajoute que l'application de l'article 80 peut « mener à un décret, une intervention législative qui pourrait aboutir à de nouvelles normes<sup>45</sup> » et que « [I]l]e Secrétariat ne devrait pas examiner les pouvoirs législatifs<sup>46</sup> ».

Le Canada affirme que tout jugement dans le litige relatif à la Chouette tachetée du Nord aura une incidence sur l'interprétation du paragraphe 80(2) de la LEP de façon générale et qu'il pourrait donc avoir une incidence sur la question du caribou des bois. Le Canada soutient que l'article 80 de la LEP, compte tenu des éléments législatifs et discrétionnaires qu'il contient, ne devrait pas être examiné par le Secrétariat<sup>47</sup>.

---

40. *Ibid.*

41. *Ibid.*

42. Réponse à la p. 5.

43. Réponse à la p. 7.

44. Réponse à la p. 8.

45. Réponse aux p. 8-9.

46. Réponse à la p. 9.

47. Réponse à la p. 11.

La réponse du Canada fournit de l'information au sujet de la protection du caribou des bois et la planification du rétablissement de cette espèce en Alberta<sup>48</sup>.

#### **IV. LA PRÉPARATION D'UN DOSSIER FACTUEL EST JUSTIFIÉE**

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse du Canada, le Secrétariat conclut que la réponse du Canada laisse en suspens des questions fondamentales incluses dans la communication relativement à la question de savoir si le Canada omet d'assurer l'application efficace des dispositions de la LEP relatives aux décrets d'urgence (art. 80) visant la chouette tachetée du Nord en Colombie-Britannique et le caribou des bois en Alberta, et de respecter les exigences de la *Loi* relatives à la planification du rétablissement (article 41 – désignation de l'habitat essentiel et article 42 – délais de planification prescrits). Il faut donc réunir d'autres informations pour examiner adéquatement les allégations contenues dans la communication. La constitution d'un dossier factuel permettrait de réunir ces informations. Ce dossier renfermerait des informations pertinentes qui aideraient à bien comprendre les mesures prises par le Canada pour appliquer les articles 41, 42 et 80 de la LEP et en promouvoir l'observation.

##### **(1) Application des exigences de la LEP relatives à la planification du rétablissement**

Les auteurs de la communication allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de la LEP du fait qu'il ne respecte pas les délais prescrits pour la publication de programmes de rétablissement et qu'il omet de désigner l'habitat essentiel des espèces dans les programmes de rétablissement qui ont été rendus publics.

###### *a. Article 42 – Délais de planification prescrits*

L'article 42 de la LEP définit le délai dans lequel un programme de rétablissement proposé doit être publié dans le registre public de la LEP. Conformément au paragraphe 42(1), les programmes de rétablissement des espèces en voie de disparition doivent être publiés dans le registre public au cours de l'année suivant l'inscription de ces espèces comme espèces en voie de disparition. Dans le cas des espèces disparues ou menacées, ce délai est de deux ans. Conformément au paragraphe 42(2),

---

48. Réponse à la p. 8.

les délais de préparation des programmes de rétablissement des espèces qui figuraient à l'annexe 1 de la *Loi* avant l'entrée en vigueur de l'article 27 (le ou avant le 5 juin 2003) sont prolongés de deux ans. Les auteurs affirment que, au 29 septembre 2006, seulement 23 des 133 programmes de rétablissement qui devaient être présentés au plus tard en juillet 2006 se trouvaient dans le registre public de la LEP<sup>49</sup>. Ils ajoutent que 103 autres programmes doivent être présentés en 2007, mais que les résultats d'une analyse indépendante de la mise en œuvre de la LEP portent à penser qu'aucune mesure ne sera prise pour exiger le respect des délais à l'avenir<sup>50</sup>.

Selon la réponse du Canada, les allégations des auteurs relatives à l'omission du Canada de publier les programmes de rétablissement dans les délais prescrits manquent de spécificité<sup>51</sup>. Le Canada affirme que l'absence « d'incidents réels basés sur des faits empêche le gouvernement du Canada de traiter les allégations de façon factuelle<sup>52</sup> ». Selon le Secrétariat, l'énoncé suivant contenu dans la communication donne effectivement des exemples précis : « [TRADUCTION] seulement 23 des 133 programmes de rétablissement qui doivent être présentés [au 29 septembre 2006] sont publiés dans le registre public de la LEP<sup>53</sup> ».

Chacun des programmes de rétablissement en retard porte sur une espèce précise au sujet de laquelle des renseignements factuels précis et se rapportant aux facteurs énumérés à l'article 42 peuvent être réunis dans un dossier factuel. Le rapport au Parlement de 2006 sur l'administration de la LEP n'a pas encore été rendu public<sup>54</sup>. On trouve cependant le tableau suivant dans le rapport de 2005<sup>55</sup> :

---

49. Communication à la p. 9.

50. *Ibid.*

51. Réponse à la p. 10.

52. *Ibid.*

53. Communication à la p. 9.

54. LEP, art. 126 : « Le ministre établit chaque année un rapport sur l'application de la présente loi au cours de la précédente année civile. Il le fait déposer devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant son achèvement. Ce rapport comporte un sommaire relativement aux objets suivants : a) les évaluations faites par le COSEPAC et la réponse du ministre à chacune de ces évaluations ; b) l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de rétablissement, des plans d'action et des plans de gestion. » Courriel d'un agent de projet, registre public de la LEP (16 août 2007) : « Le rapport de 2006 est en cours de rédaction ; aucune date de publication n'est prévue pour le moment. » [notre traduction]

55. Gouvernement du Canada, *Loi sur les espèces en péril : Rapport au Parlement, 2005* (publié dans le registre public de la LEP le 15 juin 2007) ; en ligne : Registre public de la LEP <[http://www.registrelep.gc.ca/gen\\_info/showDocument\\_f.cfm?id=1338](http://www.registrelep.gc.ca/gen_info/showDocument_f.cfm?id=1338)> (site visité le 16 août 2007).

Tableau 4 : Échéancier, en date de décembre 2005, pour la remise des programmes de rétablissement par organisme responsable en vertu de la LEP pour les espèces inscrites dans les catégories disparue du pays, en voie de disparition et menacée										
Organisme responsable en vertu de la LEP	Nombre d'espèces pour lesquelles un programme de rétablissement est attendu, par date									
	2006			2007			2008		2009	
	Janvier	Juin	JUILLET	Janvier	Juin	JUILLET	Janvier	JUILLET	Janvier et juillet	
Environnement Canada	9	68	6	7	52	6	7	4	12	
Pêches et Océans Canada	3	17	1	0	20	0	8	0	2	
Agence Parcs Canada	4	20	5	4	13	0	0	0	3	
Total (271)	16	105	12	11	85	6	15	4	17	

Le 23 juin 2006, l'avocat des auteurs a écrit au ministre fédéral de l'Environnement, lettre dans laquelle on peut lire ceci, entre autres :

[TRADUCTION] L'article 42 de la *Loi* établit une obligation en ce qui a trait à la publication des programmes de rétablissement dans le registre public dans des délais prescrits. Les premières échéances, soit le 12 janvier et le 5 juin 2006, sont passées, pourtant, à ce jour, un seul plan de rétablissement a été publié dans le registre public de la LEP. (66 ont été reportés jusqu'en janvier 2007 et 11, jusqu'en juin 2007) et 16 ont été reportés indéfiniment.) La *Loi* ne prévoit aucun pouvoir discrétionnaire concernant le report de l'inscription d'une espèce sur la liste<sup>56</sup>.

Le 22 septembre 2006, la ministre de l'Environnement a envoyé une réponse dans laquelle on pouvait notamment lire ceci :

[TRADUCTION] Je vous remercie pour votre lettre du 23 juin au sujet des retards dans la publication des plans de rétablissement en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*.

Je puis vous assurer que mon personnel est au courant des retards et qu'il prend toutes les mesures voulues pour surmonter les obstacles imprévus qui se sont présentés. Vous savez peut-être que, le 5 juin, Environnement Canada a affiché un message dans le registre public de la LEP expliquant le retard dans la publication des programmes de rétablissement. Les programmes en retard devraient être publiés à compter de janvier 2007<sup>57</sup>.

Le Secrétariat ne constate aucune absence de spécificité dans les allégations faites par les auteurs de la communication relativement à

56. Communication, annexe 11.

57. *Ibid.*

l'omission du Canada de respecter les délais prescrits par l'article 42 de la LEP au sujet de 110 espèces. Pour chacune de ces espèces, la *Loi* fixe un délai précis pour la publication d'un programme de rétablissement dans le registre de la LEP. Le Canada et les auteurs de la communication s'entendent sur le fait que des programmes de rétablissement devaient être publiés, sur la date prévue de cette publication et sur le fait qu'ils n'ont pas été publiés dans le registre de la LEP à la date prévue. Chaque délai non respecté constitue un incident précis basé sur des faits. Le Secrétariat reconnaît que le défaut de respecter un délai prescrit par la loi n'est pas toujours en soi suffisamment grave pour justifier la constitution d'un dossier factuel, mais dans le cas qui nous occupe, il l'est. La publication d'un programme de rétablissement constitue la première étape d'un processus visant à freiner le déclin d'une espèce pour éviter son extinction. Tout retard risque de compromettre l'atteinte de cet objectif.

Chacun des 110 programmes de rétablissement qui devaient être publiés au plus tard en septembre 2006, mais ne l'ont pas été, vise une espèce précise dont le Canada connaît l'identité, même si les espèces n'ont pas été nommées dans la communication. Des renseignements factuels précis au sujet des retards dans la publication de ces programmes de rétablissement sont accessibles relativement à toutes ces espèces. On comprend donc difficilement comment le Canada peut dire, dans sa réponse, que des renseignements précis concernant les retards dans la publication de ces programmes ne peuvent être fournis. La constitution d'un dossier factuel est justifiée pour réunir des renseignements factuels précis se rapportant aux facteurs énoncés à l'article 42 pour chacun des 110 programmes de rétablissement qui, selon les allégations des auteurs, étaient en retard au 29 septembre 2006<sup>58</sup>, y compris en ce qui a trait aux obstacles imprévus et à tout autre facteur qui a eu une incidence sur la capacité du gouvernement fédéral de publier à temps un programme de rétablissement dans le registre de la LEP.

---

58. Le Secrétariat note qu'au 25 juillet 2007, le registre de la LEP contenait une liste de 69 espèces pour lesquelles un programme de rétablissement devait être publié en 2006 mais n'était pas finalisé (voir l'annexe 1 de la présente notification). On peut lire le message suivant dans la version française du registre au sujet de chaque programme de rétablissement en retard :

La *Loi sur les espèces en péril* établit un calendrier pour l'achèvement des programmes de rétablissement des espèces inscrites à l'annexe 1 de ladite Loi et elle exige que ces programmes soient préparés en coopération et en consultation avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les conseils de gestion des ressources fauniques, les organisations autochtones et les parties intéressées que le ministre considère appropriées.

Dans sa réponse à la communication, le Canada qualifie de spéculatives les craintes des auteurs relatives à la date de présentation des programmes de rétablissement qui doivent être publiés en 2007, et il rejette ces craintes<sup>59</sup>. Le Secrétariat constate que les auteurs de la communication font référence à un extrait d'une évaluation indépendante des programmes fédéraux pour la protection des espèces en péril effectuée par une société d'experts-conseils à la demande d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada et de l'Agence Parcs Canada<sup>60</sup>. Dans le cadre de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat réunirait des informations sur les mesures qui ont été prises, en s'appuyant sur les résultats de cette évaluation formative, pour s'assurer que les délais de publication des programmes de rétablissement sont respectés.

Dans sa réponse à la communication, le Canada souligne que la planification du rétablissement doit se faire dans le cadre d'une approche coopérative<sup>61</sup>. Le Canada mentionne que la planification du rétablissement faite en vertu de la LEP exige des consultations élaborées avec les provinces et territoires et avec les intervenants, de même qu'un important engagement de la part des peuples autochtones<sup>62</sup>. Le Canada affirme que, en outre, conformément à l'*Accord pour la protection des espèces en péril* de 1996, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (à l'exception du Québec) ont accepté de participer à un programme national de rétablissement<sup>63</sup>. Le Canada ajoute que les provinces et les territoires dirigent la planification du rétablissement d'environ 60 % des espèces répertoriées dans la LEP (73 % de toutes

---

59. Réponse à la p. 11.

60. Annexe 3 de la communication : Stratos Inc., Évaluation formative des programmes fédéraux pour la protection des espèces en péril (rapport final, juillet 2006). Préparé pour Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Agence Parcs Canada [ci-après appelé le Rapport d'évaluation formative 2006], aux p. 32-33 : « L'évaluation a montré qu'Environnement Canada a du mal à respecter les échéances prescrites par la Loi dans le cas des programmes de rétablissement pour lesquels le ministre de l'Environnement est le ministre compétent. Les programmes dus en janvier 2006 n'avaient pas été inscrits dans le Registre public de la LEP au moment où le présent rapport était en préparation. Il est peu probable que les échéances soient respectées en ce qui concerne les programmes de rétablissement dus en juin et juillet 2006, étant donné les progrès enregistrés à ce jour. Pêches et Océans Canada aura aussi du mal à respecter les échéances fixées par la Loi pour certaines espèces aquatiques d'eau douce, l'absence d'information et de compétences scientifiques sur les espèces d'eau douce constituant un empêchement majeur. Par ailleurs, les deux ministères ont laissé savoir qu'ils craignent de prendre encore plus de retard avec les programmes et les plans de gestion dus en 2007 et par la suite. »

61. Réponse à la p. 10.

62. Réponse à la p. 9.

63. Réponse à la p. 10.

les espèces terrestres répertoriées dans la LEP)<sup>64</sup>. Dans sa réponse, le Canada fait l'observation suivante : « Un document de planification de rétablissement élaboré par une province ou un territoire peut être adopté sous le régime de la LEP s'il répond aux exigences de cette loi en matière de contenu et de processus. Il incombe au gouvernement fédéral de voir à ce que ces exigences soient respectées<sup>65</sup>. » À cet égard, le Rapport d'évaluation formative 2006 fait état des problèmes et défis suivants :

Les deux ministères sont confrontés à des défis particuliers, à une incertitude, à des risques, au fait qu'on doute que les exigences de la LEP soient satisfaites lorsque les provinces ou les territoires dirigent seuls ou en tandem l'élaboration des programmes de rétablissement. En ce qui concerne Environnement Canada, les provinces et les territoires ont convenu de diriger l'élaboration de programmes de rétablissement de plus de 90 p. 100 des 227 espèces pour lesquelles le ministre de l'Environnement est le ministre compétent. Il se peut que les provinces et les territoires acceptent de diriger l'élaboration des programmes de rétablissement des espèces, mais la LEP assigne d'une façon explicite les responsabilités aux ministres fédéraux compétents pour s'assurer que ces programmes sont inscrits conformément aux échéances établies et aux autres exigences de la Loi<sup>66</sup>.

La constitution d'un dossier factuel permettrait au Secrétariat de réunir des informations détaillées, pertinentes et manquantes au sujet des méthodes, des structures et des processus visant les activités de consultation et de coopération entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les autres intervenants, de même qu'au sein de ces organismes, ainsi qu'au sujet des liens qui existent, le cas échéant, entre ces informations et les allégations faites par les auteurs de la communication relativement à l'omission du Canada de publier les programmes de rétablissement dans le registre public de la LEP dans les délais prescrits.

*b. Alinéa 41(1)c – Désignation de l'habitat essentiel*

Le préambule de la LEP établit que l'habitat des espèces en péril est important pour leur conservation. La LEP vise à favoriser le rétablissement des espèces sauvages disparues du territoire, en voie de disparition ou menacées, en imposant l'élaboration et la mise en œuvre de

---

64. *Ibid.*

65. Réponse aux p. 7-8.

66. Rapport d'évaluation formative 2006, *supra*, note 60, à la p. 33.

stratégies qui favoriseront la protection de l'habitat essentiel des espèces en péril<sup>67</sup>. L'alinéa 41(1)c) prévoit ce qui suit :

Si le ministre compétent conclut que le rétablissement de l'espèce sauvage inscrite est réalisable, le programme de rétablissement doit traiter des menaces à la survie de l'espèce – notamment de toute perte de son habitat – précisées par le COSEPAC et doit comporter notamment :

[...]

c) la désignation de l'habitat essentiel de l'espèce dans la mesure du possible, en se fondant sur la meilleure information accessible, notamment les informations fournies par le COSEPAC, et des exemples d'activités susceptibles d'entraîner sa destruction ;

La LEP prévoit le cas où l'information dont on dispose à propos de l'habitat essentiel aux espèces est insuffisante au moment de la préparation du programme de rétablissement : la *Loi* exige que le programme de rétablissement inclue un calendrier des études visant à désigner l'habitat essentiel aux espèces<sup>68</sup>.

Selon les auteurs de la communication, « [TRADUCTION] même si la LEP exige que les programmes de rétablissement désignent l'habitat essentiel, le gouvernement canadien omet d'assurer l'application de cet article de la *Loi*<sup>69</sup> ». Plus précisément, la communication allègue que « [TRADUCTION] sur les 23 programmes de rétablissement figurant dans le registre de la LEP, seuls trois désignent l'habitat essentiel, et cinq incluent une désignation partielle d'un tel habitat<sup>70</sup> ». Dans sa réponse,

- 
67. Dans sa réponse, le Canada fait observer ceci à la page 10 : « Tout d'abord, il est important de noter qu'en ce qui concerne les exigences de planification du rétablissement, l'élément exécutoire pertinent de ces exigences est lié à la protection de l'habitat essentiel s'il a été désigné dans la stratégie de rétablissement. »
  68. LEP, alinéa 41(1).c).
  69. Communication à la p. 9. Voir aussi le rapport *Évaluation formative des programmes fédéraux pour la protection des espèces en péril* (2006), *supra*, note 60, à la p. 34 : « Les principaux ministères ont fait des progrès ténus et moins importants que prévu pour ce qui est d'identifier l'habitat essentiel dans le cadre du processus de planification du rétablissement. » *Ibid.* à la p. 56 : [4.0 Conclusions et recommandations] « Malgré les réalisations importantes enregistrées, les programmes et les activités sur les espèces en péril ne vont pas encore atteindre les objectifs et les résultats escomptés de la Loi, entre autres raisons, parce que les stratégies de rétablissement ne sont pas élaborées d'une façon uniforme ou conformément aux échéances de la Loi ; l'habitat essentiel n'est pas identifié ou protégé juridiquement [...]. »
  70. Communication à la p. 10. Les trois programmes de rétablissement qui, selon les auteurs de la communication, ont défini l'habitat essentiel sont : omble de fontaine aurora, éléocharide fausse-prêle et saule des landes.

le Canada précise que deux programmes de rétablissement ont désigné l'habitat essentiel<sup>71</sup>.

Les auteurs affirment que pour deux des programmes de rétablissement n'ayant pas désigné l'habitat essentiel, ou ne l'ayant que partiellement désigné (pluvier siffleur et chouette tachetée du Nord), les données scientifiques permettent une désignation complète, mais n'ont pas été intégrées au programme<sup>72</sup>. Le Canada n'a pas répondu à cette affirmation<sup>73</sup>.

Selon les auteurs, la désignation de l'habitat essentiel dans seulement deux ou trois programmes de rétablissement constitue une omission d'assurer l'application efficace de l'article 41 de la LEP, puisqu'on reporte systématiquement la désignation de cet habitat<sup>74</sup>. Voici ce qu'ils affirment :

[TRADUCTION] En outre, parce que l'habitat essentiel n'est pas désigné, l'interdiction d'endommager cet habitat, stipulée dans la LEP, ne peut pas être appliquée, et l'objet de la *Loi*, qui consiste à protéger les espèces en voie de disparition ou menacées en protégeant leur habitat, n'est pas respecté<sup>75</sup>.

Dans sa réponse, le Canada ne fait pas mention de ces affirmations<sup>76</sup>. Il fait observer que la désignation de l'habitat essentiel peut également se faire durant la phase subséquente du plan de rétablissement<sup>77</sup>.

La préparation d'un dossier factuel relatif à l'application par le Canada de l'article 41 de la LEP est justifiée, car elle permettra de recueillir l'information qui manque dans la réponse du Canada en vue d'examiner de façon appropriée les allégations des auteurs de la communication. Dans sa réponse, le Canada précise que la demande de contrôle judiciaire visant la stratégie de rétablissement du Pluvier siffleur (population de l'espèce *circumcinctus*) empêche le Secrétariat d'examiner les allégations générales des auteurs à propos de l'application par le Canada de l'article 41 de la LEP<sup>78</sup>. Cette procédure est caduque et

---

71. Réponse à la p. 8 : sterne de Dougall et éléocharide fausse-prêle.

72. Communication à la p. 11.

73. Réponse à la p. 4.

74. Communication à la p. 11.

75. *Ibid.*

76. Réponse à la p. 4.

77. *Ibid.*

78. *Ibid.*

n'est donc plus en instance<sup>79</sup>. En outre, le Secrétariat n'observe aucune incohérence entre la formulation de l'article 41 (contenu des programmes de rétablissement) et celle de l'article 49 (contenu des plans d'action) : au stade de leur élaboration, les programmes de rétablissement et les plans d'action doivent prévoir la désignation de l'habitat essentiel « dans la mesure du possible, en se fondant sur la meilleure information accessible ».

Lors de la préparation d'un dossier factuel, le Secrétariat recueillerait l'information relative à la façon dont l'habitat essentiel a été désigné pour les espèces pour lesquelles un programme de rétablissement figurait dans le registre public de la LEP en date du 29 septembre 2006, à la nature des données scientifiques accessibles (notamment celles que fournit le COSEPAC) et aux mesures adoptées en vue d'assurer l'application de l'alinéa 41(1)c) en ce qui concerne les programmes de rétablissement élaborés par les provinces et les territoires<sup>80</sup>.

(2) *Article 80 – Application des dispositions de la LEP relatives aux décrets d'urgence*

Les auteurs affirment que le Canada omet d'assurer l'application efficace des dispositions de la LEP relatives aux décrets d'urgence (art. 80) visant la chouette tachetée du Nord en Colombie-Britannique et le caribou des bois en Alberta.

Selon les auteurs, on n'a dénombré que 17 chouettes tachetées lors d'un levé effectué en 2006 en Colombie-Britannique, ce qui est nettement inférieur à une population historique évaluée à 500 couples d'adultes<sup>81</sup> ; pourtant, le gouvernement de la Colombie-Britannique poursuit ses activités d'exploitation forestière dans l'habitat de la chouette tachetée, ce qui, selon les auteurs, menacerait son rétablissement et sa survie<sup>82</sup>. Les auteurs affirment que la Colombie-Britannique ne dispose pas de lois protégeant les espèces en voie de disparition et pourtant, trois ministres de l'Environnement de suite ont omis de recommander au Cabinet l'adoption d'un décret d'urgence en vue de protéger la chouette

---

79. *Nature Canada c. Canada (Ministre de l'Environnement)* (7 août 2007), Cour fédérale du Canada, dossier n° T-2143-06 : « Ordonnance datée du 7 août 2007 rendue par M<sup>e</sup> Roger Lafrenière, protonotaire. Dossier examiné sans comparution en personne. La décision de la Cour porte sur le résultat de l'examen de l'état de l'instance : non-lieu. Cette action est rejetée. Décision finale. »

80. En date du 18 août 2007, 37 programmes de rétablissement finaux, visant des espèces et des groupes d'espèces précis, sont répertoriés dans le registre de la LEP. Ils figurent à l'annexe 2 du présent avis.

81. Communication à la p. 13.

82. *Ibid.* à la p. 14.

tachetée. Les auteurs ajoutent qu'ils jugent le problème en question flagrant et pensent qu'il pourrait s'agir du pire scénario possible en ce qui concerne les menaces imminentes auxquelles est exposée une espèce<sup>83</sup>.

Les auteurs affirment que le caribou des bois risque tout particulièrement l'extinction en Alberta<sup>84</sup>. Selon eux, la province a bien mis en œuvre un programme de rétablissement du caribou, mais ne prend aucune mesure concrète pour préserver les troupeaux menacés d'extinction imminente, car elle continue d'autoriser les activités d'exploitation forestière et pétrolière sur leur parcours, ce qui menacerait leur rétablissement et leur survie<sup>85</sup>.

Dans sa réponse, le Canada indique que le dossier de la chouette tachetée du Nord est actuellement examiné par la Cour fédérale du Canada et que, par conséquent, le Secrétariat ne devrait donc pas poursuivre l'examen des allégations des auteurs<sup>86</sup>. Le Canada ajoute qu'un jugement dans le dossier de la chouette tachetée va nuire à l'interprétation du paragraphe 80(2) de la LEP, qui s'applique au cas du caribou des bois. Le Secrétariat note que l'action en justice mentionnée par le Canada dans sa réponse a été interrompue et n'est donc plus en instance<sup>87</sup>.

En ce qui concerne le caribou des bois, le Canada fait observer dans sa réponse qu'un programme de rétablissement visant cette espèce devrait être publié dans le registre de la LEP au plus tard en juin 2007<sup>88</sup>. Toutefois, en date du 17 août 2007, aucun programme de rétablissement visant le caribou des bois n'a été publié et soumis aux commentaires du public. Dans sa réponse, le Canada explique qu'après avoir reçu une lettre envoyée le 15 décembre 2005 par le Conseil aux auteurs, qui demandait au ministre de l'Environnement de recommander l'adoption d'un décret d'urgence en vertu de l'article 80 de la LEP en ce qui concerne le caribou des bois de l'Alberta, « [TRADUCTION] Environnement Canada évalue les données scientifiques relatives à la situation du caribou des bois et aux menaces qui le guettent. En outre, comme l'exige la LEP, Environnement Canada consulte la province de l'Alberta<sup>89</sup> ».

---

83. *Ibid.*

84. *Ibid.*

85. *Ibid.*

86. Réponse aux p. 8-9.

87. *Western Canada Wilderness Committee c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, Cour fédérale du Canada, Dossier n° T-1681-06 (7 juin 2007) : « Désistement au nom du demandeur avec consentement au nom du défendeur, déposé le 7 juin 2007. »

88. Annexe 5 de la réponse, « Le caribou des bois en Alberta », à la p. 2.

89. *Ibid.* à la p. 3.

Dans sa réponse, le Canada précise que « le processus prévu à l'article 80 peut mener à un décret, une intervention législative qui pourrait aboutir à de nouvelles normes<sup>90</sup> ». Le Secrétariat note que les auteurs dénoncent l'omission par les ministres de l'Environnement successifs de recommander au Cabinet l'adoption d'un décret d'urgence à propos de la chouette tachetée du Nord et du caribou des bois<sup>91</sup>. Le paragraphe pertinent de la LEP se lit comme suit :

(2) Le ministre compétent est tenu de faire la recommandation s'il estime que l'espèce est exposée à des menaces imminent pour sa survie ou son rétablissement.

Les auteurs insistent donc sur l'absence de toute recommandation par le ministre, et non sur l'absence d'un décret adopté par le Cabinet. Ainsi, ils ne demandent pas et n'exigent pas qu'on prenne en compte l'exercice du pouvoir législatif.

Dans sa réponse, le Canada indique que l'article 80 confère des pouvoirs discrétionnaires aux ministres compétents et qu'en vertu de l'alinéa 45(1)a) de l'ANACDE, l'action ou l'omission d'une Partie ne constitue pas une omission d'assurer l'application de la loi lorsqu'elle constitue un exercice raisonnable de ses pouvoirs discrétionnaires. Les dispositions de l'article 80 relatives au gouverneur en conseil sont discrétionnaires (celui-ci *peut* prendre un décret d'urgence, et un tel décret *peut* désigner l'habitat et prescrire ou interdire certaines actions), mais en vertu de ce même article, le ministre compétent *doit* agir lorsque certaines conditions sont réunies. Ainsi, en vertu du paragraphe 80(2), le ministre compétent est tenu de recommander un décret d'urgence s'il estime qu'une espèce est exposée à des menaces imminent pour sa survie ou son rétablissement. Lors de son premier examen de la communication, le Secrétariat a observé :

Le Secrétariat estime que la question de savoir s'il existe des faits qui déclenchent le devoir du ministre, de recommander l'émission d'un décret d'urgence en vertu de l'article 80 de la LEP en ce qui a trait à la chouette tachetée du Nord et le caribou des bois, implique des questions factuelles en matière d'application de la loi qui cadrent bien avec le processus de communications de citoyens établi en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE.<sup>92</sup>

---

90. Réponse aux p. 8-9.

91. *Ibid.*

92. SEM-06-005 (*Espèces en péril*) *Determination in accordance with Articles 14(1) and (2* (11 décembre 2006).

Dans des décisions antérieures, le Secrétariat a déterminé que des allégations similaires à celles concernant le paragraphe 80(2) de la LEF constituaient des allégations d'omissions dans l'application efficace de la loi ou dans l'observation d'un devoir imposé par la loi, pouvant ainsi faire l'objet d'un examen par le Secrétariat aux termes de l'article 14.<sup>93</sup>

Dans sa réponse, le Canada insiste sur le fait qu'en vertu du paragraphe 80(3), le ministre doit consulter tous les autres ministres compétents avant de recommander qu'un décret d'urgence soit pris<sup>94</sup>. En outre, le Canada note que des engagements additionnels à l'égard d'une consultation et d'une coopération figurent dans *l'Accord pour la protection des espèces en péril* de 1996 et dans l'entente bilatérale Canada/Colombie-Britannique sur les espèces en péril<sup>95</sup>. À cet égard, le rapport d'évaluation formative des programmes fédéraux de 2006 concluait ceci :

Les autorités fédérales, provinciales et territoriales continuent de bien participer à l'Accord, mais la collaboration enregistrée à ce jour a été insuffisante pour s'assurer que le gouvernement fédéral puisse s'acquitter de ses obligations en vertu de la Loi sans recourir à des mesures plus unilatérales ou aux dispositions de la Loi faisant office de filet de sécurité<sup>96</sup>.

La communication soulève des questions cruciales (que n'aborde pas le Canada dans sa réponse) à propos de l'application par le Canada du paragraphe 80(2) de la LEP en ce qui concerne la chouette tachetée du Nord en Colombie-Britannique et le caribou du Nord en Alberta. La constitution d'un dossier factuel est justifiée, car elle va permettre de recueillir l'information pertinente qui manque pour pouvoir examiner de façon appropriée les allégations contenues dans la communication. Lors de la constitution du dossier factuel, le Secrétariat pourrait recueillir l'information relative aux mesures prises par le ministre compétent pour déterminer si la chouette tachetée du Nord et le caribou des bois sont exposés à des menaces imminent pour leur survie ou leur rétablissement, notamment, à la lumière des renseignements que lui ont fournis les auteurs et qui établissent, de l'avis de ces derniers, la présence de telles menaces<sup>97</sup>. Le Secrétariat recueillerait également des

93. Voir SEM-98-003 (*Great Lakes*) Determination in accordance with Articles 14(1) and (2) (8 septembre 1999) et SEM-03-001 (*Ontario Power Generation*) Determination in accordance with Articles 14(1) and (2) (19 septembre 2003).

94. Réponse à la p. 8.

95. *Ibid.* Voir aussi la réponse à l'annexe 5.

96. Évaluation formative des programmes fédéraux pour la protection des espèces en péril, 2006, *supra*, note 60, à la p. 58.

97. Communication, annexes 7 et 8.

informations sur la façon dont le ministre compétent forge son opinion après avoir consulté les autres ministres compétents en vertu du paragraphe 80(3) de la LEP.

## V. RECOMMANDATION

Pour les raisons énoncées plus haut, le Secrétariat considère qu'à la lumière de la réponse du Canada, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, et en informe le Conseil par les présentes. La communication et la réponse combinées laissent sans réponse des questions cruciales, et une présentation plus détaillée des données factuelles permettra de déterminer si le Canada omet ou pas d'assurer l'application efficace des articles 41, 42 et 80 de la LEP.

Comme on l'a vu précédemment en détail, un dossier factuel est justifié, car il permettra de recueillir et de présenter l'information relative aux allégations des auteurs selon lesquelles le gouvernement du Canada omet d'assurer l'application efficace des exigences de la LEP en matière de planification du rétablissement, en ce qui concerne i) le respect des délais prévus par la loi pour l'inscription des programmes dans le registre public (art. 42) et ii) la désignation de l'habitat essentiel dans le cadre des programmes de rétablissement, dans la mesure du possible, en fonction de la meilleure information accessible (art. 41). La constitution d'un dossier factuel est également justifiée en ce qui concerne l'omission alléguée du Canada d'assurer l'application efficace de l'article 80 de la LEP en ce qui concerne la recommandation au Cabinet de l'adoption d'un décret d'urgence visant la chouette tachetée du Nord en Colombie-Britannique et le caribou des bois en Alberta.

En conséquence, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, et pour les raisons énoncées dans le présent document, le Secrétariat informe le Conseil que, selon lui, la constitution d'un dossier factuel relatif à la communication, tel que recommandé aux présentes, favoriserait l'atteinte des objectifs de l'ANACDE.

Respectueusement soumis ce 10<sup>e</sup> jour de septembre 2007.

(*original signé*)  
Par : Felipe Adrián Vázquez-Gálvez  
Directeur exécutif

**ANNEXE 1**

**Programmes de rétablissement prévus par la LEP pour 2006,  
mais reportés, en date du 25 juillet 2007  
(classés par date)**

<b>Espèce (nom commun)</b>	<b>Date prévue</b>
Escargot forestier de Townsend	12/01/2006
Fabronie naine	12/01/2006
Lupin des ruisseaux	12/01/2006
Mormon, population des montagnes du Sud	12/01/2006
Petit-duc des montagnes, sous-espèce macfarlanei	12/01/2006
Scoulérie à feuilles marginées	12/01/2006
Teigne du yucca	12/01/2006
Adiante cheveux-de-Vénus	5/06/2006
Ammannie robuste	5/06/2006
Bartramie à feuilles dressées	5/06/2006
Benoîte de Peck	5/06/2006
Blaireau d'Amérique, sous-espèce jeffersonii	5/06/2006
Bleu insulaire	5/06/2006
Braya de Long	5/06/2006
Buchnéra d'Amérique	5/06/2006
Carex des genévrier	5/06/2006
Carex faux-lupulina	5/06/2006
Chardon de Pitcher	5/06/2006
Chimaphile maculæ	5/06/2006
Cimicaire élevée	5/06/2006
Coréopsis rose	5/06/2006
Couleuvre à queue fine	5/06/2006

<b>Espèce (nom commun)</b>	<b>Date prévue</b>
Couleuvre nocturne	5/06/2006
Cypripède blanc	5/06/2006
Droséra filiforme	5/06/2006
Effraie des clochers, population de l'Est	5/06/2006
Fissident appauvri	5/06/2006
Gentiane blanche	5/06/2006
Gérardie de Gattinger	5/06/2006
Gérardie de Skinner	5/06/2006
Ginseng à cinq folioles	5/06/2006
Grande salamandre	5/06/2006
Grenouille léopard, population des montagnes du Sud	5/06/2006
Grenouille maculée de l'Oregon	5/06/2006
Grenouille-à-queue des Rocheuses	5/06/2006
Hermine de la sous-espèce haidarum	5/06/2006
Isotrie verticillée	5/06/2006
Lespédèze de Virginie	5/06/2006
Liparis à feuilles de lis	5/06/2006
Marmotte de l'Île Vancouver	5/06/2006
Martre d'Amérique, population de Terre-Neuve	5/06/2006
Moqueur des armoises	5/06/2006
Moucherolle vert	5/06/2006
Mûrier rouge	5/06/2006
Oponce de l'Est	5/06/2006
Paruline polyglotte, sous-espèce auricollis, population de la Colombie-Britannique	5/06/2006
Pédiculaire de Furbish	5/06/2006
Pic à tête blanche	5/06/2006

<b>Espèce (nom commun)</b>	<b>Date prévue</b>
Pie-grièche migratrice, sous-espèce migrans	5/06/2006
Plantain à feuilles cordées	5/06/2006
Pluvier siffleur, sous-espèce melodus	5/06/2006
Polygale incarnate	5/06/2006
Rainette grillon	5/06/2006
Râle elegant	5/06/2006
Renard véloce	5/06/2006
Rotala rameux	5/06/2006
Salamandre tigrée, population des montagnes du Sud	5/06/2006
Satyre fauve des Maritimes	5/06/2006
Téphrosie de Virginie	5/06/2006
Tétras des armoises	5/06/2006
Trille à pédoncule incliné	5/06/2006
Triphore penché	5/06/2006
Verge d'or voyante	5/06/2006
Woodsie à lobes arrondis	5/06/2006
Antennaire stolonifère	14/07/2006
Collomia délicat	14/07/2006
Noctuelle de l'abronie	14/07/2006
Noyer cendré	14/07/2006

**ANNEXE 2****Versions finales des programmes de rétablissement de la LEP,  
en date du 16 août 2007**

- Programme de rétablissement pour le rorqual bleu, le rorqual commun et le rorqual boréal (*Balaenoptera musculus*, *B. physalus* et *B. borealis*) dans les eaux canadiennes du Pacifique (2006-07-14)
- Programme de rétablissement du magnolia acuminé (*Magnolia acuminata L.*) au Canada (2007-06-20)
- Programme de rétablissement de l'aristide à rameaux basilaires (*Aristida basiramea*) au Canada (2007-02-14)
- Programme de rétablissement de la physe d'eau chaude (*Physella wrighti*) au Canada (2007-01-29)
- Programme de rétablissement de la tortue luth (*Dermochelys coriacea*) dans les eaux canadiennes de l'Atlantique (2007-02-23)
- Programme de rétablissement de la tortue luth (*Dermochelys coriacea*) dans les eaux canadiennes du Pacifique (2007-02-23)
- Programme de rétablissement de la lampraise du ruisseau Morrison (*Lampetra richardsoni* var. *marifuga*) au Canada (2007-07-23)
- Programme de rétablissement multi-espèces visant les plantes en péril des chênaies de Garry au Canada (2006-08-11)
- Programme de rétablissement multi-espèces visant les espèces en péril des prés maritimes associés aux chênaies de Garry au Canada (2006-08-11)
- Programme de rétablissement multi-espèces visant les plantes en péril des mares printanières et autres milieux humides saisonniers associés aux chênaies de Garry au Canada (2006-08-11)
- Programme de rétablissement du naseux de Nooksack (*Rhinichthys cataractae*) au Canada (2007-07-20)
- Programme de rétablissement de la dysnomie ventrue jaune, l'épioblasme tricorne, le pleurobème écarlate, la mulette du Necturus et la villeuse haricot au Canada (2007-01-29)
- Programme de rétablissement des épinoches du lac Paxton, du lac Enos et du ruisseau Vananda (*Gasterosteus spp.*) au Canada (2007-07-20)
- Programme de rétablissement du corégone de l'Atlantique (*Coregonus huntsmani*) au Canada (2007-02-23)

- Stratégie de rétablissement de l'omble de fontaine aurora (*Salvelinus fontinalis timagamiensis*) au Canada (2006-07-24)
- Programme de rétablissement visant la physe des fontaines de Banff (*Physella johnsoni*) au Canada (2007-02-14)
- Programme de rétablissement du saule des landes (*Salix jejuna Fernald*) au Canada (2006-10-25)
- Programme de rétablissement de l'érioderme boréal (*Erioderma pedicellatum*), population de l'Atlantique, au Canada (2007-06-20)
- Programme de rétablissement de l'isoète d'Engelmann (*Isoetes engelmannii*) au Canada (2007-02-13)
- Programme de rétablissement du Courlis esquimau (*Numenius borealis*) au Canada (2007-06-20)
- Programme de rétablissement du trichophore à feuilles plates/scirpe timide au Canada (*Trichophorum planifolium (Sprengel) Palla*) (2007-06-20)
- Programme de rétablissement de l'éléocharide fausse-prêle (*Eleocharis equisetoides*) au Canada (2006-10-25)
- Programme de rétablissement de la Paruline de Kirtland (*Dendroica kirtlandii*) au Canada (2006-10-25)
- Programme de rétablissement du Pluvier montagnard (*Charadrius montanus*) au Canada (2006-10-25)
- Programme de rétablissement de la Chouette tachetée du Nord (*Strix occidentalis caurina*) en Colombie-Britannique (2006-10-25)
- Programme de rétablissement de l'abronie rose (*Abronia umbellata*) au Canada (2007-02-14)
- Programme de rétablissement du Pluvier siffleur (*Charadrius melanotos circumcinctus*) au Canada (2007-07-13)
- Programme de rétablissement du Bec-croisé des sapins de la sous-espèce percna (*Loxia curvirostra percna*) au Canada (2006-10-25)
- Programme de rétablissement de la Sterne de Dougall (*Sterna dougallii*) au Canada (2006-10-25)
- Programme de rétablissement de l'obovarie ronde (*Obovaria subrotunda*) et du ptychobranche réniforme (*Ptychobranchus fasciolaris*) au Canada (2006-07-13)
- Programme de rétablissement de l'hétérodermie maritime (*Heterodermia sitchensis*) au Canada (2007-02-14)

Programme de rétablissement de l'isotrie fausse-médéole (*Isotria medeoloides*) au Canada (2007-06-20)

Programme de rétablissement de l'andersonie charmante (*Bryoandersonia illecebra*) au Canada (2006-10-25)

Programme de rétablissement de la cryptanthe minuscule (*Cryptantha minima*) au Canada (2006-10-25)

Programme de rétablissement de la lampsile fasciolée (*Lampsilis fasciola*) au Canada (2007-02-23)

Programme de rétablissement de la platanthère blanchâtre de l'Ouest (*Platanthera praecalaria*) au Canada (2006-10-25)

Programme de rétablissement du stylophore à deux feuilles (*Stylophorum diphyllum*) au Canada (2007-06-20)

## **SEM-06-006**

*(Parc national Los Remedios)*

**AUTEURS :** ASOCIACIÓN FUERZA UNIDA EMILIANO ZAPATA EN PRO DE LAS ÁREAS VERDES, A.C.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 9 novembre 2006

**RÉSUMÉ :** L'auteure allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'aire naturelle protégée connue sous le nom de parc national Los Remedios, à Naucalpan, État de Mexico.

### **DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)  
(19 janvier 2007)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1).

### **COMMUNICATION RÉVISÉE**

**PAR. 14(1) ET (2)  
(20 avril 2007)** 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)  
(20 mars 2008)** Détermination, 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 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

**Peticionaria:** Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C.

**Representada por:** Patricia Canales Martínez

**Parte:** Estados Unidos Mexicanos

**Petición original:** 9 de noviembre de 2006

**Fecha de la determinación:** 19 de enero de 2007

**Núm. de petición:** SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*)

---

### **I. INTRODUCCIÓN**

El 9 de noviembre de 2006, Patricia Canales Martínez en representación de la Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C. (“Peticionaria”), 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 (“ACAAAN” o “Acuerdo”). El Secretariado informó a la Peticionaria de la existencia de errores menores de forma, por lo que el 17 de noviembre de 2006 la Peticionaria presentó una petición revisada<sup>1</sup>. La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su

---

1. El inciso 3.3 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* fijan que las peticiones deben tener una extensión máxima de 15 páginas, excluyendo anexos e información de apoyo.

legislación ambiental respecto del área natural protegida denominada Parque Nacional “Los Remedios”, en Naucalpan, Estado de México.

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) no cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) y en este documento expone las razones de su determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La Peticionaria asevera que México omite en aplicar efectivamente los artículos 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución”); 5, 15, fracciones I y XII, 28, 45, 50, 62, y el capítulo VII “de la Denuncia Popular” de la Ley General del Equilibrio Ecológico la Protección al Ambiente (“LGEEPA”); 3 fracciones V y VIII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (“LFPA”); 32 Bis fracciones VI y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (“LOAPF”); 65 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (“REIA”); y 62, 63 y 64 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas (“RANP”), respecto del Parque Nacional “Los Remedios”.

La petición manifiesta que el Parque Nacional “Los Remedios” es un área natural protegida (“ANP”) ubicada en Naucalpan, Estado de México, creada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) el 15 de abril de 1938.<sup>2</sup> Las consideraciones del decreto señalan al área como uno de los sitios de mayor atractivo en la capital de la República y considera que deben ejecutarse trabajos de reforestación y restauración del paisaje forestal, reconociendo que su conservación no se alcanzaría si se abandonara la zona a intereses privados.<sup>3</sup>

La Peticionaria afirma que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“Semarnat”) propone la abrogación del decreto por el que se constituyó el área natural protegida conocida como Parque Nacional Los Remedios, sin que posea las facultades necesarias para ello. La Peticionaria argumenta que la ley sólo autoriza a la Semarnat a modificar un ANP, pero que la figura de la abrogación de decreto no se encuentra contemplada en la ley en cuestión,<sup>4</sup> lo que “iría en contra del

---

2. Petición, p. 1.

3. Anexo de la petición. Decreto que declara Parque Nacional “Los Remedios”, los terrenos del Estado de México que el mismo limita. DOF 15-04-1938.

4. LGEEPA, artículo 5; y RANP, artículos 62, 63 y 64.

fin del legislador de proteger y preservar ciertas zonas del territorio nacional”<sup>5</sup> y violaría el principio de que la autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido.<sup>6</sup> Señala que es por lo tanto “illegal que la autoridad administrativa encargada de proteger las áreas naturales protegidas, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sea ahora la encargada de abrogar el Decreto de creación, y por tanto de protección del Parque Nacional Los Remedios.”<sup>7</sup>

La Peticionaria asevera que el anteproyecto de la Semarnat, al asumir que el ecosistema del Parque Nacional “Los Remedios” ya no tiene relevancia nacional debido a la pérdida de sus elementos naturales,<sup>8</sup> no toma en cuenta que desde el establecimiento del ANP en 1938, se reconoció la necesidad de restaurar el antiguo paisaje forestal. La petición pone de manifiesto que el anteproyecto de decreto promovido por la Semarnat parte de consideraciones erróneas para justificar la abrogación del decreto de protección.<sup>9</sup>

La Peticionaria asegura que el ANP es objeto de un proyecto de desarrollo inmobiliario promovido por el Grupo Desarrollador Mayorca, S.A de C.V. (“Grupo Mayorca”). Afirma que el proyecto se realiza al amparo de permisos para la tala de árboles emitidos por autoridades municipales, los cuales fueron declarados inválidos por una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.<sup>10</sup> La Peticionaria agrega que en lugar de que la Semarnat o la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“Profepa”) intervengan para proteger el área remanente del Parque,<sup>11</sup> están promoviendo la derogación del decreto que le dio origen, con el fin de dar tiempo a la empresa inmobiliaria para continuar con sus planes de tala del bosque.<sup>12</sup>

La Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto una denuncia popular interpuesta el 20 de septiembre de 2006, la cual se relaciona con los hechos planteados en la petición.<sup>13</sup> Al respecto, el artículo 191 de la

---

5. Petición, p. 6, y LGEEPA, artículo 45.

6. Petición, p. 8.

7. *Ibid.*, p. 7. Subrayado en el original.

8. *Ibid.*, p. 9.

9. *Idem*.

10. Anexo de la petición. Sentencia de fecha 5 de octubre de 2006 emitida por la Segunda Sala Regional Naucalpan del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en el expediente 518/2006.

11. *Ibid.*, p. 14.

12. *Idem*.

13. Petición, p. 2. Anexo de la petición. Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006 interpuesta el 20 de septiembre de 2006 ante la Delegación Metropolitana del

LGEEPA establece un plazo de 10 días posteriores al registro de la denuncia para emitir el acuerdo de calificación correspondiente.

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar aquellas peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevera 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 elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>14</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 asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.” Al respecto, la Peticionaria es una asociación civil sin vinculación gubernamental. El Secretariado a continuación hace un análisis sobre i) 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>15</sup> ii) si la petición “asevera” la supuesta omisión en la “aplicación efectiva” de la

---

Valle de México de la Profepa por Rosa María Patricia Canales Martínez en su carácter de presidenta de la Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C. Existen además otras denuncias que se han presentado a las autoridades ambientales locales y federales con relación a los hechos planteados en la petición: Denuncia presentada el 12 de mayo de 2006 ante la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México por Patricia Canales Martínez; denuncias enviadas por correo electrónico a direcciones electrónicas de la Semarnat en el Estado de México y de la Profepa el 28 de abril de 2006.

14. Véanse en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).
15. 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

legislación ambiental y no su deficiencia; 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>16</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 sólo sirven para orientar al Secretariado en su análisis sobre las obligaciones de la Parte en cuestión, pero no pueden revisarse dentro del procedimiento de peticiones ciudadanas. También determina que algunas disposiciones citadas no procede revisarlas al no existir aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva. El Anexo I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legales citadas en la petición.

Respecto del artículo 4 de la Constitución citado en la petición sienta el derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado.<sup>17</sup> El Secretariado ya ha hecho consideración de este artículo en otras determinaciones,<sup>18</sup> al considerar que los Tribunales Colegiados de

---

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.”
16. 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 a los artículos 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999).
17. Constitución, artículo 4, párrafo cuarto: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.”
18. El Secretariado ya ha considerado la manera en que los tribunales mexicanos interpretan esta disposición, entendiendo que dicho artículo no define de forma concreta y específica cómo se realiza dicha obligación. “Si bien la redacción del artículo 4 constitucional mexicano garantiza el derecho que toda persona tiene a tener un medio ambiente adecuado, este artículo no define por sí mismo de forma concreta

Circuito establecen que su análisis específico de esta garantía procede siempre que sea de manera armónica y sistematizada.<sup>19</sup> En este caso, la disposición constitucional sólo se considera para orientar al Secretariado en su análisis de las obligaciones concretas establecidas en la legislación citada en la petición.

Los artículos 15, fracciones I y XII, de la LGEEPA, y 3, fracciones V y VIII, de la LFPA se refieren a los principios de la política ambiental y elementos del acto administrativo. Las disposiciones citadas establecen que todo acto administrativo debe estar fundado y motivado y que éste debe expedirse sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.<sup>20</sup> También sientan las bases para formular y conducir la política ambiental al afirmar que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad, así como reconocer el derecho a un medio ambiente adecuado.<sup>21</sup> En este caso, el Secretariado sólo las considera para orientar su análisis en un examen de aplicación efectiva de la ley.

---

y específica de que forma debe darse esa obligación por parte del gobierno." SEM-05-003 (*Contaminación Ambiental en Hermosillo II*) Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005), p. 7.

19. "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 buscó 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 con base 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." 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. Énfasis añadido.
20. LFPA, artículo 3, fracciones V y VIII: "Son elementos y requisitos del acto administrativo:  
V. Estar fundado y motivado;  
VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;"
21. LGEEPA, artículo 15, fracciones I y XII: "Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:  
I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;  
XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;"

El artículo 32 Bis fracciones VI y VII de la LOAPF establece las facultades de la Semarnat en materia de ANP, mientras que el artículo 5 de la LGEEPA lista las facultades de la federación en materia de equilibrio ecológico y la protección al ambiente y la fracción VIII de dicho artículo establece su competencia respecto de las ANP de jurisdicción federal.<sup>22</sup> Las disposiciones citadas califican claramente como

- 
22. LGEEPA, artículo 5: "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;

legislación ambiental porque otorgan facultades orientadas al establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las ANP. La Peticionaria afirma que en lugar de conservar las ANP, México propone la abrogación del decreto que le dio origen.<sup>23</sup> El Secretariado nota que no existen aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva respecto del resto de las fracciones del artículo 5 de la LGEEPA, por lo que sólo se considera la fracción VIII y las disposiciones citadas de la LOAPF.

Respecto del capítulo VII de la LGEEPA y el artículo 65 del REIA citado por la Peticionaria, se consideran como legislación ambiental ya que contienen disposiciones que establecen el mecanismo de denuncia popular.<sup>24</sup> La Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto con oportunidad una denuncia popular interpuesta el 20 de septiembre de 2006. El Secretariado sólo considera los artículos 191 y 192 para su análisis, los cuales contienen obligaciones a cargo de la autoridad para el trámite de las denuncias populares. La petición no contiene aseveraciones relacionadas con el resto de las disposiciones, por lo que no se consideran.

---

XIV. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, substancias 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.”

23. “La autoridad actúa fuera del marco de la ley, pues en lugar de conservar está fomentando la desprotección [de] áreas de interés general y colectivo, actuando en contra del orden jurídico en la materia”, petición, p. 7.
24. 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: 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).

El artículo 28 de la LGEEPA contiene disposiciones aplicables al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, lo que califica como legislación ambiental. La fracción XI establece la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental a quienes pretendan llevar a cabo una obra o actividad dentro de un ANP, lo que califica como legislación ambiental. La Peticionaria asevera que hay un desarrollo inmobiliario en progreso dentro del Parque Nacional Los Remedios, el cual es un ANP de jurisdicción federal. El Secretariado considera para su análisis la fracción XI del artículo 28 puesto que la petición no incluye aseveraciones respecto de omisiones que tengan relación respecto del resto de las fracciones.

En cuanto a los artículos 45, 50 y 62 de la LGEEPA y 62, 63 y 64 del RANP relativos al objeto de las ANP; su constitución; y limitantes a la modificación de las ANP, son claramente legislación ambiental en los términos del ACAAN. La Peticionaria asevera que la abrogación de un ANP no está contemplada en la LGEEPA o el RANP y que decreto de creación establece la necesidad de restaurar el antiguo paisaje forestal de la comarca como uno de los criterios para protegerla.<sup>25</sup> El Secretariado estima que las disposiciones citadas se relacionan con aseveraciones centrales en la petición, por lo que se consideran para su análisis.

Finalmente, respecto a la consideración temporal de la expresión “está incurriendo” en el artículo 14(1) del ACAAN, se satisface aún si el decreto por el que suprimiría el ANP se encuentra en fase de anteproyecto, ya que México podría tomar medidas de aplicación de su legislación ambiental respecto de las aseveraciones planteadas en la petición, antes de la entrada en vigor de dicho instrumento.<sup>26</sup>

## B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

A pesar de que la petición cumple con el requisito de la oración inicial del artículo 14(1), el Secretariado nota ciertas deficiencias, ya que estima que la petición no satisface todos los requisitos enlistados en el artículo 14. El razonamiento del Secretariado se expone a continuación:

---

25. Petición, p. 9.

26. En relación con esta consideración temporal, véanse 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).

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte, en este caso el español.<sup>27</sup>
- b. La petición satisface el artículo 14(1)(b), ya que la Peticionaria se identifica claramente con la información proporcionada.
- c. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(c), ya que no proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla.

Los anexos de la petición contienen información sobre el Parque Nacional “Los Remedios”, incluyendo el decreto de creación, las instituciones que lo administran, aspectos físicos y descripción del problema actual.<sup>28</sup> La petición también incluye copias de la propuesta con punto de acuerdo del diputado federal José Murat, para exhortar a la presidenta municipal de Naucalpan a que “cancele la tala de árboles en el Parque Nacional Los Remedios así como la construcción de viviendas en este Parque”.<sup>29</sup> La petición adjunta información sobre la ubicación geográfica de las actividades que realiza el Grupo Mayorca dentro del Parque Nacional “Los Remedios”.<sup>30</sup>

La Peticionaria también adjuntó información sobre el procedimiento de Manifiesto de Impacto Regulatorio (“MIR”) seguido ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (“Cofemer”), incluyendo el proyecto de decreto; así como la resolución de la Cofemer por la que se exenta al anteproyecto de la presentación de MIR. El resolutivo de la Cofemer estima que el Parque Nacional “Los Remedios” no será desprotegido en virtud de un artículo transitorio que establece que dicha ANP estará bajo la protección del decreto actual, hasta que el gobierno del Estado de México

- 
27. 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”.
  28. Anexo de la petición. Parques Nacionales de México. Fernando Vargas Martínez. Sin fecha.
  29. Anexo de la petición. Propuesta con Punto de Acuerdo. Diputado Federal José Adolfo Murat Macías, p. 4.
  30. Oficio SMA/CEP/DGC/SAGANP/148/06 de fecha 12 de junio de 2006 emitido por el Subdirector de Atención y Gestión de Áreas Naturales Protegidas de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México.

publique el decreto por el cual se declara como ANP de carácter local. El artículo único transitorio del anteproyecto de decreto dice:

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de que el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México publique en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto mediante el cual se declare como Área Natural Protegida de Carácter Local, la superficie a que se refiere el presente decreto.<sup>31</sup>

El Secretariado nota que al condicionarse la entrada en vigor del anteproyecto de decreto a la publicación de un decreto de protección de jurisdicción local, no es claro cómo es que se daría la falta de protección al Parque Nacional “Los Remedios”, siendo que contaría con la protección en el ámbito estatal. En este punto, el Secretariado necesita mayor información que sustente la aseveración de la Peticionaria.

Por otro lado, el anexo de la petición contiene una copia del expediente del recurso intentado por la representante de la Peticionaria ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. El expediente incluye la sentencia mediante la cual se declara la invalidez de los permisos de tala de árboles en el Parque Nacional “Los Remedios” otorgados por la autoridad municipal. La información indica que la sentencia fue recurrida por un tercero —Grupo Mayorca—, así como por el Ayuntamiento de Naucalpan. Al respecto, el Secretariado requiere mayor información del Peticionario para conocer el estado que guarda el juicio.

- 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 del Parque Nacional “Los Remedios”. Asimismo, no se desprende que los Peticionarios sean competidores de la empresa Grupo Mayorca, ni tampoco la petición parece intrascendente, puesto que involucra cuestiones centrales de la aplicación efectiva de la ley ambiental respecto de la gestión de áreas naturales protegidas.<sup>32</sup>

---

31. Anexo de la petición.

32. 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 denuncias populares y diversos comunicados a las autoridades ambientales del ámbito local y federal.
- f. Por último, la petición se presenta por una organización no gubernamental establecida en el territorio de una Parte.

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que a pesar de que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) cumple con algunos de los requisitos el artículo 14(1), no los cumple todos, en particular con el inciso (c) de dicho artículo. De acuerdo con el apartado 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica a los Peticionarios que cuentan con 30 días hábiles para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1), de otra manera dará por terminado el proceso bajo el trámite de esta petición.

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

(*firma en el original*)  
por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, Semarnat  
Sr. David McGovern, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Quím. Adrián Vázquez Gálvez, director ejecutivo, CCA  
Peticionaria

**APÉNDICE I**  
**Legislación ambiental citada en la petición**  
**sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN**

---

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 4.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**Artículo 5.** Son facultades de la Federación:

**VIII.** El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

**Artículo 15.** Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;

**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 medio ambiente. Para ello, en los casos en 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:

XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

**Artículo 45.** El establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;

II. Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;

**III.** Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;

**IV.** Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;

**V.** Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;

**VI.** Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y

**VII.** Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

**Artículo 50.** Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.

**Artículo 62.** Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en esta Ley para la expedición de la declaratoria respectiva.

## CAPÍTULO VII

### Denuncia Popular

**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.

#### Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

**Artículo 32 Bis.** A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**VI.** Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

**VII.** Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas

cuento su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;

**Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

**Artículo 3.** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

V. Estar fundado y motivado;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

**Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas**

**Artículo 62.** La Secretaría podrá proponer al titular del Ejecutivo Federal la modificación de una declaratoria de área natural protegida, cuando hayan variado las condiciones que dieron origen a su establecimiento a consecuencia de, entre otras, las siguientes circunstancias:

- I. El desplazamiento de las poblaciones de vida silvestre que se encuentren bajo un régimen de protección;
- II. Contingencias ambientales, tales como incendios, huracanes, terremotos y demás fenómenos naturales que puedan alterar o modificar los ecosistemas existentes en el área, o
- III. Por cualquier otra situación grave, que haga imposible el cumplimiento de los objetivos de su establecimiento.

**Artículo 63.** Las propuestas de modificación a los decretos por los que se hubieren declarado áreas naturales protegidas, deberán referirse al cambio de categoría, extensión, delimitación, usos o actividades permitidas y, en su caso, las zonas o subzonas.

**Artículo 64.** Los decretos modificatorios de un área natural protegida, deberán sustentarse en estudios previos justificativos, y se darán a conocer en los términos previstos en el Capítulo I del Título Cuarto de este Reglamento.



## **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**

**Peticionaria:** Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C.

**Representada por:** Patricia Canales Martínez

**Parte:** Estados Unidos Mexicanos

**Petición revisada:** 2 de marzo de 2007

**Petición original:** 9 de noviembre de 2006

**Fecha de la determinación:** 20 de abril de 2007

**Núm. de petición:** SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*)

---

### **I. INTRODUCCIÓN**

El 9 de noviembre de 2006, Patricia Canales Martínez, en representación de la Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C. (la “Peticionaria”), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”), una petición ciudadana en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAN” o el “Acuerdo”). La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del área natural protegida denominada Parque Nacional Los Remedios, en Naucalpan, estado de México.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con

los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición cumple con tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

En su determinación del 19 de enero de 2007, el Secretariado consideró que la petición no contenía suficiente información que le permitiera revisarla y, por consiguiente, no cumplía con el artículo 14(1)(c) del ACAAN. El Secretariado otorgó a la Peticionaria un plazo de 30 días para presentar una versión revisada de la petición. El 2 de marzo de 2007, la Peticionaria presentó una versión revisada de la petición, en la que adjuntó información adicional.

El Secretariado ha determinado que la petición ahora satisface los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo y con base en los criterios del artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta al gobierno de México, por las razones que se exponen a continuación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Esta sección resume la petición original así como la petición revisada presentada el 2 de marzo de 2007.

### A. La petición original

La Peticionaria asevera que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución”); 5, 15, fracciones I y XII, 28, 45, 50, 62, y el capítulo VII “de la Denuncia Popular” de la Ley General del Equilibrio Ecológico la Protección al Ambiente (“LGEEPA”); 3º fracciones V y VIII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (“LFPA”); 32 Bis fracciones VI y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (“LOAPF”); 65 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (“REIA”); y 62, 63 y 64 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas (“RANP”), respecto del Parque Nacional Los Remedios. La peticionaria cita también del decreto de creación del Parque Nacional Los Remedios publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de abril de 1938.<sup>1</sup>

---

1. Petición original, p. 1.

La petición manifiesta que el Parque Nacional Los Remedios es un área natural protegida (“ANP”) ubicada en Naucalpan, estado de México. El decreto de creación del ANP señala que Los Remedios es uno de los sitios de mayor atractivo en la capital de la República y considera que deben ejecutarse trabajos de reforestación y restauración del paisaje forestal, al reconocer que su conservación no se alcanzaría si se abandona la zona a intereses privados.<sup>2</sup>

La Peticionaria afirma que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“Semarnat”), ha emitido un anteproyecto de decreto por el que se abroga el similar por el que se estableció el Parque Nacional Los Remedios (el “Anteproyecto”). La Peticionaria asevera que el Anteproyecto fue presentado por la Semarnat ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (“Cofemer”) el 21 de agosto de 2006<sup>3</sup> y que además solicitó la exención de la Manifestación de Impacto Regulatorio<sup>4</sup> el 4 de septiembre de 2006. La Peticionaria sostiene que la Semarnat no cuenta con facultades para abrogar el decreto de creación del ANP. La Peticionaria argumenta que la ley sólo autoriza a la Semarnat a modificar un ANP, pero que la figura de la abrogación de decreto no se encuentra contemplada en la ley en cuestión,<sup>5</sup> lo que “iría en contra del fin del legislador de proteger y preservar ciertas zonas del territorio nacional”<sup>6</sup> y violaría el principio de que la autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido.<sup>7</sup> Señala que es por lo tanto “illegal que la autoridad administrativa encargada de proteger las áreas naturales protegidas, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sea ahora la encargada de abrogar el Decreto de creación, y por tanto de protección del Parque Nacional Los Remedios”.<sup>8</sup>

La Peticionaria asevera que el Anteproyecto asume que el ecosistema del Parque Nacional Los Remedios ya no tiene relevancia nacional

- 
2. Anexo de la petición original. Decreto que declara Parque Nacional “Los Remedios”, los terrenos del Estado de México que el mismo limita. DOF 15-04-1938.
  3. Anexo de la petición original. Comentarios al Anteproyecto presentados por la Peticionaria ante la Cofemer el 7 de septiembre de 2006.
  4. Anexo de la petición original. Oficio núm. COFEME/06/3032 de fecha 14 de septiembre de 2006 emitido por la Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial y dirigido a la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental de la Semarnat. El documento determina que el Anteproyecto no crea costos de cumplimiento para los particulares y que, en consecuencia, no requiere de la presentación de una MIR.
  5. LGEEPA 5; y RANP 62, 63 y 64.
  6. Petición original, p. 6.
  7. *Ibid.*, p. 8.
  8. *Ibid.*, p. 7. Subrayado en el original.

debido a la pérdida de sus elementos naturales,<sup>9</sup> pero que no toma en cuenta que desde el establecimiento del ANP en 1938, se reconoció la necesidad de restaurar el antiguo paisaje forestal. La petición pone de manifiesto que el Anteproyecto parte de consideraciones erróneas para justificar la abrogación del decreto de protección.<sup>10</sup>

La Peticionaria asegura que el ANP es objeto de un proyecto de desarrollo inmobiliario promovido por el Grupo Desarrollador Mayorca, S.A de C.V. ("Grupo Mayorca"). Afirma que el proyecto inmobiliario se realiza al amparo de permisos para la tala de árboles emitidos por autoridades municipales, los cuales fueron declarados inválidos por una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de México ("TCAEM").<sup>11</sup> La Peticionaria agrega que en lugar de que la Semarnat o la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("Profepa") intervengan para proteger el área remanente del Parque,<sup>12</sup> están promoviendo la derogación del decreto que le dio origen, con el fin de dar tiempo a la empresa inmobiliaria para continuar con sus planes de tala del bosque.<sup>13</sup>

La Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto una denuncia popular interpuesta el 20 de septiembre de 2006, la cual se relaciona con los hechos planteados en la petición.<sup>14</sup> Al respecto, el artículo 191 de la LGEEPA establece un plazo de 10 días posteriores al registro de la denuncia para emitir el acuerdo de calificación correspondiente.

## B. La petición revisada

En respuesta a la determinación del Secretariado del 19 de enero de 2007, la Peticionaria presentó una petición revisada el 2 de marzo de

---

9. *Ibid.*, p. 9.

10. *Idem.*

11. Anexo de la petición original. Sentencia de fecha 5 de octubre de 2006 emitida por la Segunda Sala Regional Naucalpan del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en el expediente 518/2006.

12. Petición original, p. 14.

13. *Idem.*

14. *Ibid.*, p. 2. Anexo de la petición original. Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006 interpuesta el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México por la Peticionaria. La Peticionaria adjuntó a la petición los siguientes escritos en los que se comunica el asunto a las autoridades pertinentes de la Parte: denuncia del 12 de mayo de 2006 presentada ante la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México; escritos del 16 de octubre de 2006 presentados ante la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental y la Coordinación General Jurídica de la Semarnat; escritos del 11, 23 y 28 de agosto de 2006 presentados ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle

2007. En la petición revisada, la Peticionaria hace cita de los artículos 46, 47 bis y 47 bis 1 de la LGEEPA; y 69 del RANP, los cuales no fueron incluidos en la petición original. Asimismo, la Peticionaria reitera que México viola el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”).

La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la LOAPF, la LGEEPA y el RANP con respecto al Parque Nacional Los Remedios porque la Semarnat omite supervisar, conservar, proteger y vigilar el sitio en cuestión,<sup>15</sup> ocasionalmente su deterioro ambiental y poniendo en evidencia la falta de aplicación efectiva de las disposiciones citadas en la petición.<sup>16</sup> La Peticionaria afirma que el Anteproyecto para abrogar el decreto de protección federal contiene una “confesión implícita” porque las autoridades supuestamente reconocen que permitieron la invasión del sitio por asentamientos humanos irregulares, lo que redujo el área conservada de 400 a 100 hectáreas.<sup>17</sup> La Peticionaria señala que no obstante que el ANP es administrada por el gobierno del estado de México, su gestión estuvo a cargo de las autoridades federales hasta 1995.<sup>18</sup>

La Peticionaria asevera que en 2006, las autoridades del municipio de Naucalpan supuestamente otorgaron permisos para el derribo de 120 árboles dentro del ANP y hace una reseña de los recursos interpuestos en contra de dichos permisos.<sup>19</sup> La petición describe que los recursos administrativos no prosperaron porque las autoridades jurisdiccionales estimaron que los demandantes carecían de interés jurídico y legítimo para actuar en el juicio.<sup>20</sup> La Peticionaria asevera que con la resolución jurisdiccional, el Grupo Mayorca podrá talar árboles dentro de un ANP.<sup>21</sup>

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar aquellas peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación

---

de México y denuncias del 28 de abril de 2006 enviadas por correo electrónico a <delegado@em.semarnat.gob.mx> y <denuncias@correo.profepa.gob.mx>.

15. Petición revisada, p. 1.
16. *Ibid.*, p. 7.
17. *Idem.*
18. *Ibid.*, p. 8.
19. *Ibid.*, pp. 4 y 5.
20. Anexo de la petición revisada. Resolución dictada por la tercera sección de la Sala Superior del TCAEM respecto del recurso de revisión 1185/2006 y 1186/2006 acumulados, de fecha 31 de enero de 2007.
21. Petición revisada, p. 5.

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 elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>22</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) autoriza 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 [...].” En la determinación del 19 de enero de 2007, el Secretariado estimó que la Peticionaria es una asociación civil sin vinculación gubernamental. Cumplida esta premisa, el Secretariado hizo un análisis sobre i) si la petición “asevera” la presunta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia, ii) si cada una de las disposiciones citadas en la petición revisada se ajustan al concepto que da el ACAAN de “legislación ambiental” en su artículo 45(2),<sup>23</sup> y iii) si las afirmaciones

- 
22. Véanse en este sentido, 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).
  23. 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

cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a aseverar que está teniendo lugar una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>24</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.

Respecto de los artículos 46, 47 bis y 47 bis 1 de la LGEEPA, se refieren a las reglas aplicables a las ANP incluyendo su clasificación; restricciones a la creación de nuevos centros de población en dichas áreas; división y subdivisión de zonas; y establecimiento de zonas de amortiguamiento. El artículo 69 del RANP, establece las acciones que corresponde implementar a la Semarnat respecto a los programas y zonas de restauración en las ANP. El Secretariado considera que estas disposiciones que se añadieron en la petición revisada, califican claramente como legislación ambiental y tienen relación con la aseveración de la falta de vigilancia de las autoridades federales del ANP en cuestión.

Respecto del artículo 11 del PIDESC<sup>25</sup>, el Secretariado estima que no califica como legislación ambiental, porque no tiene como propósito principal la protección del medio ambiente, o la prevención de un

---

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."

24. 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).
25. PIDESC. Artículo 11: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento." "2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
  - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los régimen agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
  - b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan."

peligro contra la vida o la salud humana. El apéndice I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones citadas en la petición original y en la versión revisada, que se sujetan a examen.

Finalmente, con relación a la consideración temporal de la expresión “está incurriendo” en el artículo 14(1) del ACAAN, se satisface por las razones expuestas en la determinación del Secretariado del 19 de enero de 2007.<sup>26</sup>

#### B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

En su determinación del 19 de enero de 2007, el Secretariado estimó que la petición cumple con los incisos (a), (b), (d), (e) y (f), pero que no proporcionaba información suficiente que le permitiera revisarla y por lo tanto no satisfacía el requisito del inciso (c) del artículo 14(1). El Secretariado consideró que la petición no identificó cómo se daba la falta de protección del ANP mediante un decreto de protección estatal previsto en el Anteproyecto y que no incluyó información sobre el estado de un procedimiento administrativo iniciado por la Peticionaria.

En la petición revisada, la Peticionaria asegura que el Anteproyecto reconoce la omisión de México de conservar el ANP en cuestión, al afirmar que el deterioro de la zona se debió al crecimiento de los asentamientos humanos que supuestamente permitieron las autoridades.<sup>27</sup> La petición revisada adjuntó una resolución emitida del TCAEM por la que se revoca la sentencia que anuló los permisos de tala de árboles y se desecha la demanda de la Peticionaria al no haber acreditado el interés jurídico y legítimo.<sup>28</sup> Asimismo, la petición revisada incluyó un acuerdo de coordinación por medio del cual la Semarnat transfirió al estado de México la administración del ANP en cuestión.<sup>29</sup>

- 
26. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), Determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007).
  27. “Considerando. Que el **crecimiento urbano** provocó que en una superficie significativa del Parque Nacional ‘Los Remedios’ se establecieran asentamientos humanos irregulares, ocasionando degradación de los suelos, poca o nula recarga de los mantos acuíferos, migración de la fauna y sustitución de especies vegetales nativas, lo que ocasionó que este sistema considerado de relevancia biogeográfica a nivel nacional, dejara de serlo, aún cuando pudiera considerarse significativo a nivel local”. Petición revisada, p. 5 (negritas en el original).
  28. Anexo de la petición revisada. Resolución dictada por la tercera sección de la Sala Superior del TCAEM respecto del recurso de revisión 1185/2006 y 1186/2006 acumulados, de fecha 31 de enero de 2007.
  29. Anexo de la petición revisada. Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca [hoy, Semarnat] y el Gobierno del

Con la petición revisada, sus anexos e información complementaria, la petición en su conjunto ahora satisface el inciso (c) del artículo 14(1).

La Peticionaria asevera que el artículo 62 de la LGEEPA no prevé la abrogación de un ANP, ya que éste sólo prevé la modificación y extensión de un ANP y que por lo tanto, la Semarnat no cuenta con facultades para la abrogación del decreto de protección.<sup>30</sup> El Secretariado ya había estimado que la petición no dejaba claro cómo es que se daba la falta de protección al ANP en cuestión, puesto que la entrada en vigor del decreto de abrogación que contiene el Anteproyecto está condicionada a la entrada en vigor de otro decreto de protección en el ámbito estatal.<sup>31</sup>

La petición revisada reitera los argumentos sobre la aparente ausencia de facultades de la Semarnat,<sup>32</sup> pero no explica cómo se presenta la falta de protección del Parque Nacional Los Remedios mediante un decreto de protección estatal y no federal. Sin embargo, el Secretariado considera que la situación de hecho que recoge el Anteproyecto respecto del deterioro de la zona ocasionada por el crecimiento de los asentamientos humanos puede aportar información para su ulterior análisis.

La Peticionaria también asevera que las autoridades federales no han intervenido en relación con la supuesta tala de árboles por una empresa inmobiliaria dentro del Parque Nacional Los Remedios.<sup>33</sup> La petición revisada adjuntó un convenio de coordinación que transfiere a las autoridades del estado de México la administración del ANP en cuestión y establece que corresponde a la Semarnat la supervisión y evaluación de la administración que realice el estado de México.<sup>34</sup> El artículo 32 bis de la LOAPF asienta que corresponde a la Semarnat la

---

Estado de México, cuyo objeto es establecer las bases mediante las cuales esta dependencia del Ejecutivo, por conducto del Instituto Nacional de Ecología, transfiere al Gobierno de dicho Estado, la administración de diversos parques nacionales ubicados dentro de su territorio. DOF 3 de noviembre de 1995.

30. Petición original, p. 6 y petición revisada, p. 7.
31. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007).
32. Petición revisada, p. 7.
33. Petición original, pp. 10-11 y su anexo. Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006 interpuesta el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México por la Peticionaria.
34. La cláusula tercera, inciso 2 del Acuerdo de Coordinación señala que para su cumplimiento la Semarnat se compromete a “[s]upervisar y evaluar las acciones de administración que se lleven a cabo en ‘Los Parques’.” Anexo de la petición revisada.

supervisión de las labores de conservación de las ANP, cuando su administración recaiga en los gobiernos estatales. La petición incluye información sobre la existencia de actividades de derribo de árboles dentro del ANP en cuestión, lo cual fue comunicado y denunciado ante Semarnat y Profepa por la Peticionaria.<sup>35</sup> La Peticionaria también asevera que la Semarnat permitió el desarrollo urbano irregular en el Parque Nacional Los Remedios.<sup>36</sup> Los artículos 46 y 50 de la LGEEPA establecen que no se autorizará la fundación de nuevos centros de población dentro de las ANP y que sólo se permiten actividades relacionadas con la protección de los recursos naturales.

El Secretariado encuentra que la aseveración sobre la supuesta omisión de México de vigilar y proteger el Parque Nacional Los Remedios satisface los requerimientos del artículo 14(1) del Acuerdo, por lo que se estima para su análisis.

### C. Artículo 14(2) del ACAAN

Una vez que el Secretariado ha determinado cuáles aseveraciones de la petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, 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 a los Estados Unidos Mexicanos.

---

35. Véase nota 14, *supra*.

36. Petición revisada, p. 8.

- a. Con respecto a si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta, la petición en su conjunto alega el daño al Parque Nacional Los Remedios por la falta de vigilancia de las autoridades federales. La Peticionaria asevera que la omisión de la Semarnat de establecer, regular, administrar y vigilar el sitio en cuestión<sup>37</sup> ha ocasionado la reducción de la superficie inicial de conservación<sup>38</sup> y el deterioro de los recursos en el sitio.<sup>39</sup>
- b. El Secretariado estima que la petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio contribuiría a los objetivos del artículo 1 Acuerdo, puesto que su análisis contribuye a la protección y el mejoramiento en el territorio de una de las Partes, mejora la observancia y aplicación de la legislación ambiental citada en la petición, y promueve la participación de la sociedad en la aplicación de la política ambiental, particularmente respecto de la protección y vigilancia del ANP del Parque Nacional Los Remedios.
- c. Con respecto a que se haya acudido a los recursos al alcance conforme a la legislación de la Parte, la Peticionaria interpuso el 1 de agosto de 2006 una demanda administrativa ante el TCAEM, quien resolvió la invalidez de los permisos para el derribo de árboles en el ANP en cuestión. La resolución fue revocada mediante una sentencia del 31 de enero de 2007 y el juicio administrativo fue sobreseído por falta de interés jurídico y legítimo. Sobre el estado que guarda dicho procedimiento, la Peticionaria afirma que ha sido terminado, por lo que ya no se encuentra pendiente de resolución. La Peticionaria afirma que presentó una denuncia popular ante la Profepa, la cual supuestamente no fue atendida.<sup>40</sup> El Secretariado considera que se han tomado las acciones razonables para acudir a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación mexicana.
- d. El Secretariado estima que la petición no se basa exclusivamente en los medios de comunicación, sino del conocimiento directo de los hechos de la Peticionaria. Por otro lado, la información que

37. Petición revisada, p. 1.

38. La Peticionaria asevera una reducción de 400 a 100 hectáreas de superficie conservada del Parque Nacional Los Remedios. Petición revisada, p. 7; y su anexo, p. 12.

39. Petición original, pp. 1 y 10.

40. *Ibid.*, p. 2. Anexo de la petición original. Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006 interpuesta el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México por la Peticionaria.

contiene la petición y sus anexos es de carácter técnico y jurídico recabada por la Peticionaria.

En resumen, habiendo revisado la petición a la luz de los factores del artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado estima que la aseveración sobre la supuesta omisión de las autoridades federales de vigilar y proteger el ANP del Parque Nacional Los Remedios, amerita una respuesta de México.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) cumple con los requisitos del artículo 14(1) y amerita solicitar una respuesta de México con base en las consideraciones del artículo 14(2), respecto de la supuesta omisión de las autoridades federales mexicanas de vigilar y proteger el ANP del Parque Nacional Los Remedios.

Conforme a lo establecido por el artículo 14(3) del Acuerdo, la Parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 días hábiles 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, de su versión revisada y de sus anexos respectivos, éstos no se acompañan a la presente determinación.

Sometido respetuosamente a su consideración, el 20 de abril de 2007.

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

(*firma en el original*)  
por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo Fuentes, Semarnat  
Sr. David McGovern, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Sr. Adrián Vázquez Gálvez, director ejecutivo, CCA  
Peticionaria

**APÉNDICE I**  
**Legislación ambiental citada en la petición**  
**sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN**

---

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 4.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**Artículo 5.** Son facultades de la Federación:

**VIII.** El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

**Artículo 15.** Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

**I.** Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

**XII.** Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;

**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 medio ambiente. Para ello, en los casos en 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:

**XI.** Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

**Artículo 45.** El establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

**I.** Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;

**II.** Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;

**III.** Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;

**IV.** Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;

**V.** Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;

**VI.** Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y

**VII.** Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

**Artículo 46.** Se consideran áreas naturales protegidas:

**I.** Reservas de la biosfera;

**II.** Se deroga.

**III.** Parques nacionales;

**IV.** Monumentos naturales;

**V.** Se deroga.

**VI.** Áreas de protección de recursos naturales;

**VII.** Áreas de protección de flora y fauna;

**VIII.** Santuarios;

**IX.** Parques y Reservas Estatales, y

**X.** Zonas de preservación ecológica de los centros de población.

Para efectos de lo establecido en el presente Capítulo, son de competencia de la Federación las áreas naturales protegidas comprendidas en las fracciones I a VIII anteriormente señaladas.

Los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos que establezca la legislación local en la materia, podrán establecer parques y reservas estatales en áreas relevantes a nivel de las entidades federativas, que reúnan las características señaladas en los artículos 48 y 50 respectivamente de esta Ley. Dichos parques y reservas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo.

Asimismo, corresponde a los municipios establecer las zonas de preservación ecológicas de los centros de población, conforme a lo previsto en la legislación local.

En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.

**Artículo 47 Bis.** Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

I. Las zonas núcleo, tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo, en donde se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas. Estas zonas podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:

a) De protección: Aquellas superficies dentro del área natural protegida, que han sufrido muy poca alteración, así como ecosistemas relevantes o frágiles y fenómenos naturales, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo.

En las subzonas de protección sólo se permitirá realizar actividades de monitoreo del ambiente, de investigación científica que no implique la extracción o el traslado de especímenes, ni la modificación del hábitat.

**b) De uso restringido:** Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.

En las subzonas de uso restringido sólo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones de las características o condiciones naturales originales, y la construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica o el monitoreo del ambiente, y

**II.** Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

**a) De preservación:** Aquellas superficies en buen estado de conservación que contienen ecosistemas relevantes o frágiles, o fenómenos naturales relevantes, en las que el desarrollo de actividades requiere de un manejo específico, para lograr su adecuada preservación.

En las subzonas de preservación sólo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y las actividades productivas de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones sustanciales de las características o condiciones naturales originales, promovidas por las comunidades locales o con su participación, y que se sujeten a una supervisión constante de los posibles impactos negativos que ocasionen, de conformidad con lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos y reglamentarios que resulten aplicables.

**b) De uso tradicional:** Aquellas superficies en donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua, sin ocasionar alteraciones significativas en el ecosistema. Están relacionadas particularmente con la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y culturales de los habitantes del área protegida.

En dichas subzonas no podrán realizarse actividades que amenacen o perturben la estructura natural de las poblaciones y ecosistemas o

los mecanismos propios para su recuperación. Sólo se podrán realizar actividades de investigación científica, educación ambiental y de turismo de bajo impacto ambiental, así como la infraestructura de apoyo que se requiera, utilizando ecotécnicas y materiales tradicionales de construcción propios de la región, aprovechamiento de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades económicas básicas y de autoconsumo de los pobladores, utilizando métodos tradicionales enfocados a la sustentabilidad, conforme lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

c) De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales: Aquellas superficies en las que los recursos naturales pueden ser aprovechados, y que, por motivos de uso y conservación de sus ecosistemas a largo plazo, es necesario que todas las actividades productivas se efectúen bajo esquemas de aprovechamiento sustentable.

En dichas subzonas se permitirán exclusivamente el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, siempre que estas acciones generen beneficios preferentemente para los pobladores locales, la investigación científica, la educación ambiental y el desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto ambiental.

Asimismo, el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre podrá llevarse a cabo siempre y cuando se garantice su reproducción controlada o se mantengan o incrementen las poblaciones de las especies aprovechadas y el hábitat del que dependen; y se sustenten en los planes correspondientes autorizados por la Secretaría, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

d) De aprovechamiento sustentable de los ecosistemas: Aquellas superficies con usos agrícolas y pecuarios actuales.

En dichas subzonas se podrán realizar actividades agrícolas y pecuarias de baja intensidad que se lleven a cabo en predios que cuenten con aptitud para este fin, y en aquellos en que dichas actividades se realicen de manera cotidiana, y actividades de agroforestería y silvopastoriles, siempre y cuando sean compatibles con las acciones de conservación del área, y que contribuyan al control de la erosión y evitar la degradación de los suelos.

La ejecución de las prácticas agrícolas, pecuarias, agroforestales y silvopastoriles que no estén siendo realizadas en forma sustentable, deberán orientarse hacia la sustentabilidad y a la disminución del uso de agroquímicos e insumos externos para su realización.

**e) De aprovechamiento especial:** Aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social, y que deben ser explotadas sin deteriorar el ecosistema, modificar el paisaje de forma sustancial, ni causar impactos ambientales irreversibles en los elementos naturales que conformen.

En dichas subzonas sólo se podrán ejecutar obras públicas o privadas para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales, que generen beneficios públicos, que guarden armonía con el paisaje, que no provoquen desequilibrio ecológico grave y que estén sujetos a estrictas regulaciones de uso sustentable de los recursos naturales.

**f) De uso público:** Aquellas superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes, en los límites que se determinen con base en la capacidad de carga de los ecosistemas.

En dichas subzonas se podrá llevar a cabo exclusivamente la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente, y la educación ambiental, congruentes con los propósitos de protección y manejo de cada área natural protegida.

**g) De asentamientos humanos:** En aquellas superficies donde se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida, y

**h) De recuperación:** Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación.

En estas subzonas deberán utilizarse preferentemente para su rehabilitación, especies nativas de la región; o en su caso, especies compatibles con el funcionamiento y la estructura de los ecosistemas originales.

En las zonas de amortiguamiento deberá tomarse en consideración las actividades productivas que lleven a cabo las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva, basándose en lo previsto tanto en el Programa de Manejo respectivo

como en los Programas de Ordenamiento Ecológico que resulten aplicables.

**Artículo 47 Bis 1.** Mediante las declaratorias de las áreas naturales protegidas, podrán establecerse una o más zonas núcleo y de amortiguamiento, según sea el caso, las cuales a su vez, podrán estar conformadas por una o más subzonas, que se determinarán mediante el programa de manejo correspondiente, de acuerdo a la categoría de manejo que se les asigne.

En el caso en que la declaratoria correspondiente sólo prevea un polígono general, éste podrá subdividirse por una o más subzonas previstas para las zonas de amortiguamiento, atendiendo a la categoría de manejo que corresponda.

En las reservas de la biosfera, en las áreas de protección de recursos naturales y en las áreas de protección de flora y fauna se podrán establecer todas las subzonas previstas en el artículo 47 Bis.

En los parques nacionales podrán establecerse subzonas de protección y de uso restringido en sus zonas núcleo; y subzonas de uso tradicional, uso público y de recuperación en las zonas de amortiguamiento.

En el caso de los parques nacionales que se ubiquen en las zonas marinas mexicanas se establecerán, además de las subzonas previstas en el párrafo anterior, subzonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En los monumentos naturales y en los santuarios, se podrán establecer subzonas de protección y uso restringido, dentro de sus zonas núcleo; y subzonas de uso público y de recuperación en las zonas de amortiguamiento.

**Artículo 50.** Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de

los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.

**Artículo 62.** Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en esta Ley para la expedición de la declaratoria respectiva.

## CAPÍTULO VII

### Denuncia Popular

**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.

#### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Artículo 32 Bis.** A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**VI.** Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

**VII.** Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;

#### **Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

**Artículo 3.** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

**V.** Estar fundado y motivado;

**VIII.** Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

#### **Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas**

**Artículo 62.** La Secretaría podrá proponer al titular del Ejecutivo Federal la modificación de una declaratoria de área natural protegida, cuando hayan variado las condiciones que dieron origen a su establecimiento a consecuencia de, entre otras, las siguientes circunstancias:

**I.** El desplazamiento de las poblaciones de vida silvestre que se encuentren bajo un régimen de protección;

**II.** Contingencias ambientales, tales como incendios, huracanes, terremotos y demás fenómenos naturales que puedan alterar o modificar los ecosistemas existentes en el área, o

**III.** Por cualquier otra situación grave, que haga imposible el cumplimiento de los objetivos de su establecimiento.

**Artículo 63.** Las propuestas de modificación a los decretos por los que se hubieren declarado áreas naturales protegidas, deberán referirse al cambio de categoría, extensión, delimitación, usos o actividades permitidas y, en su caso, las zonas o subzonas.

**Artículo 64.** Los decretos modificatorios de un área natural protegida, deberán sustentarse en estudios previos justificativos, y se darán a conocer en los términos previstos en el Capítulo I del Título Cuarto de este Reglamento.

**Artículo 69.** En materia de programas y zonas de restauración en las áreas naturales protegidas, corresponde a la Secretaría:

**I.** Coordinar las acciones de restauración tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y la continuidad de los procesos naturales en las zonas de restauración ecológica;

**II.** Mantener las características originales del uso del suelo de los ecosistemas a restaurar, de modo que se evite el establecimiento de asentamientos humanos y la realización de actividades no compatibles con los objetivos de restauración, y

**III.** Autorizar la realización de actividades productivas en las zonas de restauración, cuando éstas resulten compatibles con las acciones previstas en los programas de manejo y de restauración respectivos.

**DECRETO que declara Parque Nacional “Los Remedios”, los terrenos del Estado de México, que el mismo limita** (publicado en el DOF el 15 de abril de 1938).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos- Presidencia de la República.

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de las facultades que me conceden los artículos 18, 23 y 41 de la Ley Forestal de 5 de abril de 1926 y atendiendo a lo dispuesto en los artículos 39, 47 y 48 de su propio reglamento, y

CONSIDERANDO que dentro de los sitios de mayor atractivo que se encuentran en las inmediaciones de la Capital de la República, figura como lugar sumamente interesante, la zona de lomeríos conocida con el nombre de "Los Remedios", cuyos contrastes orográficos imprimen a este lugar una típica belleza natural,

CONSIDERANDO que siendo este lugar uno de los que conserva las más primitivas tradiciones, es visitado por numerosos turistas, por lo que es necesario mejorar sus actuales condiciones mediante trabajos de reforestación con especies de ornato y forestales, que impriman mayor atractivo a esta zona que constituye además un lugar de interés, en lo que se refiere especialmente a la obra arquitectónica del acueducto y templo colonial, constituyendo así un bello sitio de atractivo para el turismo en general;

CONSIDERANDO que con los trabajos de reforestación que se han venido llevando a cabo en aquella zona, por el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, se conseguirá restituir la vegetación perdida y proteger por consiguiente de los agentes físicos de desintegración, los lomeríos del contorno y restaurar el antiguo paisaje forestal de la comarca;

CONSIDERANDO que esta región no se conservaría de una manera conveniente ni se podría acondicionar para el mismo turismo, si se abandonara esta zona a los intereses privados, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO:

ARTÍCULO PRIMERO. Se declara Parque Nacional, con la denominación de "Los Remedios", Estado de México, la zona comprendida dentro de los linderos siguientes:

Partiendo del cerro de Moctezuma, se continúa con dirección Sureste hasta llegar al cerro Chiluca; de este punto el lindero sigue con dirección Sureste pasando por el cerro de Tenantongo; de aquí el lindero cambia hacia el Noreste hasta llegar a la loma de la Tepalcata, continuándose con la misma dirección Noreste hasta llegar al lugar conocido por Cruz de Vicenteco; de este lugar el lindero sigue al Noroeste para llegar al paraje denominado El Repartidor, de cuyo lugar el lindero cambia hacia el Suroeste hasta el cerro Moctezuma, que fue el punto de partida.

ARTÍCULO SEGUNDO. El Departamento Forestal y de Caza y Pesca, tendrá bajo su cuidado la reforestación, acondicionamiento y

conservación del Parque Nacional a que se refiere el artículo primero del presente Decreto.

**ARTÍCULO TERCERO.** El Departamento Forestal y de Caza y Pesca, con la cooperación del Departamento del Distrito Federal, Secretaría de la Defensa Nacional y demás autoridades locales, procederá a verificar las plantaciones que de acuerdo con las necesidades del lugar, sea necesario llevar a cabo.

**ARTÍCULO CUARTO.** Los terrenos comprendidos dentro de los linderos fijados en el artículo primero del presente Decreto, quedarán en posesión de sus respectivos dueños, en tanto cumplan con las disposiciones que sobre el particular dicte el Servicio Forestal en beneficio del poblado y fomento del turismo.

#### TRANSITORIO

**ARTÍCULO ÚNICO.** El presente Decreto entrará en vigor a los tres días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los veintiocho días del mes de marzo de mil novecientos treinta y ocho.- Lázaro Cárdenas.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, Miguel A. de Quevedo.- Rúbrica.- Al C. Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación.- Presente.



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

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

**Peticionaria:** Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C.  
**Representada por:** Patricia Canales Martínez  
**Parte:** Estados Unidos Mexicanos  
**Petición revisada:** 2 de marzo de 2007  
**Petición original:** 9 de noviembre de 2006  
**Fecha de la notificación:** 20 de marzo de 2008  
**Núm. de petición:** SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*)

---

### **I. INTRODUCCIÓN**

El 9 de noviembre de 2006, Patricia Canales Martínez, en representación de la Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C. (la “Peticionaria”), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”), una petición en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAAN” o el “Acuerdo”). La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del área natural protegida Parque Nacional Los Remedios, en Naucalpan, Estado de México.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando

considera que una petición cumple con tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN. A la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Consejo”) que considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15 del Acuerdo. Mediante el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros, el Consejo puede entonces ordenar al Secretariado la elaboración del expediente de hechos y, una vez concluido, autorizar su difusión al público.

En su determinación del 19 de enero de 2007, el Secretariado consideró que la petición no contenía suficiente información que le permitiera revisarla y, por consiguiente, no cumplía con el artículo 14 (1)(c) del ACAAN. El Secretariado otorgó a la Peticionaria un plazo de 30 días para presentar una versión revisada de la petición. El 2 de marzo de 2007, la Peticionaria presentó una versión revisada de la petición, en la que adjuntó información adicional. El 20 de abril de 2007 el Secretariado solicitó una respuesta al gobierno de México. México presentó su respuesta al Secretariado el 16 de julio de 2007.

Luego de analizar la petición a la luz de la respuesta dada por la Parte, el Secretariado determina conforme al artículo 15(1) del Acuerdo, que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) no amerita la elaboración de un expediente de hechos, dándose por terminado el proceso respecto de esa petición.

Mediante la presente determinación, y en conformidad con el inciso 9.6 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental* (las “Directrices”), el Secretariado explica las razones por las que considera que la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, mismas que se exponen a continuación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

En este apartado se resumen la petición original y la petición revisada, presentada el 2 de marzo de 2007.

### A. La petición original

La Peticionaria asevera que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 4 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución”); 5, 15 fracciones I y XII, 28, 45, 50, 62, y el capítulo VII “de la Denuncia Popular” de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 3 fracciones V y VIII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); 32 Bis fracciones VI y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPPF); 65 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA), y 62, 63 y 64 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas (RANP), respecto de la conservación, protección y vigilancia del área natural protegida del Parque Nacional Los Remedios (el “Parque” o “Los Remedios”). La Peticionaria asevera también la supuesta omisión en la aplicación efectiva del decreto de creación del Parque, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de abril de 1938.<sup>1</sup>

La Peticionaria manifiesta que el Parque en cuestión es un área natural protegida (ANP) ubicada en Naucalpan, Estado de México. El decreto de creación del ANP señala que Los Remedios es uno de los sitios de mayor atractivo en la capital de la República y reconoce que deben ejecutarse trabajos de reforestación y restauración del paisaje forestal, al estimar que su conservación no se alcanzaría si se abandonara la zona a intereses privados.<sup>2</sup>

La Peticionaria afirma que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), ha emitido un anteproyecto de decreto por el que se abroga el similar por el que se estableció el Parque (el “Anteproyecto de Decreto”). Asevera que el 21 de agosto de 2006, la Semarnat presentó el Anteproyecto de Decreto ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)<sup>3</sup> y que el 4 de septiembre de ese año solicitó la exención de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).<sup>4</sup> La Peticionaria sostiene que la Semarnat no cuenta con facultades para abrogar el decreto de creación del ANP. Argumenta que la ley sólo autoriza a la Semarnat a modificar un ANP, pero que la figura de la abrogación de decreto no se encuentra contemplada en la legislación en

- 
1. Petición original, p. 1.
  2. Petición original, anexo: Decreto que declara Parque Nacional “Los Remedios”, los terrenos del Estado de México que el mismo limita, DOF 15-04-1938.
  3. Petición original, anexo: Comentarios al Anteproyecto presentados por la Peticionaria ante la Cofemer el 7 de septiembre de 2006.
  4. Petición original, anexo: Oficio núm. COFEME/06/3032, de fecha 14 de septiembre de 2006, emitido por la Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial y dirigido a la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental de la Semarnat. El documento determina que el Anteproyecto de Decreto no crea costos de cumplimiento para los particulares y que, en consecuencia, no requiere de la presentación de una MIR.

cuestión,<sup>5</sup> lo que “iría en contra del fin del legislador de proteger y preservar ciertas zonas del territorio nacional”<sup>6</sup> y violaría el principio de que la autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido.<sup>7</sup> Señala que es por consiguiente “illegal que la autoridad administrativa encargada de proteger las áreas naturales protegidas, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sea ahora la encargada de abrogar el Decreto de creación, y por tanto de protección del Parque Nacional Los Remedios”.<sup>8</sup>

La Peticionaria asevera que el Anteproyecto de Decreto, asume —erróneamente— que el ecosistema de Los Remedios ya no tiene relevancia nacional debido a la pérdida de sus elementos naturales,<sup>9</sup> pero que no toma en cuenta que desde el establecimiento del ANP en 1938, se reconoció la necesidad de restaurar el antiguo paisaje forestal.

La Peticionaria asegura que el Parque es objeto de un proyecto de desarrollo inmobiliario promovido por el Grupo Desarrollador Mayorca, S.A de C.V. (Grupo Mayorca). Afirma que el proyecto inmobiliario se realiza al amparo de permisos para el derribo de árboles emitidos por autoridades municipales, los cuales fueron declarados inválidos por una sentencia de un tribunal administrativo.<sup>10</sup> La Peticionaria agrega que, en lugar de que la Semarnat o la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) intervengan para proteger el área remanente del Parque,<sup>11</sup> están promoviendo la derogación del decreto que le dio origen, con el supuesto fin de dar tiempo a la empresa inmobiliaria para continuar con su proyecto.<sup>12</sup>

Asimismo, la Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto una denuncia popular interpuesta el 20 de septiembre de 2006, la cual se relaciona con los hechos planteados en la petición.<sup>13</sup>

---

5. LGEEPA, artículo 5; RANP, artículos 62, 63 y 64.

6. Petición original, p. 6.

7. *Ibid.*, p. 8.

8. *Ibid.*, p. 7. Subrayado en el original.

9. *Ibid.*, p. 9.

10. Petición original, anexo: Sentencia de fecha 5 de octubre de 2006 emitida por la Segunda Sala Regional Naucalpan del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (TCAEM) en el expediente 518/2006.

11. Petición original, p. 14.

12. *Idem*.

13. *Ibid.*, p. 2. y anexo: Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006 interpuesta el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México por la Peticionaria. La Peticionaria adjuntó a la petición los siguientes escritos en los que se comunica el asunto a las autoridades pertinentes de la Parte:

## B. La petición revisada

Conforme a la determinación del Secretariado del 19 de enero de 2007, la Peticionaria presentó una petición revisada el 2 de marzo de 2007. En la petición revisada, la Peticionaria hace cita de los artículos 46, 47 bis y 47 bis 1 de la LGEEPA, y 69 del RANP, los cuales no fueron incluidos en la petición original. Asimismo, la Peticionaria reitera que México viola el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la LOAPF, la LGEEPA y el RANP con respecto al Parque Nacional Los Remedios. Señala que la Semarnat omite conservar, proteger y vigilar el sitio en cuestión,<sup>14</sup> permitiendo el deterioro ambiental del Parque, lo que pone en evidencia la falta de aplicación efectiva de las disposiciones citadas en la petición.<sup>15</sup> La Peticionaria afirma que el Anteproyecto de Decreto contiene una “confesión implícita” porque las autoridades supuestamente reconocen que permitieron la invasión del sitio por asentamientos humanos, lo que redujo el área conservada de 400 a 100 hectáreas.<sup>16</sup> La Peticionaria señala que no obstante que el ANP es administrada por el gobierno del Estado de México, su gestión estuvo a cargo de las autoridades federales hasta 1995.<sup>17</sup>

La Peticionaria asevera que en 2006, las autoridades del municipio de Naucalpan supuestamente otorgaron permisos para el derribo de 120 árboles dentro del ANP. La petición contiene una reseña sobre los recursos interpuestos en contra de dichos permisos<sup>18</sup> y señala que éstos no prosperaron porque las autoridades jurisdiccionales estimaron que los demandantes carecían de interés jurídico y legítimo para actuar en el

---

denuncia del 12 de mayo de 2006 presentada ante la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México; escritos del 16 de octubre de 2006 presentados ante la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental y la Coordinación General Jurídica de la Semarnat; escritos del 11, 23 y 28 de agosto de 2006 presentados ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México y denuncias del 28 de abril de 2006 enviadas por correo electrónico a <[delegado@em.semarnat.gob.mx](mailto:delegado@em.semarnat.gob.mx)>; y <[denuncias@correo.profepa.gob.mx](mailto:denuncias@correo.profepa.gob.mx)>.

14. Petición revisada, p. 1.
15. *Ibid.*, p. 7.
16. *Idem.*
17. *Ibid.*, p. 8.
18. *Ibid.*, pp. 4 y 5.

juicio.<sup>19</sup> La Peticionaria asevera que con la resolución, el Grupo Mayorca podrá derribar árboles dentro de un ANP.<sup>20</sup>

### III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

En su respuesta, México señala la existencia de procedimientos pendientes de resolverse, por lo que, conforme al artículo 14(3)(b) del ACAAN, solicita al Secretariado no continuar con el trámite de la petición. Asimismo, México sostiene que la petición no cumple con los requisitos del artículo 14(1)(b) porque supuestamente no identifica claramente a la Peticionaria.<sup>21</sup>

México asevera que cuenta con las facultades para abrogar el decreto de protección de Los Remedios porque “si existe la facultad de proponer el establecimiento de áreas naturales protegidas, existe concomitantemente la facultad de proponer su abrogación.”<sup>22</sup> México argumenta que los tribunales mexicanos han interpretado que el término *modificar*—utilizado en el artículo 62 de la LGEEPA—<sup>23</sup> incluye también el *alterar, variar y derogar*.<sup>24</sup>

México asevera que la expedición del Anteproyecto de Decreto que deroga la creación del Parque en cuestión, sólo modificaría la jurisdicción sobre Los Remedios, al pasar de ser un parque nacional a parque estatal.<sup>25</sup> México señala que la Semarnat negó tres autorizaciones en materia de impacto ambiental al Grupo Desarrollador Mayorca, S.A. de C.V.<sup>26</sup> y expone que en la época en que se creó el Parque “no se establecieron los elementos técnico-administrativos que permitieran el mantenimiento y la continuidad de los procesos naturales del área.”<sup>27</sup>

- 
19. Petición revisada, anexo: Resolución dictada por la tercera sección de la Sala Superior del TCAEM respecto de los recursos de revisión 1185/2006 y 1186/2006 acumulados, de fecha 31 de enero de 2007.
  20. Petición revisada, p. 5.
  21. Respuesta, pp. 17-21.
  22. *Ibid.*, p. 22.
  23. LGEEPA, artículo 62. “Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos de suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en esta Ley para la expedición de la declaratoria respectiva”.
  24. Respuesta, p. 24.
  25. *Ibid.*, p. 29.
  26. *Ibid.*, pp. 30-33.
  27. *Ibid.*, p. 43.

## IV. ANÁLISIS

La presente determinación corresponde a las etapas del procedimiento de peticiones prevista en los artículos 14(3) y 15(1) del ACAAN. Tras ampliar su razonamiento respecto de las objeciones procedimentales de México sobre la admisibilidad de la petición, el Secretariado expone aquí las razones por las cuales estima que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) no amerita la elaboración de un expediente de hechos. El Secretariado considera que las aseveraciones sobre la realización de obras de construcción en el Parque son materia de un procedimiento pendiente. En cuanto a las aseveraciones sobre el Anteproyecto de Decreto y el trámite de una denuncia popular, si bien no corresponden a procedimientos en curso, la respuesta de México arroja luz sobre actos de aplicación que parecen haberlas atendido. Respecto a la obligación de México de conservar, proteger y vigilar el sitio en cuestión, se desprende de la respuesta que las causas que originaron el deterioro de Los Remedios al parecer tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del ACAAN.

### A. Objeciones procedimentales de México sobre la petición

#### 1. Párrafo inicial del artículo 14(1)

México señala que el desarrollo urbano no está comprendido dentro de la definición de legislación ambiental del Acuerdo, por lo que la aseveración sobre el crecimiento urbano irregular que supuestamente se permitió en Los Remedios no debería incluirse en el análisis del Secretariado.<sup>28</sup> Sin calificar si el deterioro de Los Remedios fue originado por el *desarrollo urbano irregular*, el Secretariado determinó que las disposiciones sujetas al análisis en esta notificación, califican como legislación ambiental porque están orientadas a la “protección del medio ambiente, a través de [...] la protección de [...] las áreas naturales protegidas.”<sup>29</sup>

Respecto del Anteproyecto de Decreto, México estima que no es legislación ambiental porque no es un instrumento firme que pueda modificarse en cualquier momento.<sup>30</sup> Al respecto, el Secretariado nunca

---

28. *Ibid.*, p. 40.

29. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007), pp.3-7, y determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (20 de abril de 2007), pp. 5-6. Cfr. ACAAN, artículo 45(2)(a)(iii).

30. Respuesta, p. 47.

ha estimado que dicho anteproyecto sea legislación ambiental como lo señala la Parte.<sup>31</sup>

México agrega que la petición no puede alegar una omisión real, toda vez que se trata de un “acto futuro de realización eventual y no inminente”<sup>32</sup> por lo que no puede aseverarse que *se está incurriendo* en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. En este punto, el Secretariado consideró en su determinación de enero de 2007 que tal condición:

[S]e satisface aún si el decreto por el que suprimiría el ANP se encuentra en fase de anteproyecto, ya que México podría tomar medidas de aplicación de su legislación ambiental respecto de las aseveraciones planteadas en la petición, antes de la entrada en vigor de dicho instrumento.<sup>33</sup>

Con relación al artículo 4 de la Constitución, México argumenta que no puede ser objeto de análisis en el marco del proceso de peticiones y cita una determinación del Secretariado que en su momento, así lo estimó. Sin embargo, el Secretariado no descarta la disposición constitucional porque sirve para orientar el análisis de la legislación ambiental en cuestión, siempre que éste sea armónico y sistematizado.<sup>34</sup>

## 2. *Admisibilidad de la petición en conformidad con el artículo 14(1)(d) del ACAAN*

El artículo 14(1)(b) del ACAAN establece que el Secretariado está autorizado para examinar una petición si *identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición*. Asimismo, el inciso 2.2 de las Directrices señala que la petición *debe identificar claramente a la o las personas u organizaciones que la presentan*.

México asevera que la Peticionaria no identifica claramente a la organización que presentó la petición y que el Secretariado no debió solicitar una respuesta a la Parte en cuestión.<sup>35</sup> En su determinación del 20 de abril de 2007, el Secretariado examinó la petición teniendo en mente que el artículo 14(1) no se erige como un instrumento de examen

---

31. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007) y determinación con base en el artículo 14(1)(2) (20 de abril de 2007).

32. Respuesta, p. 47.

33. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007).

34. *Idem*.

35. Respuesta, pp. 17-21.

procesal que imponga una gran carga a los peticionarios.<sup>36</sup> La mención del nombre de la persona u organización que presentó la petición fue suficiente para que el Secretariado pudiera identificar claramente a la Peticionaria. El Secretariado no construye mayores requisitos para la admisión de peticiones y únicamente solicita los que expresamente señalan el ACAAN y las Directrices.

#### B. Existencia de recursos pendientes de resolución

El artículo 14(3)(a) del ACAAN dispone que la Parte, al responder a una petición, puede informar *si el asunto es materia de un procedimiento pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite*. México asevera que existen recursos administrativos en trámite ante la Procuraduría Ambiental del Estado de México (Propaem) y ante la Profepa, así como dos procedimientos judiciales: uno ante un tribunal administrativo y otro ante un juzgado penal. México asevera que en todos los casos se trata de procedimientos pendientes previstos por el artículo 45(3) del ACAAN que guardan relación con el asunto planteado en la petición.

El artículo 45(3) del Acuerdo define un procedimiento judicial o administrativo como:

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

El Secretariado ha señalado en otras determinaciones<sup>37</sup> que al aplicar esta forma excepcional de terminación de la petición, verifica si

---

36. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1)(2) (20 de abril de 2007).

37. “El compromiso con el principio de transparencia que permea al ACAAN impide al Secretariado interpretar el Acuerdo en el sentido de que éste lo autoriza a basarse en la sola afirmación de una Parte para determinar que se ha actualizado el supuesto del artículo 14(3)(a) y que el trámite de una petición debe darse por terminado.” SEM-01-001 (*Cytrar II*), notificación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001). Cfr. SEM-97-001 (*BC Hydro*), notificación conforme al artículo 15(1) (28 de abril de

se trata de un procedimiento judicial o administrativo descrito en el artículo 45(3) del Acuerdo, si el trámite de dicho procedimiento iniciado por la Parte es oportuno de acuerdo con su legislación, si el procedimiento está relacionado con el mismo asunto planteado en la petición y si el procedimiento invocado por la Parte en su respuesta puede —potencialmente—resolver el asunto planteado en la petición. El Secretariado también ha señalado que al excluir asuntos que caen en el ámbito del artículo 45(3)(a)—e incluso otros que no se ajustan exactamente a la definición de ese artículo—se evita la duplicación de esfuerzos y la interferencia con un litigio pendiente.

México señala que la información del apartado I de la respuesta y los anexos relacionados con los procedimientos pendientes es reservada,<sup>38</sup> de conformidad con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (LTEM)<sup>39</sup> y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIG).<sup>40</sup>

El inciso 17.3 de las Directrices establece que:

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.

El 27 de noviembre de 2007, el Secretariado exhortó a México a proporcionar un resumen de la información confidencial contenida en la respuesta e informó que de no hacerlo, se limitaría la posibilidad de que el Secretariado proporcione a la Peticionaria y al público sus razones para determinar si la petición amerita o no la elaboración de un expediente de hechos. México respondió a la invitación del Secretariado el 26 de febrero de 2008.<sup>41</sup>

---

1998); SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), notificación conforme al artículo 15(1) (18 de mayo de 2005); SEM-04-005 (*Centrales Carboeléctricas*), notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005); y SEM-05-002 (*Islas Coronado*), notificación conforme al artículo 15(1) (18 de enero de 2007).

38. Respuesta, pruebas 1-35, 37, 47-49.
39. LTEM, artículos 1, 2 fracciones I, II, V y VII, 8, 19, 20 fracción VI y 21.
40. LFTAIG, artículo 14 fracción IV.
41. El resumen de la información confidencial proporcionado por México coincide con disposiciones orientadas a promover la transparencia que las Partes adoptaron en el Acuerdo. *Cfr.* artículos 10(5) y 7(1) del ACAAN.

El resumen de la información confidencial de la respuesta hace referencia a expedientes de dos procedimientos administrativos (uno federal y otro estatal) y a dos procedimientos judiciales federales (un amparo y un procedimiento penal).

El procedimiento administrativo estatal inició en mayo de 2006, a raíz de una orden de verificación que la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México (Propaem) emitió con relación al proyecto de construcción del Grupo Mayorca. Lo anterior originó que en septiembre de ese año la Propaem impusiera la clausura de las obras. Dicha medida de seguridad fue objeto de una demanda de nulidad y, posteriormente, de un recurso de revisión, ambas instancias interpuestas ante un tribunal administrativo del Estado de México. El resumen de la información confidencial de la respuesta señala que el trámite de dichas instancias ya concluyó—habiéndose confirmado el estado de clausura—, pero que aún estaba pendiente el trámite del procedimiento administrativo instaurado por la autoridad estatal.

En cuanto al expediente administrativo federal, México informa que en mayo de 2006 la Profepa realizó una visita de inspección a las obras de construcción iniciadas por el Grupo Mayorca. Durante la inspección se detectaron irregularidades, por lo que en septiembre de ese año, esa autoridad determinó su clausura. México informa que el procedimiento administrativo instaurado por la Profepa fue suspendido temporalmente por la existencia del procedimiento iniciado por la Propaem. México indica que al momento de emitir su respuesta, la Profepa estaba en fase de preparación de la resolución.

En cuanto a uno de los dos procedimientos judiciales federales, México refiere un juicio de amparo promovido por la Peticionaria en contra de una sentencia judicial que declaró válidas las autorizaciones para el derribo de 120 árboles en el ANP en cuestión. México indica que al momento de emitir la respuesta, el procedimiento de amparo iniciado por la Peticionaria seguía pendiente de resolverse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Respecto segundo procedimiento judicial alegado por México, la información de la respuesta indica que la autoridad penal está desahogando una averiguación previa por la presunta comisión de delitos contra el ambiente en el Parque Nacional Los Remedios.

Luego de revisar la información que México adjunta en su respuesta, el Secretariado estima que los procedimientos administrativos iniciados por la Propaem y la Profepa parecen relacionarse con las aseveraciones sobre el supuesto derribo de árboles y la ejecución de un proyecto inmobiliario dentro del Parque Nacional Los Remedios, coinciden con la definición del artículo 45(3) del Acuerdo y, para los efectos del artículo 14(3)(a), están pendientes de resolución, por lo que determina no proseguir con el trámite de la petición respecto de ellos.

En cuanto al amparo iniciado por la Peticionaria, el Secretariado estima que, su resolución podría satisfacer la aseveración sobre la validez del otorgamiento de permisos municipales para el derribo de árboles en el ANP en cuestión, de manera que no amerita su inclusión en un expediente de hechos.

Por lo que se refiere a la investigación penal en curso por la posible comisión de delitos contra el ambiente en el Parque Nacional Los Remedios, si bien no cae dentro de la definición del artículo 45(3), el Secretariado determina no continuar con su análisis. El Secretariado ya ha estimado que una investigación penal involucra cierto grado de confidencialidad y sensibilidad que la hacen vulnerable a una interferencia involuntaria, por lo que la preparación de un expediente de hechos presenta el riesgo de interferir—potencialmente—with dicha investigación.<sup>42</sup>

#### C. La petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos

Después de considerar la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), el Secretariado concluye que, a la luz de la respuesta de México, existe información sobre actos de aplicación que parecen responder adecuadamente a las aseveraciones relativas al Anteproyecto de Decreto, el trámite de una denuncia popular y el deterioro del Parque Nacional Los Remedios. Sin pretender sentar una conclusión sobre si la Parte en cuestión ha aplicado efectivamente su legislación ambiental con respecto a tales aseveraciones, el Secretariado estima conveniente no recomendar un expediente de hechos.

En conformidad con el inciso 10.1 de las Directrices, el Secretariado expone su razonamiento a continuación.

---

42. SEM-00-004 (*Tala en BC*), notificación conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001).

**1. *No se recomienda un expediente de hechos respecto de la las  
aseveraciones relacionadas con el Anteproyecto de Decreto***

La Peticionaria asevera que sólo la modificación y extensión de un ANP están previstas en el artículo 62 de la LGEEPA y que, por lo tanto, la Semarnat no cuenta con facultades para abrogar el decreto de protección del ANP. La Peticionaria añade que el Anteproyecto de Decreto pretende otorgar tiempo a una empresa para dar marcha a un proyecto inmobiliario en el ANP.

En su respuesta, México argumenta que la Semarnat cuenta con facultades suficientes porque “es claro que si existe la facultad de proponer el establecimiento de áreas naturales protegidas, existe concomitantemente la facultad de proponer su abrogación”<sup>43</sup> y sostiene que una tesis jurisprudencial no sólo sustenta de manera análoga dicho razonamiento, sino que además ha interpretado que el término *modificar* —adoptado por la LGEEPA— incluye al de *derogar*.<sup>44</sup> México también argumenta que el Anteproyecto de Decreto sólo implica un cambio en la esfera de protección del ANP, la cual estará sujeta a restricciones similares a las actuales, pero de orden estatal.<sup>45</sup> México presenta información sobre la determinación de la Semarnat de negar las autorizaciones en materia de impacto ambiental a tres proyectos inmobiliarios promovidos por el Grupo Mayorca.<sup>46</sup> México añade que el Anteproyecto de Decreto, si bien desvanece la protección federal, crea otra de orden estatal, con mecanismos y restricciones similares a las previstas por la LGEEPA.

Sin calificar la existencia o alcance de las facultades de la Semarnat, el Secretariado estima que la respuesta no deja abiertas cuestiones centrales respecto a la aseveración sobre la falta de facultades para emitir el Anteproyecto de Decreto. El Secretariado ya había identificado en su determinación del 19 de enero de 2007 que la petición no contenía una explicación sobre cómo se materializaba la supuesta desprotección de Los Remedios, a la luz de la protección estatal del Parque. Por otro lado, el Secretariado considera que un expediente de hechos no proporcionaría información relevante sobre el significado y alcance del término *modificar*, puesto que se trata de una cuestión fundamentalmente legal.

---

43. Respuesta, p. 22.

44. *Ibid.*, pp. 22-24.

45. *Ibid.*, pp. 27-29.

46. *Ibid.*, pp. 30-33.

A la luz de la respuesta de México y ante la falta de aseveraciones más específicas sobre la supuesta desprotección del sitio en cuestión mediante la instrumentación del Anteproyecto de Decreto, el Secretariado determina no recomendar la elaboración de un expediente de hechos.

**2. *No se recomienda un expediente de hechos respecto de la aseveración sobre el trámite de una denuncia popular***

La Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto una denuncia popular relacionada con el derribo de árboles dentro del Parque Nacional Los Remedios.<sup>47</sup> Los artículos 191 y 192 de la LGEEPA, citados en la petición original, establecen el procedimiento para la admisión de denuncias populares. México señala en su respuesta que recibió por correo electrónico una denuncia y que determinó su trámite ante la Propaem al estimar, en aquel entonces, que los hechos descritos correspondían a infracciones de carácter local. México asevera que la Propaem dio trámite a la denuncia, mantuvo informada a la Peticionaria e incluso la incorporó como coadyuvante en el procedimiento administrativo instaurado por dicha autoridad en relación con el asunto planteado en la petición.<sup>48</sup>

El Secretariado observa que la denuncia popular derivó en un procedimiento de inspección y vigilancia relacionado con la aseveración del derribo de árboles del sitio en cuestión. Asimismo, la información —confidencial—de la respuesta indica que la denuncia popular de la Peticionaria dio origen tanto a la suspensión de permisos locales para el derribo de árboles como a las acciones de investigación de la Profepa. La petición no proporciona mayores detalles sobre cómo es que supuestamente no se ha resuelto la denuncia popular, por lo que el Secretariado estima que la elaboración de un expediente de hechos no se amerita en este caso.

**3. *No se recomienda un expediente de hechos respecto a la aseveración sobre el deterioro del Parque Nacional Los Remedios***

La Peticionaria afirma que el Anteproyecto de Decreto para abrogar el decreto de protección federal contiene una “confesión

---

47. Petición original, p. 2 y anexo: Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006, interpuesta por la Peticionaria el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México.

48. Respuesta, prueba 5: Acuerdo en el expediente Propaem/0335/200[ilegible] del 14 de junio de 2006, emitido por el titular de la Propaem.

implícita” porque las autoridades supuestamente reconocen en el Anteproyecto de Decreto que permitieron la invasión del sitio por asentamientos humanos irregulares que ocasionaron la reducción del polígono de protección. La Peticionaria señala que no obstante que el ANP es administrada por el gobierno del Estado de México, su gestión estuvo a cargo de las autoridades federales hasta 1995 a través de un convenio de coordinación.

En su respuesta, México asevera que un estudio de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) concluye que el deterioro del Parque se debió a que en la época de su creación no existían mecanismos jurídico-administrativos que permitieran el mantenimiento y continuidad de los procesos naturales del área, lo que ocasionó la desaparición gradual de los elementos naturales del sitio.<sup>49</sup> México asevera que la Ley Forestal vigente en 1938 estaba orientada al control de la explotación forestal, por lo que los parques nacionales—como Los Remedios—eran concebidos como reservas. Añade que las leyes forestales de 1942 y 1960 tampoco previeron herramientas de planeación que pudieran instrumentarse para evitar el deterioro de Los Remedios. La respuesta señala que la Ley Forestal de 1986 concibió finalmente a los parques nacionales como verdaderas áreas naturales protegidas, pero que aún así, la legislación no contaba con criterios de protección para las áreas ya declaradas.<sup>50</sup>

México indica que en 1988, la LGEEPA incorporó a los planes y programas gubernamentales criterios ecológicos-ambientales y, que entre 1995 y 2000, se introdujeron en la política ambiental los criterios de sustentabilidad, protección y restauración ecológica.

Asimismo, México señala que el deterioro del sitio en cuestión se profundizó con el proceso de urbanización de Naucalpan de Juárez. Al respecto, el estudio de la Conanp precisa que:

[L]a sobreposición que existe con los decretos locales correspondientes al Parque Estatal Metropolitano, el área de Preservación Ecológica y de Permuta han sido utilizados de manera constante como pretexto para favorecer asentamientos y actividades humanas que han deteriorado de manera irreversible el Parque Nacional “Los Remedios”.<sup>51</sup>

- 
49. Respuesta, prueba 50: Estudio técnico justificativo para abrogar el decreto de creación del Parque Nacional “Los Remedios”, mayo de 2003.
  50. Respuesta, pp. 40-42.
  51. Respuesta, prueba 50: Estudio técnico justificativo para abrogar el decreto de creación del Parque Nacional “Los Remedios”, mayo de 2003.

El estudio identifica las circunstancias que afectaron progresivamente la superficie original del Parque, las cuales supuestamente ocurrieron entre 1970 y 1987. El estudio señala que existen 18 asentamientos dentro del ANP en cuestión y otros seis aledaños que la afectan parcialmente. El estudio apunta que la vegetación nativa de Los Remedios ha sido gradualmente sustituida por especies exóticas, lo que ha transformado el entorno original y desplazado a la mayor parte de la fauna nativa.

El Secretariado encuentra que, si bien la información de la respuesta de México deja cuestiones abiertas sobre la falta de medidas para instrumentar el decreto de protección de Los Remedios, tales hechos ocurrieron antes de la entrada en vigor del ACAAN y que, en todo caso, sólo podrían incluirse como hechos pertinentes, en apego a las instrucciones que el Consejo ha girado al Secretariado respecto de otras peticiones.<sup>52</sup> Además del proyecto inmobiliario del Grupo Mayorca —sujeto a un procedimiento pendiente—, los Peticionarios no precisan la existencia de actos similares que hayan originado el deterioro del Parque Nacional Los Remedios que el Secretariado pueda recopilar en un expediente de hechos.<sup>53</sup>

La obligación de realizar *trabajos de reforestación con especies de ornato y forestales* constituye una obligación que México se impuso desde la aparición del decreto de 1938. Sin embargo, aparentemente éste no gozó de mecanismos legales e institucionales hasta 1988. El Secretariado consideró la posibilidad de recomendar un expediente de hechos que se centrara en la obligación de la Semarnat en cuanto a restaurar el sitio en

- 
52. Cfr. Resolución de Consejo 96-08 (SEM-96-001 *Cozumel*); Resolución de Consejo 98-07 (SEM-97-001 *BC Hydro*); Resolución de Consejo 00-03 (SEM-98-007 *Metales y Derivados*); Resolución de Consejo 01-08 (SEM-97-006 *Río Oldman II*); Resolución de Consejo 01-09 (SEM-98-006 *Aquanova*); Resolución de Consejo 01-10 (SEM-99-002 *Aves migratorias*); Resolución de Consejo 01-11 (SEM-98-004 *Minería en BC*); Resolución de Consejo 01-12 (SEM-00-004 *Tala en BC*); Resolución de Consejo 02-02 (SEM-97-002 *Río Magdalena*); Resolución de Consejo 02-03 (SEM-00-005 *Molymex II*); Resolución de Consejo 03-16 (SEM-02-003 *Pulpa y Papel*); Resolución de Consejo 04-03 (SEM-02-001 y SEM-04-006 *Explotación forestal en Ontario y Explotación forestal en Ontario II*); Resolución de Consejo 04-05 (SEM-03-005 *Technoparc de Montreal*); 05-05 (SEM-03-004 *ALCA-Iztapalapa II*); Resolución de Consejo 06-07 (SEM-04-007 *Automóviles de Québec*).
  53. “Resulta evidente para este Secretariado que la voluntad de las Partes que suscribieron el ACAAN es que el mismo tenga aplicación a partir de la fecha en que inicia su vigencia, circunstancia que se confirma de la lectura meditada de su texto, en el cual se advierte tal intención, y del hecho de que en su articulado no se mencione expresamente lo contrario.” SEM-96-001 (*Cozumel*), notificación conforme al artículo 15(1) (7 de junio de 1996).

cuestión. Sin embargo, las acciones—o la deficiencia de éstas—para recuperar la integridad original del Parque, no forman parte de aseveraciones documentadas en la petición, por lo que el Secretariado determina no recomendar la elaboración de un expediente de hechos.

## V. DETERMINACIÓN

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) no amerita la elaboración de un expediente de hechos y así lo informa a la Peticionaria y al Consejo, en conformidad con el inciso 9.6 de las Directrices. El Secretariado encontró la existencia de recursos pendientes de resolución respecto del derribo de árboles y de un proyecto de desarrollo inmobiliario que pretende ubicarse dentro del ANP en cuestión. Asimismo, el Secretariado estima que la información de la respuesta de México arroja luz sobre actos de aplicación que parecen haber atendido las aseveraciones de la Peticionaria sobre la supuesta ausencia de facultades para la expedición del Anteproyecto de Decreto y sobre el trámite de una denuncia popular. Con relación al deterioro del Parque Nacional Los Remedios, si bien es una cuestión abierta, el ACAAN no autoriza al Secretariado a investigar los hechos anteriores a la entrada en vigor de dicho instrumento.

En conformidad con el inciso 9.6 de las Directrices, el Secretariado informa a la Peticionaria y al Consejo que da por terminado el trámite de la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*).

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

(firma en el original)  
por: Adrián Vázquez Gálvez  
Director ejecutivo

ccp: Enrique Lendo Fuentes, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Jerry Clifford, US-EPA  
Peticionaria



**SEM-07-001**  
*(Minera San Xavier)*

**AUTEURS :** PRO SAN LUIS ECOLOGICO, A.C.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 5 février 2007

**RÉSUMÉ :** L'auteure allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement en autorisant la mise en œuvre d'un projet d'exploitation minière à ciel ouvert dans la municipalité de Cerro de San Pedro, dans l'État de San Luis Potosí.

**DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)  
(4 avril 2007)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1).

**COMMUNICATION RÉVISÉE**

**PAR. 14(1) ET (2)  
(29 juin 2007)** 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 el artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

**Peticionaria:** Pro San Luis Ecológico, A.C.  
**Representada por:** Mario Martínez Ramos  
**Parte:** Estados Unidos Mexicanos  
**Fecha de recepción:** 5 de febrero de 2007  
**Fecha de la  
determinación:** 4 de abril de 2007  
**Núm. de petición:** SEM-07-001 (*Minera San Xavier*)

---

### **I. INTRODUCCIÓN**

El 5 de febrero de 2007, Mario Martínez Ramos, en representación de Pro San Luis Ecológico, A.C. (la “Peticionaria”), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición ciudadana, en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”). La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la autorización de un proyecto de minería a cielo abierto ubicado en el municipio de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición cumple con tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN. El Secretariado ha

determinado que la petición no cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) por las razones que se exponen en la presente determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La Peticionaria asevera que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución Federal”); 15 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (la “Constitución de SLP”); 3, fracción XX, 15, fracción XI, 28, 30, 35, 79, fracción II, 145, 146 y 181, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 5, 9, 16, fracción IV, y 20 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental (RIA); 36 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos (RRP); el decreto administrativo que aprueba el Plan de Ordenación de San Luis Potosí y su Zona Conurbada (POSLP); la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994 que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras y las sujetas a protección especial, y que establece especificaciones para su protección (NOM-059), y el decreto de veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de agua del subsuelo en la región denominada Valle de San Luis Potosí, S.L.P. (Decreto de Veda).

La petición describe que el proyecto promovido por la empresa Minera San Xavier, S.A. de C.V., (“Minera San Xavier” o la “Promovente”), filial mexicana de la empresa canadiense Metallica Resources Inc.,<sup>1</sup> se ubica en el Cerro San Pedro, San Luis Potosí, y consiste en la explotación de un yacimiento de oro y plata por el método de tajo a cielo abierto (el “Proyecto”).<sup>2</sup> De acuerdo con los anexos de la petición, el 26 de febrero de 1999 la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (DGOEIA)<sup>3</sup> del Instituto Nacional de Ecología (INE) autorizó el Proyecto al emitir la autorización en materia de impacto y riesgo ambiental para el cambio del uso de suelo (AIA-1999).

A raíz de diversos recursos interpuestos por la Peticionaria en contra de la AIA-1999,<sup>4</sup> el 1 de septiembre de 2004 el Tribunal Federal de

---

1. Petición, p. 1.

2. *Ibid.*, anexo 4, p. 15.

3. *Ibid.*, anexo 1, p. 1. En la actualidad, las funciones de la DGOEIA recaen en la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat.

4. En contra de la AIA-1999, la Peticionaria interpuso: i) un recurso de revisión, mismo que fue desechado por el INE; ii) una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal

Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) declaró la nulidad lisa y llana de la autorización.<sup>5</sup> En contra del fallo del TFJFA, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Promovente presentaron un recurso de revisión y una demanda de amparo, respectivamente.<sup>6</sup> Aunque el recurso de queja promovido por la Semarnat no prosperó, el amparo promovido por la Minera San Xavier le fue resuelto favorablemente por el Noveno Tribunal Colegiado de Distrito. En conformidad con el amparo otorgado a la Minera San Xavier, el TFJFA emitió una nueva sentencia el 5 de octubre de 2005 en la que confirmó la nulidad de la AIA-1999 pero “**para el efecto de que la autoridad emita una nueva resolución** en la que resuelva la solicitud [...] presentada por Minera San Xavier, S.A. de C.V. **de acuerdo con los lineamientos dados en este fallo**”.<sup>7</sup>

En cumplimiento con la sentencia del TFJFA, y en virtud de que la AIA-1999 dejó de surtir efectos al haberse declarado nula, el 10 de abril de 2006 la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA, anteriormente DGOEIA) emitió una nueva resolución en materia de impacto ambiental (AIA-2006) por la que autorizó el Proyecto. En la AIA-2006, la DGIRA estimó que, como resultado de la evaluación del Proyecto, éste no contraviene las disposiciones jurídicas ambientales y su desarrollo no propiciará que una o más especies puedan ser declaradas como amenazadas o en peligro de extinción.<sup>8</sup> La Peticionaria asevera que la DGIRA interpretó el fallo del TFJFA para dar un giro al fondo del asunto —que ya había sido juzgado— y emitir la AIA-2006 en respaldo del Proyecto.

La Peticionaria afirma que las autoridades jurisdiccionales ordenaron a la DGIRA “resolver la solicitud de autorización” y no abrir el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, mediante solicitudes de nueva documentación e información a la Minera San Xavier.<sup>9</sup> La Peticionaria asevera que el TSJFA no ordenó a la DGIRA “purgar omisiones de la solicitud” y que al haberlo hecho, esta Dirección violó el cumplimiento de la sentencia.<sup>10</sup>

---

de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), quien confirmó la AIA-1999, y iii) una demanda de amparo ante el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya resolución fue favorable a la Peticionaria. Petición, anexo 3 pp. 1-8 y anexo 4, pp. 4-7.

5. Petición, p. 3.
6. *Ibid.*
7. *Ibid.*, p. 5 (negritas en el original).
8. *Ibid.*, anexo 4, p. 118.
9. *Ibid.*, p. 8.
10. *Ibid.*

La Peticionaria asevera que hay inconsistencias entre las cantidades de explosivos expresadas en la AIA-1999 y los volúmenes solicitados a la Secretaría de la Defensa Nacional. En cuanto al balance de agua manifestado por la Minera San Xavier, la Peticionaria asevera que los balances de agua en la AIA-1999 y la AIA-2006 no contienen datos uniformes y que además no corresponden a la descripción del Proyecto. La Peticionaria manifiesta que de llevarse a cabo el Proyecto, se ocasionarían daños al acuífero del valle de San Luis Potosí en virtud del flujo horizontal que los contaminantes tendrían.<sup>11</sup>

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza 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. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>12</sup> por lo que el Secretariado analizó 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, la Peticionaria es una asociación civil sin vinculación gubernamental. Cumplida esta premisa, el Secretariado hizo un análisis sobre: i) si la petición “asevera” la presunta 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>13</sup> y iii) si las afirmaciones

---

11. *Ibid.*, pp. 13-14.

12. Véanse en este sentido, 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).

13. 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,

cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a aseverar que *está teniendo lugar* una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>14</sup> El Secretariado determinó que la petición en su conjunto alega una omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia.

A continuación el Secretariado examinó las disposiciones legales citadas en la petición y determinó que algunas no pueden revisarse dentro del procedimiento de peticiones ciudadanas. En su análisis, el Secretariado estimó que la resolución emitida por el TSJFA no es en sí misma, *legislación ambiental* en los términos del Acuerdo, aunque podría contener información respecto de la supuesta omisión de México en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Respecto del artículo 4 de la Constitución Federal, el párrafo cuarto sienta el derecho que toda persona tiene a un medio ambiente adecuado.<sup>15</sup> El Secretariado ya ha hecho consideración de este artículo en otras determinaciones<sup>16</sup> al estimar que la definición del contenido de esta garantía individual debe complementarse con el análisis de otras disposiciones.<sup>17</sup> Respecto al artículo 15 de la Constitución de SLP, el

- 
- (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.
14. 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).
15. Constitución Federal, artículo 4, párrafo cuarto: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. El párrafo cuarto fue adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) el 28 de junio de 1999 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.
16. SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005).
17. “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 buscó proteger el Constituyente y, si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de

Secretariado nota que esta disposición legal da origen a obligaciones del estado y los municipios de San Luis Potosí, sin relación con las supuestas omisiones de las autoridades federales que la Peticionaria alega, por lo que no se considera para su análisis.<sup>18</sup>

Los artículos 3, fracción XX, 15, fracción XI, y 79, fracción II, de la LGEEPA se refieren, respectivamente, a la definición de la manifestación del impacto ambiental (MIA); el criterio de preservación y restauración del equilibrio ecológico en la conducción de la política ambiental, y el criterio de continuidad en los procesos biológicos en la preservación y aprovechamiento de flora y fauna silvestres. Los artículos 28 de la LGEEPA y 5 del RIA establecen la obligación de obtener una autorización en materia de impacto ambiental cuando se desarrollen obras o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en la ley, en particular, las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales. Por su parte, los artículos 30 y 35 de la LGEEPA establecen los requisitos que debe contener una MIA, describen el procedimiento de evaluación y especifican los elementos que la autoridad ambiental debe considerar en su análisis, así como las características de la resolución en materia de impacto ambiental. Respecto del artículo 181 de la LGEEPA, éste asienta que las autorizaciones que se expidan contraviniendo dicha ley no producen efecto legal alguno. Los artículos 9 y 20 del RIA se refieren a las modalidades en que puede presentarse una MIA —general, intermedia y específica— y a las características de la resolución en materia de impacto ambiental. El artículo 16, fracción IV, del RIA obliga a las autoridades a considerar la regulación ecológica de los asentamientos humanos durante el procedimiento de evaluación de una MIA. Por último, los artículos 145 y 146 de

---

darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base 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 [énfasis añadido].” MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA, novena época, Tribunales Colegiales 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.

18. Constitución de SLP, artículo 15: “Todos los habitantes del Estado tienen derecho a gozar de un ambiente sano, por lo que, en la esfera de su competencia y concurrentemente con los Ayuntamientos, el Gobierno del Estado llevará a cabo programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales de la entidad, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental. Las leyes que al efecto se expidan serán de orden público e interés social y fomentarán la cultura de protección a la naturaleza, el mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección y propagación de la flora y la fauna existentes en el territorio del Estado.”

la LGEEPA y 36 del RRP establecen que en la determinación de los usos de suelo se debe considerar la proximidad con los centros de población, los impactos ambientales de un posible evento y la infraestructura ambiental existente, entre otros factores. También establecen la base legal para la regulación de actividades altamente riesgosas y restringen la ubicación de presas de jales a 25 kilómetros de las poblaciones. El Secretariado estima que las disposiciones citadas son claramente legislación ambiental, por lo que se consideran para su análisis.

En cuanto a la NOM-059 citada en la petición, el Secretariado estima que califica como legislación ambiental puesto que lista las especies que se encuentran en alguna categoría de protección y establece restricciones para la extracción de su medio natural. Respecto al POSLP, su objetivo es la ordenación del sistema urbano y ecológico en el área del Proyecto, siendo de aplicación general y obligatoria para los sectores público, social y privado en San Luis Potosí,<sup>19</sup> por lo que el Secretariado estima que se trata de legislación ambiental y se considera para su análisis.<sup>20</sup> Por último, el Decreto de Veda establece que no se pueden realizar alumbramientos de aguas en el subsuelo sino mediante permiso de las autoridades en materia de agua, y siempre y cuando se demuestre que no se ocasionarán daños al recurso; es obligatorio y de carácter de general para todos los usuarios del agua en el acuífero, y tiene como propósito principal la protección del ambiente, por lo que se considera legislación ambiental.

El apéndice I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legales citadas en la petición que se sujetan a análisis, tomando en cuenta la vigencia temporal de éstas.<sup>21</sup>

#### **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

Si bien la petición cumple con el requisito de la oración inicial del artículo 14, el Secretariado nota que ésta no satisface todos los requisitos

---

19. *Ibid.*, anexo 2, pp. 2-3.

20. *Ibid.*, p. 10.

21. Los hechos relacionados con la emisión de las autorizaciones de impacto ambiental se rigen por las disposiciones jurídicas vigentes al momento en que la Minera San Xavier presentó ante la DGOEIA la solicitud en materia de impacto ambiental (10 de octubre de 1997). Lo anterior, en conformidad con tesis de los tribunales mexicanos sobre el principio de *irretroactividad de las normas* y en concordancia con el artículo tercero transitorio del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, que establece que todos los procedimientos de evaluación de impacto ambiental se rigen por el reglamento vigente en el momento en que se presenta la solicitud.

enlistados en el artículo 14(1). El razonamiento del Secretariado se expone a continuación:

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte, en este caso el español.<sup>22</sup>
- b. La petición satisface el artículo 14(1)(b), ya que la organización que la presenta se identifica claramente con la información proporcionada.
- c. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(c), ya que no proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla.

Los anexos de la petición contienen una copia de la AIA-1999 emitida por la DGOEIA, en la que se autoriza y se imponen condicionantes al Proyecto. La petición adjunta, asimismo, una copia de la sentencia del TSJFA en la que, en cumplimiento de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado, se declara la nulidad de la AIA-1999 y se ordena a la DGIRA la expedición de un nuevo resolutivo. La sentencia del TSJFA señala que, por las características del Proyecto, la autoridad debió solicitar una manifestación de impacto ambiental en la modalidad específica;<sup>23</sup> que la AIA-1999 se otorgó en contravención a la NOM-059,<sup>24</sup> y que el Proyecto no debió autorizarse por ser contrario al POSLP.<sup>25</sup> La sentencia declara la nulidad de la AIA-1999 para el efecto de que la DGIRA

- 
22. 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 para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las “Directrices”) establece que: “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones”.
  23. Petición, anexo 3, p. 102.
  24. “En la norma oficial mexicana aplicada se destaca que ésta es de observancia obligatoria en cuanto a la conservación, protección, transformación, uso o aprovechamiento del hábitat donde ocurren las especies y subespecies de flora y fauna, lo cual confirma que no debió otorgarse la autorización de uso de suelo en cita.” Petición, anexo 3, p. 101.
  25. “[...] Si] por Decreto de Planificación a 20 años se busca la forma de restaurar la vida silvestre en el paraje y municipio mencionados [...] por lo que el cambio de uso de suelo sólo puede dar lugar a poner en peligro la biodiversidad de la zona, por lo que no debió autorizarse” [énfasis en el original] Petición, anexo 3, p. 98.

emita una nueva resolución en la que resuelva la solicitud de la Promovente.<sup>26</sup>

La petición adjuntó la AIA-2006, en la que por segunda ocasión se otorga la autorización a la Promovente. En dicha autorización, la DGIRA evaluó el Proyecto bajo la modalidad específica<sup>27</sup> y concluyó que éste no demostró impactos que pudieran modificar el sentido de la resolución original.<sup>28</sup> La DGIRA también estimó que el POSLP designó al Cerro San Pedro funciones económicas relacionadas con la minería<sup>29</sup> y consideró que el término de “actividades industriales” —restringidas por el POSLP— no incluye las “actividades mineras”. En la AIA-2006 la DGIRA consideró que la NOM-059 no obliga a los particulares o a alguna autoridad a proteger las especies enlistadas o su hábitat.<sup>30</sup>

La información adjunta a la petición pone de manifiesto la interposición de diversos recursos que llevaron a los tribunales a declarar la nulidad de la AIA-1999. Sin embargo, el Secretariado no encontró información sobre los recursos intentados en contra de la AIA-2006. La información podría aclarar si la Peticionaria acudió o no ante las autoridades jurisdiccionales para cuestionar la validez de la AIA-2006 con respecto a la sentencia del TSJFA. También explicaría el contenido del recurso —si es que lo hay—, así como el estado que guarda el procedimiento. La información podría abordar si, al recurrir ante los tribunales, se manifestaron las supuestas omisiones de la DGIRA al evaluar el impacto ambiental del Proyecto en la AIA-2006.

- d. La petición satisface el artículo 14(1)(d), ya que parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria.

La petición esencialmente se enfoca en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental a cargo de las autoridades ambientales. Asimismo, no se desprende que los Peticionarios sean competidores de la empresa Minera San Xavier o Metallica Resources Inc. Tampoco la petición parece intrascendente, puesto que involucra cuestiones centrales de la aplicación efectiva de la ley ambiental

---

26. Petición, anexo 3, p. 107.

27. *Ibid.*, anexo 4, p. 46.

28. *Ibid.*, anexo 4, p. 50.

29. *Ibid.*, anexo 4, pp. 65-66.

30. *Ibid.*, anexo 4, p. 78.

respecto del procedimiento de evaluación del impacto ambiental de proyectos mineros.<sup>31</sup>

- e. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(e), pues —en consideración del Secretariado y con base en la información adjunta a la petición— el asunto no ha sido adecuadamente comunicado a las autoridades en México.

La petición anexa una denuncia popular fechada el 6 de febrero de 2005, presentada ante la delegación estatal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en San Luis Potosí. La denuncia popular alega la supuesta destrucción de especies listadas en la NOM-059; la ilegalidad de la autorización para la reubicación de flora silvestre, y el incumplimiento a las condicionantes impuestas en la AIA-1999.<sup>32</sup> Sin embargo, la petición no adjunta información en la que se comunique a las autoridades mexicanas, aspectos centrales de la petición, tales como la contradicción de la AIA-2006 con la sentencia del TSJFA; las presuntas omisiones de la DGIRA durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, y la inconsistencia de datos en los balances de agua, entre otras afirmaciones relativas a la segunda autorización.

- f. Por último, la petición cumple con el artículo 14(1)(f), ya que se presenta por una organización no gubernamental establecida en el territorio de una Parte.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-07-001 (*Minera San Xavier*) no cumple con los requisitos del inciso (c) y (e) del Artículo 14(1). De acuerdo con el apartado 6.1 y 6.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, el Secretariado notifica a la Peticionaria que cuenta con 30 días hábiles para presentar

---

31. Véase también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, el Secretariado 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”.

32. Petición, anexo 7, p. 8.

una petición que cumpla con todos los criterios del artículo 14(1) y que, de ser así, se dará por terminado el proceso con respecto a esta petición.

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

(*firma en el original*)  
por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, Semarnat  
Sr. David McGovern, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Sr. Geoffrey Garver, director de la Unidad sobre Peticiones  
Ciudadanas, CCA  
Peticionaria

**APÉNDICE I****Legislación ambiental citada en la petición sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN**

---

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.****Artículo 4.** (reformado el 28 de junio de 1999)

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**  
(publicado en el DOF el 28 de enero de 1988 y modificado el 13 de diciembre de 1996.)

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**XX.** Manifestación del impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo;

**Artículo 15.** Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

**XI.** En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

**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:

**I.** Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos;

**II.** Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;

**III.** Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;

**IV.** Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

**V.** Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;

**VI.** Plantaciones forestales;

**VII.** Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;

**VIII.** Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

**IX.** Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

**X.** Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

**XI.** Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

**XII.** Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

**XIII.** Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes,

dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

**Artículo 30.** Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

**Artículo 35.** Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano

y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

**I.** Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

**II.** Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o

**III.** Negar la autorización solicitada, cuando:

**a)** Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;

**b)** La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o

**c)** Exista falsedad en la información proporcionada por los promotores, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate.

**Artículo 79.** Para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, se considerarán los siguientes criterios:

**II.** La continuidad de los procesos evolutivos de las especies de flora y fauna y demás recursos biológicos, destinando áreas representativas de los sistemas ecológicos del país a acciones de preservación e investigación;

**Artículo 145.** La Secretaría promoverá que en la determinación de los usos del suelo se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente tomándose en consideración:

**I.** Las condiciones topográficas, meteorológicas, climatológicas, geológicas y sísmicas de las zonas;

**II.** Su proximidad a centros de población, previendo las tendencias de expansión del respectivo asentamiento y la creación de nuevos asentamientos;

**III.** Los impactos que tendría un posible evento extraordinario de la industria, comercio o servicio de que se trate, sobre los centros de población y sobre los recursos naturales;

**IV.** La compatibilidad con otras actividades de las zonas;

**V.** La infraestructura existente y necesaria para la atención de emergencias ecológicas; y

**VI.** La infraestructura para la dotación de servicios básicos.

**Artículo 146.** La Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, conforme al Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios,

considerando, además, los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.

**Artículo 181.** En caso de que se expidan licencias, permisos, autorizaciones o concesiones contraviniendo esta Ley, serán nulas y no producirán efecto legal alguno, y los servidores públicos responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la legislación en la materia. Dicha nulidad podrá ser exigida por medio del recurso a que se refiere el artículo anterior.

**Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental** (publicado en el DOF el 7 de junio de 1988).

**Artículo 5.** Deberán contar con previa autorización de la Secretaría, en materia de impacto ambiental, las personas físicas o morales que pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas, que pretendan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger al ambiente, así como cumplir los requisitos que se les impongan, tratándose de las materias atribuidas a la Federación por los artículos 5º y 29 de la Ley, particularmente las siguientes:

**VI.** Exploración, explotación, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales reservadas a la Federación, con excepción de las actividades de prospección gravimétrica, geológica superficial, geoléctrica, magnetotelúrica de susceptibilidad magnética y densidad;

**XII.** Actividades consideradas altamente riesgosas, en los términos del artículo 146 de la Ley;

**Artículo 9.** Las manifestaciones de impacto ambiental se podrán presentar en las siguientes modalidades:

**I. General,**

**II. Intermedia, o**

**III. Específica**

En los casos del artículo 5º del reglamento, el interesado en realizar la obra o actividad proyectada, deberá presentar una manifestación general de impacto ambiental.

La manifestación de impacto ambiental, en sus modalidades intermedia o específica, se presentará a requerimiento de la Secretaría, cuando las características de la obra o actividad, su magnitud o considerable impacto en el ambiente, o las condiciones del sitio en que pretenda desarrollarse, hagan necesarias la presentación de diversa y más precisa información.

Los instructivos que al efecto formule la Secretaría, precisarán el contenido y los lineamientos para desarrollar y presentar la manifestación de impacto ambiental, de acuerdo a la modalidad de que se trate.

**Artículo 16.** En la evaluación de toda manifestación de impacto ambiental, se considerarán entre otros, los siguientes elementos:

**IV.** La regulación ecológica de los asentamientos humanos, y

**Artículo 20.** Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental de la obra o actividad de que se trate, presentada en la modalidad que corresponda, la Secretaría formulará y comunicará a los interesados la resolución correspondiente, en la que podrá:

**I.** Autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y las condiciones señalados en la manifestación correspondiente;

**II.** Autorizar la realización de la obra o actividad proyectada de manera condicionada a la modificación o relocalización del proyecto, o

**III.** Negar dicha autorización.

En los casos de las fracciones I y II de este artículo, la Secretaría precisará la vigencia de las autorizaciones correspondientes. La ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate, deberá sujetarse a lo dispuesto en la resolución respectiva. En uso de sus facultades de inspección y vigilancia la Secretaría podrá verificar, en cualquier momento, que la obra o actividad de que se trate, se esté realizando o se haya realizado de conformidad con lo que disponga la autorización respectiva, y de manera que se satisfagan los requisitos establecidos en los ordenamientos y normas técnicas ecológicas aplicables.

**Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos** (publicado en el DOF el 25 de noviembre de 1988).

**Artículo 36.** Los lixiviados que se originen en las celdas de confinamiento o de tratamiento de un confinamiento controlado, deberán recolectarse y tratarse para evitar la contaminación del ambiente y el deterioro de los ecosistemas.

Los métodos para su recolección y tratamiento deberán ajustarse a las normas técnicas ecológicas que al efecto se expidan.

**Decreto administrativo que aprueba el Plan de Ordenación de San Luis Potosí y su Zona Conurbada** (publicado en el Periódico Oficial del gobierno del Estado de San Luis Potosí el 24 de septiembre de 1993).

**Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994 que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción amenazadas, raras y las sujetas a protección especial que establece especificaciones para su protección** (publicado en el DOF el 16 de mayo de 1994).

**Decreto de veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de agua del substituto en la región denominada Valle de San Luis Potosí, S.L.P.** (publicado en el DOF el 18 de octubre de 1962).

## **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>Peticionaria:</b>	Pro San Luis Ecológico, A.C.
<b>Representada por:</b>	Mario Martínez Ramos
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Petición revisada:</b>	4 de mayo de 2007
<b>Petición original:</b>	5 de febrero de 2007
<b>Fecha de la determinación:</b>	29 de junio de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-07-001 (<i>Minera San Xavier</i>)</b>

---

### **I. INTRODUCCIÓN**

El 5 de febrero de 2007, Mario Martínez Ramos, en representación de Pro San Luis Ecológico, A.C. (la “Peticionaria”), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición ciudadana, en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAN” o el “Acuerdo”). La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la autorización de un proyecto de minería a cielo abierto ubicado en el municipio de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición cumple con tales requisitos, el Secretariado

determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

En su determinación del 4 de abril de 2007, el Secretariado consideró que la petición no satisfacía los incisos (c) y (e) del artículo 14(1) del ACAAN, al observar que la petición no contenía información suficiente para ser considerada, ni adjuntaba copia de la comunicación del asunto a las autoridades en México, por lo que otorgó a la Peticionaria un plazo de 30 días hábiles para presentar una petición que cumpliera con dichos requisitos. El 4 de mayo de 2007 la Peticionaria presentó una versión revisada de la petición, en la que adjuntó información adicional sobre un recurso de queja, así como copias de la correspondencia con las autoridades respecto del asunto planteado en la petición.

El Secretariado ha determinado que la petición revisada en efecto satisface los requisitos del artículo 14(1) y, con base en los criterios del artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta al gobierno de México, por las razones que se exponen en la presente determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Esta sección resume la petición original, así como la petición revisada presentada el 4 de mayo de 2007.

### A. La petición original

La Peticionaria asevera que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución Federal”); 15 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (la “Constitución de SLP”); 3: fracción XX, 15: fracción XI, 28, 30, 35, 79: fracción II, 145, 146 y 181, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 5, 9, 16: fracción IV y 20 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental (RIA); 36 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos (RRP); el decreto administrativo que aprueba el Plan de Ordenación de San Luis Potosí y su Zona Conurbada (POSLP); la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994 que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras y las sujetas a protección especial, y que establece especificaciones para su protección (NOM-059); y el decreto de veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de agua del subsuelo en la región denominada Valle de San Luis Potosí, S.L.P. (Decreto de Veda).

La petición original asevera la empresa Minera San Xavier, S.A. de C.V. (“Minera San Xavier” o la “Promovente”), filial mexicana de la empresa canadiense Metallica Resources Inc.,<sup>1</sup> promueve un proyecto que se ubica en el Cerro San Pedro, San Luis Potosí, que consiste en la explotación de un yacimiento de oro y plata por el método de tajo a cielo abierto (el “Proyecto”).<sup>2</sup> El 26 de febrero de 1999 la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (DGOEIA)<sup>3</sup> del Instituto Nacional de Ecología (INE) autorizó el Proyecto mediante una autorización en materia de impacto ambiental para el cambio del uso de suelo (AIA-1999)<sup>4</sup>. La Peticionaria asevera que en el otorgamiento de las autorizaciones del Proyecto no se cumplieron los preceptos legales citados en la petición, ni se observaron los principios del desarrollo sustentable y precautorio.<sup>5</sup>

A raíz de diversos recursos interpuestos por la Peticionaria en contra de la AIA-1999 y luego de haberla confirmado en una instancia anterior,<sup>6</sup> el 1 de septiembre de 2004 el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) declaró la nulidad lisa y llana de la autorización.<sup>7</sup> En contra del fallo del TFJFA, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Promovente presentaron un recurso de revisión y una demanda de amparo, respectivamente.<sup>8</sup> Aunque el recurso de queja promovido por la Semarnat no prosperó,<sup>9</sup> el amparo promovido por Minera San Xavier le fue resuelto favorablemente por el Noveno Tribunal Colegiado de Distrito. En conformidad con el amparo otorgado a Minera San Xavier, el TFJFA emitió una nueva sentencia el 5 de octubre de 2005 en la que confirmó la nulidad de la AIA-1999 pero “para el efecto de que la autoridad emita una nueva resolución en la

---

1. Petición original, p. 1.

2. *Ibid.*, anexo 4, p. 15.

3. *Ibid.*, anexo 1, p. 1. En la actualidad, las funciones de la DGOEIA recaen en la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la Semarnat.

4. *Ibid.*, anexo 1.

5. *Ibid.*, p. 2.

6. En contra de la AIA-1999, la Peticionaria interpuso: i) un recurso de revisión, mismo que fue desecharido por el INE; ii) una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), quien confirmó la AIA-1999, y iii) una demanda de amparo ante el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya resolución fue favorable a la Peticionaria. Petición original, anexo 3, pp. 1-8 y anexo 4, pp. 4-7.

7. Petición original, p. 3.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*, anexo 3. El Noveno Tribunal Colegiado del Primer Circuito resolvió el 12 de agosto de 2005 que el recurso intentado por la Semarnat era procedente, pero infundado.

que resuelva la solicitud [...] presentada por Minera San Xavier, S.A. de C.V. de acuerdo con los lineamientos dados en este fallo".<sup>10</sup>

En cumplimiento con la sentencia del TFJFA, y en virtud de que la AIA-1999 dejó de surtir efectos al haberse declarado nula, el 10 de abril de 2006 la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA, anteriormente DGOEIA) emitió una nueva autorización en materia de impacto ambiental (AIA-2006) por la que autorizó el Proyecto. En la AIA-2006, la DGIRA estimó que, de acuerdo con los resultados de la evaluación del Proyecto, éste no contraviene las disposiciones jurídicas ambientales y su desarrollo no propiciará que una o más especies puedan ser declaradas como amenazadas o en peligro de extinción.<sup>11</sup> La Peticionaria asevera que la DGIRA interpretó el fallo del TFJFA para dar un giro al fondo del asunto —que ya había sido juzgado— y emitir la AIA-2006 en respaldo del Proyecto.<sup>12</sup>

La Peticionaria afirma que las autoridades jurisdiccionales ordenaron a la DGIRA "resolver la solicitud de autorización" y no abrir el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, mediante solicitudes de nueva documentación e información a Minera San Xavier.<sup>13</sup> La Peticionaria asevera que el TFJFA no ordenó a la DGIRA "purgar omisiones de la solicitud" y que al haberlo hecho, esta Dirección violó el cumplimiento de la sentencia.<sup>14</sup>

De acuerdo con la Peticionaria hay inconsistencias entre las cantidades de explosivos expresadas en la AIA-1999 y los volúmenes solicitados a la Secretaría de la Defensa Nacional, lo cual modifica los impactos ambientales previstos en la MIA del Proyecto.<sup>15</sup> En cuanto a los requerimientos de agua manifestados por Minera San Xavier, la Peticionaria asevera que los balances de agua en la AIA-1999 y la AIA-2006 no contienen datos uniformes y que, además, no corresponden a la descripción del Proyecto. La Peticionaria manifiesta que de llevarse a cabo el Proyecto, se occasionarían daños al acuífero del valle de San Luis Potosí en virtud del flujo horizontal que los contaminantes tendrían.<sup>16</sup>

---

10. *Ibid.*, p. 5 (énfasis en el original).

11. *Ibid.*, anexo 4, p. 118.

12. *Ibid.*, p. 5.

13. *Ibid.*, p. 8.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*, p. 13.

16. *Ibid.*, pp. 13-14.

## B. La petición revisada

En respuesta a la determinación del Secretariado del 4 de abril de 2007, la Peticionaria presentó una petición revisada el 4 de mayo. En la versión revisada, la Peticionaria hizo cita de los artículos 1, 98, 113, 179 y 180 de la LGEEPA, no incluidos en la petición original.

La Peticionaria reitera algunas de las aseveraciones contenidas en la petición original y amplía algunos argumentos en relación con los impactos contenidos en la manifestación de impacto ambiental (“MIA”) del Proyecto. La petición adjuntó información sobre un recurso de queja fechado el 3 de julio de 2006 e interpuesto ante el TFJFA en contra de la AIA-2006, así como la correspondencia con las autoridades mexicanas respecto del asunto planteado en la petición.

La petición revisada hace referencia a algunos de los impactos ambientales del Proyecto que se incluyeron en la MIA y de los cuales tuvieron conocimiento las autoridades ambientales al expedir la AIA-1999 y la AIA-2006. La Peticionaria señala que el Proyecto ocasionará un impacto adverso para el acuífero de donde se extraerá el agua, debido a los requerimientos de extracción,<sup>17</sup> y afirma que el Decreto de Veda restringió la disponibilidad de dicho recurso en el acuífero de San Luis Potosí.<sup>18</sup> Según la Peticionaria, la MIA documenta que se prevé la modificación del paisaje de Cerro de San Pedro en un lapso de 8 años, ya que el Proyecto occasionará la desaparición de un kilómetro de terreno montañoso y dejará un cráter de aproximadamente 200 metros de profundidad y apilamientos de jales mineros de 65 metros de altura.<sup>19</sup> La Peticionaria señala que los apilamientos de residuos de 79 y 117 millones de toneladas, respectivamente, estarán a una distancia de 9 kilómetros de la capital del estado, en un área “rodeada” de comunidades.<sup>20</sup> La petición hace cita de las restricciones para la ubicación de presas de jales cuando se ubiquen arriba de poblaciones o cuerpos receptores que puedan resultar afectados en un radio de 25 kilómetros.<sup>21</sup>

La Peticionaria asevera que la MIA prevé un impacto adverso a la atmósfera principalmente debido a las emisiones de la maquinaria y polvo del tránsito de equipo y movimiento de material, lo que afectará la

---

17. Petición revisada, pp. 4-5.

18. *Ibid.*, p. 5.

19. *Ibid.*, p. 4.

20. *Ibid.*, pp. 2, 4. La Peticionaria indica que los volúmenes de los apilamientos serán de 79 y 117 millones de toneladas de jales cianurados lixiviados y sulfuros no lixiviados, respectivamente.

21. Petición revisada, p. 3.

calidad del aire de las ciudades vecinas, incluyendo a la capital del estado de San Luis Potosí.<sup>22</sup> La Peticionaria también asevera que la MIA prevé el impacto adverso a las especies ubicadas en el sitio del Proyecto, algunas de las cuales están listadas en la NOM-059. La petición cita los párrafos de la legislación ambiental aplicables a los impactos del Proyecto que fueron previstos por la MIA.<sup>23</sup>

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza 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 considera que una petición satisface los requisitos del artículo 14(1), entonces determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte a la que concierne la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas en conformidad con en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>24</sup> y con tal perspectiva en mente es que el Secretariado analizó la petición en cuestión.

#### 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.” En su determinación del 4 de abril de 2007, el Secretariado estimó que la Peticionaria es una asociación civil sin vinculación gubernamental. Cumplida esta premisa, el Secretariado hizo un análisis sobre: i) si cada una de las disposiciones que se citan en la petición se ajusta al concepto que da el ACAAN de “legislación ambiental” en su artículo 45(2);<sup>25</sup> ii) si las afirmaciones

---

22. *Ibid.*, p. 5.

23. *Ibid.*

24. Véanse en este sentido, 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).

25. 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

cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a aseverar que *está teniendo lugar* una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y iii) si la petición “asevera” la presunta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia.<sup>26</sup>

El Secretariado examinó las disposiciones legales citadas en la petición revisada y determinó que algunas no pueden revisarse conforme al procedimiento establecido en los artículos 14 y 15 del ACAAN. El apéndice I contiene el texto de las disposiciones legales citadas en la petición que se sujetan a análisis, tomando en cuenta la determinación del Secretariado del 4 de abril de 2007.<sup>27</sup> Asimismo, el Secretariado enfatiza que el artículo 4, párrafo cuarto, de la Constitución Federal citado en la petición original se estima para su análisis, ya que si bien no estaba en vigor al momento de presentación de la manifestación de impacto ambiental del Proyecto, las autoridades mexicanas tenían obligación de hacer efectiva la garantía constitucional de un derecho a un medio ambiente adecuado al momento en que se expidió la AIA-2006.<sup>28</sup>

---

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.

26. 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).
27. SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Determinación conforme al artículo 14(1) (4 de abril de 2007).
28. Los tribunales mexicanos han estimado que, frente al poder de exigencia y deber de respeto *erga omnes* de preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, está la obligación correlativa de las autoridades de aplicar efectivamente las regulaciones pertinentes. *Cfr. DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA*, Semanario Judicial de la Federación XXV, marzo de 2007, p. 1665.

El artículo 1 de la LGEEPA, precisa que se trata de una ley reglamentaria de la Constitución, indica que contiene disposiciones de interés público y social, y señala que su objeto es propiciar el desarrollo sustentable.<sup>29</sup> El Secretariado considera que no se trata de una disposición que amerite por sí misma un análisis sobre aplicación efectiva, ya que tiene como propósito definir la naturaleza, objeto y alcance de las disposiciones que contiene la LGEEPA. Respecto de los artículos 179 y 180 de la LGEEPA que contienen las reglas aplicables a la tramitación y admisibilidad del recurso de revisión,<sup>30</sup> el Secretariado ya ha deter-

29. LGEEPA, artículo 1. La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:
  - I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
  - II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
  - III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
  - IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
  - V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
  - VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
  - VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
  - VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX – G de la Constitución;
  - IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y
  - X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.
30. LGEEPA artículo 179. Por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la sustanciación del recurso de revisión a que se refiere el artículo 176 del presente ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.  
LGEEPA artículo 180. Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales de las comunidades afectadas

minado que las disposiciones adjetivas que establecen el procedimiento para acceder a los recursos previstos en la ley son legislación ambiental.<sup>31</sup> Sin embargo, éstos artículos no ameritan consideración ya que la petición en su conjunto no contiene aseveraciones sobre la supuesta falta de aplicación efectiva.

El artículo 98 de la LGEEPA establece que para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, se debe considerar su vocación natural, integridad física, capacidad productiva, los efectos ecológicos adversos que resulten de su utilización y las medidas previstas para su restauración. Por su parte, el artículo 113 de la LGEEPA, establece que no podrán emitirse contaminantes a la atmósfera cuando se occasionen —o puedan occasionar— desequilibrios ecológicos o daños al ambiente. El Secretariado estima que ambas disposiciones califican dentro del concepto de legislación ambiental que da el ACAAN, por lo que se consideran para su análisis.

El Secretariado determina que la petición en su conjunto asevera la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia por las razones que se exponen a continuación.

#### **1. Aseveraciones respecto de la supuesta ilegalidad de la AIA-2006**

El recurso de queja interpuesto por la Peticionaria argumenta que el TFJFA había declarado la nulidad *lisa y llana* de la AIA-1999, pero que una nueva ejecutoria —emitida en cumplimiento de una sentencia de un tribunal colegiado— ordenó a la DGIRA resolver la solicitud de autorización de impacto ambiental de la Promovente en conformidad con los lineamientos dictados por el tribunal. El anexo de la petición revisada señala que lo procedente era que la DGIRA no otorgara la autorización de impacto ambiental porque la sentencia del TFJFA —dice— declaró que el fondo del asunto quedó firme respecto de la existencia de violaciones cometidas en la AIA-1999.<sup>32</sup> La Peticionaria asevera en su recurso

---

tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo.

31. SEM-97-007 (*Lago de Chapala*), Notificación al Consejo con base en el artículo 15(1) (14 de julio de 2000); y SEM-98-002 (*Ortiz Martínez*), Determinación conforme al artículo 14(1) (23 de junio de 1998).
32. Petición revisada, anexo 14, p. 10.

de queja que con la AIA-2006, la DGIRA violó disposiciones de la LGEEPA, el RIA, el POSLP y la NOM-059 al evaluar un proyecto minero con información de una MIA específica y autorizar su ubicación en un área destinada a la restauración de vida silvestre y en donde se reportó la existencia de especies dentro de alguna categoría de protección.<sup>33</sup>

El Secretariado encuentra que la aseveración respecto de la supuesta ilegalidad de la AIA-2006 será objeto de un pronunciamiento por parte de las autoridades jurisdiccionales y cuyo resultado, de ser favorable a la Peticionaria, podría satisfacer esta aseveración. Sin embargo, el Secretariado ya ha determinado<sup>34</sup> que este tipo de consideración debe hacerse al momento del análisis de la petición a la luz de la respuesta proporcionada por la Parte para determinar si se amerita elaborar un expediente de hechos, y no al momento de considerar si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte. En el caso particular, México podrá proporcionar al Secretariado la información relevante a esa consideración, conforme al artículo 14(3).

## *2. Aseveración respecto de la autorización del Proyecto no obstante los impactos adversos documentados en la MIA*

La Peticionaria asevera que la MIA documenta que, de llevarse a cabo el Proyecto, se occasionarán impactos ambientales irreversibles y permanentes, entre los que destacan la contaminación atmosférica, el deterioro del acuífero de San Luis Potosí, daños permanentes al suelo y la modificación sustancial del paisaje. Señala además que el volumen de explosivos manifestado no coincide con lo solicitado a la Secretaría de la Defensa Nacional, por lo que el impacto ambiental será mayor al estimado originalmente.<sup>35</sup> No obstante la magnitud del impacto que occasionará el Proyecto, la Peticionaria asevera que la autoridad ambiental no observó los principios de desarrollo sustentable y precautorio;<sup>36</sup> las disposiciones legales que restringen la ubicación de presas de jales;<sup>37</sup> las normas y criterios aplicables al uso, preservación y aprovechamiento sustentable del suelo,<sup>38</sup> y las que enlistan a especies en alguna de las categorías de protección.<sup>39</sup>

---

33. *Ibid.*, anexo 14, pp. 13-17, 24-27.

34. SEM-00-005 (*Molymex II*) Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (19 de octubre de 2000).

35. Petición revisada, p. 5.

36. *Ibid.*, p. 2.

37. *Ibid.*, p. 3.

38. *Ibid.*, p. 4 y anexo 2 de la petición original.

39. Petición revisada, pp. 5.

El Secretariado estima que la aseveración sobre la supuesta omisión de México de valorar los impactos al ambiente conforme a los principios, criterios y restricciones previstos en la ley para el otorgamiento de una autorización de impacto ambiental, puede ser materia para el análisis conforme al procedimiento establecido por los artículos 14 y 15 del ACAAN.

#### **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

En su determinación del 4 de abril de 2007, el Secretariado estimó que la petición cumplía con los incisos (a), (b), (d) y (f), pero no satisfacía los requisitos de los incisos (c) y (e) del artículo 14(1). El Secretariado estimó que la petición carecía de información sobre los recursos intentados en contra de la AIA-2006, ni adjuntaba la comunicación del asunto a las autoridades mexicanas.

Con la información adjunta a la petición revisada proporcionada por la Peticionaria, la petición ahora satisface los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, puesto que proporciona documentación sobre un recurso de queja de fecha 3 de julio de 2006 interpuesto ante el TFJFA en contra de la AIA-2006, así como los comunicados a las autoridades mexicanas respecto del asunto planteado en la petición. El recurso de queja asevera que la AIA-2006 es ilegal porque no observó los lineamientos dictados en el fallo del TFJFA del 5 de octubre de 2005.<sup>40</sup>

La petición revisada incluye copias de la correspondencia con las autoridades respecto del asunto planteado en la petición, entre las que destaca una carta fechada el 19 de marzo de 1998 dirigida al titular de la DGOEIA. El comunicado expresa la preocupación del representante de la Peticionaria por los impactos al ambiente que ocasionará el Proyecto y su molestia respecto de la forma en que se publicó la convocatoria para realizar una reunión pública de información sobre el Proyecto. El anexo de la petición revisada incluye también copias de la respuesta de las autoridades respecto de supuestas actividades de desmonte de cactáceas,<sup>41</sup> la supuesta ilegalidad de la AIA-2006<sup>42</sup> y el supuesto incumplimiento de condicionantes de la AIA-1999.<sup>43</sup> La petición revisada

---

40. Petición revisada, anexo 14.

41. Oficio núm. PFPA-SLP-03-32331666/2003 de fecha 30 de septiembre de 2003 emitido por el delegado de la Profepa en el estado de San Luis Potosí.

42. Oficio núm. 210005641-2 de fecha 24 de enero de 2007 emitido por la secretaría particular de la Oficina de la Presidencia de la República;

43. Oficio PFPA-SLP/DQ/-089/264-06 de fecha 22 de febrero de 2007 emitido por la Unidad de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la delegación de la Profepa en San Luis Potosí.

también adjuntó copia de una denuncia interpuesta ante el órgano interno de control de la Semarnat en contra de los servidores públicos que emitieron la AIA-2006.<sup>44</sup>

### C. 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 considerar lo siguiente:

- a. La Peticionaria alega daño al ambiente al afirmar que la ejecución del Proyecto modificará sustancialmente el paisaje del municipio de Cerro de San Pedro, el cual —asevera— es patrimonio natural del estado de San Luis Potosí,<sup>45</sup> y ocasionará impactos adversos a la atmósfera, suelo, acuífero y especies protegidas por la NOM-059.<sup>46</sup>
- b. La petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio contribuiría a la consecución de las metas establecidas en el artículo 1 del Acuerdo. El Secretariado estima que el estudio de la petición alentaría la protección del medio ambiente en la zona del Proyecto, y procuraría el bienestar de las generaciones presentes y futuras en la comunidad de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí; buscaría mejorar la obser-

---

44. Petición revisada, anexo 15.

45. *Ibid.*, p. 1.

46. *Ibid.*, pp. 3-5.

vancia y la aplicación de la legislación en materia de impacto ambiental; fomentaría la transparencia y la participación de la sociedad en la instrumentación del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, y promovería políticas para prevenir el deterioro ambiental en el territorio de una de las Partes.

- c. La Peticionaria ha acudido a diversos recursos disponibles conforme a la legislación de México. El 6 de febrero de 2004 la Peticionaria presentó una denuncia popular ante la Delegación estatal de la Profepa.<sup>47</sup> En contra de la AIA-1999 y las resoluciones administrativas y judiciales que le siguieron, la Peticionaria interpuso recurso de revisión ante el INE, demanda de nulidad ante el TFJFA, y demanda de amparo resuelta por un tribunal colegiado.<sup>48</sup> Asimismo, en contra de la AIA-2006, la Peticionaria interpuso un recurso de queja ante el TFJFA.<sup>49</sup>

El Secretariado considera que la Peticionaria ha emprendido acciones razonables para acudir a los recursos conforme a la legislación de México, tomando en cuenta que ni las disposiciones del ACAAN ni las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas* imponen un requisito de tener que agotar todas las acciones o recursos previstos por la legislación de la Parte.

#### IV. DETERMINACIÓN

El Secretariado examinó la petición SEM-07-001 (*Minera San Xavier*) tomando en cuenta el conjunto de criterios establecidos en los artículos 14(1) y (2) del ACAAN y determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, respecto de las aseveraciones contenidas 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, su versión revisada y los anexos respectivos, no se acompañan a esta determinación.

---

47. *Ibid.*, anexo 7 p. 8.

48. *Ibid.*, anexo 4, pp. 3-7.

49. *Ibid.*, anexo 14.

Sometido respetuosamente a su consideración, el 29 de junio de 2007.

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

(*firma en el original*)  
por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Judith E. Ayres, US-EPA  
Geoffrey Garver, Director de la Unidad sobre  
Peticiones Ciudadanas, CCA  
Peticionaria

**APÉNDICE I**  
**Legislación ambiental citada en la petición**  
**sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN**

---

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 4, párrafo cuarto** (reformado el 28 de junio de 1999)

[...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

[...]

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**  
(publicada en el DOF el 28 de enero de 1988 y modificada el 13 de diciembre de 1996)

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**XX.** Manifestación del impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo;

**Artículo 15.** Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

**XI.** En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

**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 disposicio-

nes 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:

**III.** Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;

**Artículo 30.** Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

**Artículo 35.** Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

**I.** Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

**II.** Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o

**III.** Negar la autorización solicitada, cuando:

**a)** Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;

**b)** La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o

**c)** Exista falsedad en la información proporcionada por los promovientes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate.

**Artículo 79.** Para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, se considerarán los siguientes criterios:

**II.** La continuidad de los procesos evolutivos de las especies de flora y fauna y demás recursos biológicos, destinando áreas representativas de los sistemas ecológicos del país a acciones de preservación e investigación;

**Artículo 98.** Para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán los siguientes criterios:

**I.** El uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas;

**II.** El uso de los suelos debe hacerse de manera que éstos mantengan su integridad física y su capacidad productiva;

**III.** Los usos productivos del suelo deben evitar prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos;

**IV.** En las acciones de preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, deberán considerarse las medidas necesarias para prevenir o reducir su erosión, deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas del suelo y la pérdida duradera de la vegetación natural;

**V.** En las zonas afectadas por fenómenos de degradación o desertificación, deberán llevarse a cabo las acciones de regeneración, recuperación y rehabilitación necesarias, a fin de restaurarlas, y

**VI.** La realización de las obras públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar deterioro severo de los suelos, deben incluir acciones equivalentes de regeneración, recuperación y restablecimiento de su vocación natural.

**Artículo 113.** No deberán 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 oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría.

**Artículo 145.** La Secretaría promoverá que en la determinación de los usos del suelo se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente tomándose en consideración:

- I. Las condiciones topográficas, meteorológicas, climatológicas, geológicas y sísmicas de las zonas;
- II. Su proximidad a centros de población, previendo las tendencias de expansión del respectivo asentamiento y la creación de nuevos asentamientos;
- III. Los impactos que tendría un posible evento extraordinario de la industria, comercio o servicio de que se trate, sobre los centros de población y sobre los recursos naturales;
- IV. La compatibilidad con otras actividades de las zonas;
- V. La infraestructura existente y necesaria para la atención de emergencias ecológicas; y
- VI. La infraestructura para la dotación de servicios básicos.

**Artículo 146.** La Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, conforme al Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, considerando, además, los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.

**Artículo 181.** En caso de que se expidan licencias, permisos, autorizaciones o concesiones contraviniendo esta Ley, serán nulas y no producirán efecto legal alguno, y los servidores públicos responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la legislación en la materia. Dicha nulidad podrá ser exigida por medio del recurso a que se refiere el artículo anterior.

**Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental**  
(publicado en el DOF el 7 de junio de 1988)

**Artículo 5.** Deberán contar con previa autorización de la Secretaría, en materia de impacto ambiental, las personas físicas o morales que pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas, que pretendan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger al ambiente, así como cumplir los requisitos que se les impongan, tratándose de las materias atribuidas a la Federación por los artículos 5 y 29 de la Ley, particularmente las siguientes:

**VI.** Exploración, explotación, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales reservadas a la Federación, con excepción de las actividades de prospección gravimétrica, geológica superficial, geoléctrica, magnetotelúrica de susceptibilidad magnética y densidad;

**XII.** Actividades consideradas altamente riesgosas, en los términos del artículo 146 de la Ley;

**Artículo 9.** Las manifestaciones de impacto ambiental se podrán presentar en las siguientes modalidades:

**I.** General,

**II.** Intermedia, o

**III.** Específica

En los casos del artículo 5 del reglamento, el interesado en realizar la obra o actividad proyectada, deberá presentar una manifestación general de impacto ambiental.

La manifestación de impacto ambiental, en sus modalidades intermedia o específica, se presentará a requerimiento de la Secretaría,

cuento las características de la obra o actividad, su magnitud o considerable impacto en el ambiente, o las condiciones del sitio en que pretenda desarrollarse, hagan necesarias la presentación de diversa y más precisa información.

Los instructivos que al efecto formule la Secretaría, precisarán el contenido y los lineamientos para desarrollar y presentar la manifestación de impacto ambiental, de acuerdo a la modalidad de que se trate.

**Artículo 16.** En la evaluación de toda manifestación de impacto ambiental, se considerarán entre otros, los siguientes elementos:

**IV.** La regulación ecológica de los asentamientos humanos, y

**Artículo 20.** Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental de la obra o actividad de que se trate, presentada en la modalidad que corresponda, la Secretaría formulará y comunicará a los interesados la resolución correspondiente, en la que podrá:

**I.** Autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y las condiciones señalados en la manifestación correspondiente;

**II.** Autorizar la realización de la obra o actividad proyectada de manera condicionada a la modificación o relocalización del proyecto, o

**III.** Negar dicha autorización.

En los casos de las fracciones I y II de este artículo, la Secretaría precisará la vigencia de las autorizaciones correspondientes. La ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate, deberá sujetarse a lo dispuesto en la resolución respectiva. En uso de sus facultades de inspección y vigilancia la Secretaría podrá verificar, en cualquier momento, que la obra o actividad de que se trate, se esté realizando o se haya realizado de conformidad con lo que disponga la autorización respectiva, y de manera que se satisfagan los requisitos establecidos en los ordenamientos y normas técnicas ecológicas aplicables.

**Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos**  
(publicado en el DOF el 25 de noviembre de 1988)

**Artículo 36.** Los lixiviados que se originen en las celdas de confinamiento o de tratamiento de un confinamiento controlado, deberán recolectarse y tratarse para evitar la contaminación del ambiente y el deterioro de los ecosistemas.

Los métodos para su recolección y tratamiento deberán ajustarse a las normas técnicas ecológicas que al efecto se expidan.

**Decreto administrativo que aprueba el Plan de Ordenación de San Luis Potosí y su Zona Conurbada** (publicado en el Periódico Oficial del gobierno del Estado de San Luis Potosí el 24 de septiembre de 1993).

**Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994 que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción amenazadas, raras y las sujetas a protección especial que establece especificaciones para su protección** (publicado en el DOF el 16 de mayo de 1994).

**Decreto de veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de agua del substituto en la región denominada Valle de San Luis Potosí, S.L.P.** (publicado en el DOF el 18 de octubre de 1962).

## **SEM-07-002**

*(Parc du Mont-Orford)*

**AUTEURS :** SOS PARC ORFORD, ET COLL.

**PARTIE :** CANADA

**DATE :** 22 février 2007

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Canada, plus précisément le Québec, a omis d'assurer l'application efficace des articles 1, 4 et 5 de la *Loi sur les parcs* et de la *Loi sur le développement durable* par son adoption, en juin 2006, d'une loi qui a modifié les limites du parc national du Mont-Orford pour en distraire certaines terres dont celles affectées au centre de ski et au terrain de golf et pour en prévoir la vente par appel d'offres.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)  
(12 mars 2007)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1).



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

### **Décision en vertu du paragraphe 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement**

**Auteurs de la communication :** SOS Parc Orford  
Société pour la nature et les parcs du Canada  
Nature Québec/UQCN

**Partie :** Canada

**Date de réception :** Le 22 février 2007

**Date de décision :** Le 12 mars 2007

**Nº de la communication :** SEM-07-002 (*Parc du Mont-Orford*)

---

#### **I. INTRODUCTION**

Le 22 février 2007, SOS Parc Orford, la Société pour la nature et les parcs du Canada et Nature Québec/UQCN (ci-après les « auteurs ») ont déposé auprès du Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (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)].

Les auteurs de la communication allèguent que le Canada, et plus précisément la province de Québec, a omis d'assurer l'application efficace des articles 1, 4 et 5 de la *Loi sur les parcs* ainsi que la *Loi sur le développement durable* par son adoption en juin 2006 d'une loi qui a modifié les limites du parc national du Mont-Orford pour en distraire certaines terres dont celles affectées au centre de ski et au terrain de golf et pour en prévoir la vente par appel d'offres. Le Secrétariat a déterminé que la communication ne satisfait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1). Les auteurs disposeront maintenant de 30 jours pour présenter une communication qui satisfasse aux critères mentionnés au paragraphe 14(1). Les motifs du Secrétariat sont exposés dans la Section III de la présente décision.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Dans la communication SEM-02-007 (*Parc du Mont-Orford*), les auteurs allèguent qu'en vertu de l'article 1 de la *Loi sur les parcs*, les parcs nationaux du Québec sont établis de façon à assurer la conservation et la protection permanente de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec ou de milieux naturels à caractère exceptionnel. Ils affirment que l'article 4 de la *Loi sur les parcs* prévoit des mesures à suivre pour modifier les limites d'un parc, y compris l'obligation de tenir des audiences publiques, et que l'article 5 interdit la vente ou l'échange de terrains faisant partie d'un parc national. Ils affirment que la *Loi 23*<sup>1</sup>, adoptée par le gouvernement du Québec le 13 juin 2006, contrevient aux articles 1, 4 et 5 de la *Loi sur les parcs* parce qu'elle modifie les limites du parc national du Mont-Orford sans suivre les procédures qui s'imposent et qu'elle permet la mise en vente des terres du parc affectées au centre de ski et au terrain de golf. Les auteurs affirment que la *Loi 23* contrevient également aux principes de développement durable établis dans la *Loi sur le développement durable*.

## III. ANALYSE

Aux termes de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat peut 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 est d'avis que la communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, il entame un processus susceptible

---

1. *Loi permettant d'assurer l'agrandissement du parc national du Mont-Orford, la préservation de la biodiversité de territoires limitrophes et le maintien des activités récrétouristiques*, L.Q. 2006, c. 14.

de mener à la constitution d'un dossier factuel. Tel que souligné par le Secrétariat dans des décisions antérieures rendues aux termes du paragraphe 14(1), ce dernier n'est pas censé constituer un obstacle procédural insurmontable dans l'examen des communications<sup>2</sup>.

Dans le cas présent, le Secrétariat a déterminé que l'allégation contenue dans la communication ne satisfaisait pas aux exigences du début du paragraphe 14(1) qui stipule qu'une communication doit alléguer qu'*« une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement »*. De fait, dans leur communication, les auteurs n'allèguent pas une omission dans *l'application* des dispositions réglementaires citées<sup>3</sup>; ils estiment que l'adoption même de la *Loi 23* constitue une omission d'assurer l'application efficace des objectifs et des exigences de la *Loi sur les parcs* et de la *Loi sur le développement durable*.

Le Secrétariat a déjà eu à se pencher sur la question de savoir si l'acte de légiférer s'inscrit dans la notion d'application de la loi, dans le cadre de la communication SEM-95-002 (*Logging Rider*). Dans cette communication, les auteurs alléguaien que les États-Unis avaient omis d'assurer l'application efficace de plusieurs lois de l'environnement par l'adoption de la *Fiscal Year 1995 Supplemental Appropriations, Disaster Assistance and Rescissions Act*. Leurs allégations portaient sur une annexe à la loi – le « *Logging Rider* » – qui avait pour effet d'écartier l'application de toute autre loi de l'environnement relativement à un vaste programme de coupe de bois sur les terrains fédéraux des États-Unis. Le Secrétariat a déterminé à l'époque :

[TRADUCTION] La communication se rapporte à une loi promulguée ultérieurement qui a des effets sur l'application d'une loi déjà en vigueur sans directement abroger cette dernière. Le Secrétariat considère que la promulgation d'une loi qui modifie expressément la mise en application d'une loi environnementale préexistante devient essentiellement partie du plus vaste ensemble que constitue la législation en vigueur. Cela vaut même si la loi antérieure n'est pas modifiée ou abrogée et si la nouvelle loi a une durée d'application limitée. *En conséquence, le Secrétariat ne peut pas caractériser l'application d'un nouveau régime juridique comme étant l'omission d'appliquer un régime juridique antérieur.*<sup>4</sup>

- 
2. Voir à ce sujet la Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998) concernant la communication SEM-97-005 (*Biodiversité*), ainsi que la Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999) concernant la communication SEM-98-003 (*Grands Lacs*).
  3. *Ibid.*
  4. SEM-95-002 (*Logging Rider*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (8 décembre 1995) (italiques ajoutés).

Le Secrétariat est d'avis que ces considérations s'appliquent également dans le cas présent<sup>5</sup>. À l'instar du Congrès des États-Unis qui a jugé que la seule façon d'éviter la conformité aux lois environnementales en vigueur (dans le cas de son programme accéléré de coupe de bois) était d'adopter une nouvelle loi, l'Assemblée nationale du Québec a décidé qu'une nouvelle loi était nécessaire afin d'écartier les dispositions de la *Loi sur les parcs* et d'autres lois non compatibles avec le plan du gouvernement du Québec visant à mettre en vente le centre de ski et le terrain de golf du parc national du Mont-Orford.

Par conséquent, conformément aux termes de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat ne peut pas considérer l'adoption d'une nouvelle loi (la *Loi 23*) comme une omission d'assurer l'application efficace des lois existantes (la *Loi sur les parcs* et la *Loi sur le développement durable*).

#### IV. CONCLUSION

Pour les motifs susmentionnés, le Secrétariat estime que la communication SEM-07-002 (*Parc du Mont-Orford*) ne satisfait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Toutefois, conformément au paragraphe 6.2 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*, les auteurs disposent d'un délai de 30 jours pour présenter au Secrétariat une communication conforme aux critères énoncés au paragraphe 14(1).

Respectueusement soumis ce 12 mars 2007.

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

(original signé)

Geoffrey Garver

Directeur, Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : David McGovern, Environnement Canada

Judith E. Ayres, US EPA

Enrique Lendo, Semarnat

Adrián Vázquez, Directeur exécutif du Secrétariat de la CCE

Auteurs de la communication

---

5. Le Secrétariat note que l'article 36 de la *Loi 23* prévoit explicitement que l'article 4 de la *Loi sur les parcs* ne s'applique pas à la modification des limites du parc national du Mont-Orford.

## **SEM-07-003**

*(Chasse aux phoques)*

**AUTEURS :** CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL A.C., ET COLL.

**PARTIE :** CANADA

**DATE :** 26 juin 2007

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le gouvernement du Canada omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec une chasse au phoque du Groenland qui a cours tous les ans au printemps, dans le golfe du Saint-Laurent et en face de la côte de Terre-Neuve et Labrador, au Canada.

### **DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)  
(13 juillet 2007)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1).

### **COMMUNICATION RÉVISÉE**

**PAR. 14(1) ET (2)  
(6 septembre 2007)** 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 el artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

<b>Peticionarios:</b>	Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. Conservación de Mamíferos, A.C.
<b>Parte:</b>	Canadá
<b>Petición original:</b>	26 de junio de 2007
<b>Fecha de la determinación:</b>	13 de julio de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-07-003 (<i>Cacería de focas</i>)</b>

---

### **I. INTRODUCCIÓN**

El 26 de junio de 2007, Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) y Conservación de Mamíferos, A.C. (Comarino) (los “Peticionarios”) presentaron 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 Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la cacería anual de focas arpa fuera de la costa este de Canadá.

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-07-003 (*Cacería de focas*) no cumple con todos los requisitos del Artículo 14(1) y a continuación expone las razones de su determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que Canadá, en particular el Departamento de Pesca y Océanos,<sup>1</sup> está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 2(1) de la Ley Canadiense de Protección Ambiental (*Canadian Environmental Protection Act, 1999, CEPA*)<sup>2</sup> y del preámbulo de la Ley de Océanos de Canadá (*Oceans Act*)<sup>3</sup> al no aplicar el principio precautorio durante el establecimiento de la cuota anual para la caza de focas arpa, y al permitir que durante cuatro de los últimos cinco años se excediera tal cuota.<sup>4</sup>

Asimismo, según los Peticionarios, Canadá no está implementando el principio precautorio al fijar el Total de Captura Permitida por encima del rendimiento sustentable (cifra de restitución);<sup>5</sup> al hacer caso omiso de la incertidumbre en los datos científicos disponibles cuando establece la cuota de reemplazo con base en el estimado medio sin reconocer que el número “verdadero” tiene una probabilidad de 50 % de estar por debajo o por encima de este cálculo;<sup>6</sup> al extender la fecha de cierre de la cacería después de que las autoridades tuvieron conocimiento de haberse alcanzado el Total de Captura Permitida;<sup>7</sup> y al permitir que siguiera adelante la cacería de focas a pesar de la amplia preocupación por el efecto de la disminución de la capa de hielo necesaria para la supervivencia de crías de focas arpa.<sup>8</sup>

Los Peticionarios sostienen además que la vasta mayoría de los cazadores no siguen al pie de la letra las disposiciones legislativas que prescriben los instrumentos y métodos para matar focas (artículos 28 y 29 del Reglamento de Mamíferos Marinos [*Marine Mammals Regulations, MMR*] adoptado en conformidad con la Ley de Pesca federal).<sup>9</sup> Así, afirman que “está prohibido cazar una foca sin haberse cerciorado que la anterior está efectivamente muerta” (utilizando la prueba del parpadeo – *blinking reflex test*<sup>10</sup>), “y mucho menos se puede quitar la piel de la foca sin que ésta esté muerta.”<sup>11</sup> Aseveran además:

- 
1. Petición, p. 1.
  2. *Ibid.*, pp. 2-3.
  3. *Ibid.*, pp. 3-4.
  4. *Ibid.*, pp. 6-10.
  5. *Ibid.*, p. 7.
  6. *Ibid.*, p. 8.
  7. *Ibid.*, p. 7.
  8. *Ibid.*, pp. 8-9.
  9. *Ibid.*, pp. 5-6.
  10. *Ibid.*, p. 5.
  11. *Ibid.*, p. 5.

El anterior procedimiento está claramente diseñado para **minimizar la crueldad de la cacería y el sufrimiento que las focas arpa padecen** [negritas en el original]. No obstante lo anterior, *de facto* vemos que debido a las condiciones en que se realiza la cacería, dicho método no es seguido al pie de la letra por la vasta mayoría de los cazadores [...].<sup>12</sup>

Según los Peticionarios, esto demuestra que las autoridades han tenido una falta de aplicación efectiva de estas disposiciones<sup>13</sup> y de la sección del Código Criminal que prohíbe causar sufrimiento innecesario a los animales (446.1).<sup>14</sup>

La petición se acompaña de textos integrales de estudios llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales de defensa de los animales y otros documentos citados en la petición, además de un video.

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a examinar 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 elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>15</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.”<sup>16</sup> Los peticionarios

---

12. *Ibid.*, pp. 5-6.

13. *Ibid.*, p. 6.

14. *Ibid.*

15. Véase en este sentido, 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).

16. 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).

son asociaciones civiles sin vinculación gubernamental.<sup>17</sup> La petición se enfoca en supuestas omisiones en la aplicación de la ley y no asevera que haya alguna deficiencia en la ley.<sup>18</sup> Las afirmaciones cumplen también con el requisito temporal de aseverar que existe una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>19</sup> Sin embargo, como se explica a continuación, no todas las disposiciones identificadas en la petición son “legislación ambiental” para efectos del ACAAN, y las que lo son no se aplican a los hechos señalados en la petición.<sup>20</sup>

De acuerdo con el ACAAN, “legislación ambiental” incluye 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, *inter alia*, la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas.<sup>21</sup>

Los artículos 28 y 29 del MMR prescriben los instrumentos y métodos para matar focas. El artículo 446 del Código Criminal de Canadá prohíbe causar sufrimiento innecesario a los animales. El propósito principal de estas tres disposiciones es evitar el sufrimiento innecesario de los animales. Asimismo, si bien el propósito de estas disposiciones es proteger fauna silvestre (focas), tienen como finalidad evitar el sufrimiento innecesario de los animales y no la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, tal como lo requiere el artículo 45(2) del ACAAN.

Por lo tanto, el Secretariado determina que de acuerdo con el párrafo inicial del artículo 14(1) y la definición de legislación ambiental que se encuentra en el artículo 45(2) del ACAAN, no puede revisar los alegatos de la petición que aseveran una omisión en la aplicación efectiva de los artículos 28 y 29 del MMR y del artículo 446 del Código Criminal de Canadá.

La petición asevera una falta en la aplicación efectiva del artículo 2(1) de CEPA y del preámbulo de la *Ley de Océanos* de Canadá en cuanto a la supuesta omisión de Canadá de aplicar el principio precautorio al establecer y vigilar el cumplimiento de la cuota anual para la caza de focas arpa.<sup>22</sup> Las disposiciones de referencia de la CEPA y de la *Ley de*

---

17. La petición no contiene información respecto de la asociación Comarino.

18. Petición, pp. 1-2, 14.

19. *Ibid.*

20. Véase el artículo 45(2) del ACAAN.

21. Artículo 45(2)(a)(iii) del ACAAN.

22. Petición, pp. 2-4 y 7-10.

*Océanos* de Canadá son legislación ambiental porque se ajustan a la definición de “legislación ambiental” que contiene el artículo 45(2)(a) del ACAAN. Sin embargo, no se aplican al establecimiento y a la vigilancia de la cuota para la caza de focas arpa establecida dentro del marco legislativo de la Ley de Pesca federal.

Así, de acuerdo con el texto de esa disposición, el artículo 2(1) de CEPA se aplica únicamente a las actuaciones del gobierno de Canadá en la administración de dicha ley, no en la administración de la Ley de Pesca. Por su parte, la Ley de Océanos dispone que la estrategia de océanos que adoptará el gobierno de Canadá se elaborara basado en un enfoque precautorio.<sup>23</sup> Sin embargo, los alegatos de la petición se centran en las cuotas establecidas dentro de los planes de manejo para la caza de focas en el Atlántico, los cuales se adoptan bajo el régimen de la Ley de Pesca, no la Ley de Océanos. Por lo tanto, el Secretariado determina que respecto a las aseveraciones de la petición que se refieren al establecimiento y a la vigilancia de la cuota anual para la caza de focas arpa, no se identifican las disposiciones legislativas en cuanto a cuya aplicación Canadá estuviese, según los Peticionarios, incurriendo en omisiones.

#### B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

A pesar de que la petición no cumple con el requisito de la oración inicial del artículo 14(1), el Secretariado revisó la petición para verificar su conformidad con los seis requisitos del artículo 14(1). El Secretariado determinó que la petición no satisface todos estos requisitos. El razonamiento del Secretariado se expone a continuación.

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en español, un idioma designado por las Partes para la presentación de peticiones.<sup>24</sup>
- b. La petición satisface el Artículo 14(1)(b) por lo que respecta a CEMDA, pero no en cuanto a Comarino, ya que la petición no incluye su domicilio postal.<sup>25</sup>

---

23. Artículo 30(c) de Ley de Océanos.

24. Apartado 3.2 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 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (en adelante, las “Directrices”) : “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las Peticiones.”

25. Apartado 3.4 de las Directrices : “Las peticiones deben incluir el domicilio postal completo de los Peticionarios.”

- c. La petición no cumple el requisito del Artículo 14(1)(c), ya que no proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla. Los apéndices de la petición contienen copias de estudios y presentaciones a los que alude la petición. Sin embargo, y como ya se señaló más adelante, la petición no se refiere a disposiciones legislativas ambientales aplicables en cuanto al establecimiento y a la vigilancia de las cuotas para la cazaría de focas arpa.

Más aún, de acuerdo con las Directrices, una petición debe abordar los factores a ser considerados y que se encuentran identificados en el artículo 14(2) del ACAAN.<sup>26</sup> No obstante, la petición no menciona la cuestión del daño a la que se refiere el artículo 14(2)(a) del ACAAN. La petición tampoco menciona si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de Canadá, de acuerdo con el artículo 14(2)(c).

- d. La petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria, ni tampoco parece intrascendente.<sup>27</sup>
- e. El Secretariado considera que el asunto ha sido adecuadamente comunicado a las autoridades de Canadá. La petición se acompaña de una copia de una carta (en español) dirigida por CEMDA al Embajador de Canadá en México el 4 de junio de 2007 y una copia de la respuesta de la embajada (en español), con fecha 7 de junio 2007.<sup>28</sup> Es de notar que las Directrices precisan que las autoridades pertinentes son los organismos del gobierno encargados, de acuerdo con la legislación de la Parte, de la aplicación de la ley ambiental en cuestión.<sup>29</sup> El ministerio de Pesca y Océanos de Canadá es la autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Pesca federal y de sus reglamentos. Sin embargo, en este caso, la carta de repuesta de la embajada habla a nombre de Pesca y Océanos Canadá y señala que el punto de vista de los Peticionarios está siendo tomado en consideración por Pesca y Océanos Canadá al

---

26. Apartado 5.6 de las Directrices.

27. 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".

28. Apéndice 1 de la petición.

29. Apartado 5.5 de las Directrices.

tomar decisiones administrativas. Así, el Secretariado determina que en éste caso, se cumplió con el requisito del artículo 14(1)(e) del ACAAN.

- f. Por último, en cuanto a CEMDA, la petición se presenta por una organización no gubernamental establecida en el territorio de una Parte. En cuanto a Comarino, el cumplimiento con ese criterio no se puede verificar ya que la petición carece de información respecto a su domicilio.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que la petición SEM-07-003 (*Cacería de focas*) no cumple con todos los requisitos del artículo 14(1). De acuerdo con los apartados 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica a CEMDA que los Peticionarios cuentan con 30 días hábiles para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1), de otra manera dará por terminado el proceso bajo el trámite de esta petición.

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

(*firma en el original*)  
por: Katia Opalka  
Oficial Jurídica  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Judith E. Ayres, US-EPA  
Adrián Vázquez Gálvez, director ejecutivo de la CCA  
Gustavo Alanís Ortega, CEMDA



## **Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

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

**Submitters:** *Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.*  
*Conservación de Mamíferos, A.C.*  
*Humane Society International*

**Party:** Canada

**Revised submission:** 23 August 2007

**Original submission:** 26 June 2007

**Date of determination:** 6 September 2007

**Submission no.:** SEM-07-003 (*Seal Hunting*)

---

#### **I. INTRODUCTION**

On 26 June 2007, *Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.* (CEMDA) and *Conservación de Mamíferos, A.C.* (COMARINO) filed a citizen submission with the Secretariat (the “Secretariat”) of the Commission for Environmental Cooperation pursuant to Article 14 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC or “Agreement”). They asserted that Canada is failing to effectively enforce provisions of law with respect to the harp seal hunt that takes place every year off the East Coast of Canada.

On 13 July 2007, the Secretariat determined that submission SEM-07-003 (*Seal Hunting*) did not meet all the requirements of NAAEC Article 14(1). Pursuant to Guideline 6.2 of the CEC Council’s “Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation” (the “Guidelines”), the Secretariat notified CEMDA and COMARINO that

they had 30 days in which to provide the Secretariat with a submission that meets the criteria for admissibility contained in NAAEC Article 14(1). On 23 August 2007, the Submitters listed above provided the Secretariat with a revised submission. The Secretariat has determined that the revised submission does not meet all the criteria for admissibility contained in NAAEC Article 14(1), for the reasons set out below. Pursuant to Guideline 6.3, the process is now terminated with respect to the submission.

## II. SUMMARY OF THE REVISED SUBMISSION

In the revised submission, the Submitters assert that Canada, in particular the Department of Fisheries and Oceans,<sup>1</sup> is failing to effectively enforce Sections 8, 28 and 29 of the Marine Mammal Regulations (MMR) adopted under the federal *Fisheries Act*.<sup>2</sup> These provisions prescribe instruments and methods for killing seals during the commercial seal hunt.<sup>3</sup>

According to the Submitters, the commercial seal hunt is inherently cruel because of the environment in which it operates: Over 1,000 fishing vessels operating in an area of hundreds of thousands of square miles of ocean, with more than 100,000 seals being killed over two or three day periods.<sup>4</sup> According to the Submitters,

Based on these facts, it has been the position of the Submitters that the Canadian commercial seal hunt be permanently stopped. It is our strong belief that the seal hunt cannot be carried out in an acceptably humane manner based on current law regardless of the level of enforcement. That being said, it is also the position of Submitters that by engaging in the CEC Submission in [sic] Enforcement Matters process, and if [sic] results in the Canadian government actually attempting to enforce the provisions of the Canadian Marine Mammal Regulations (MMRs) discussed herein, the hunt could be carried out in a *slightly less inhumane* manner resulting in fewer seals suffering from cruel treatment at the hands of hunters.<sup>5</sup>

The revised submission contains a series of arguments in favour of considering Sections 8, 28 and 29 of the MMR as falling within the definition of environmental law found at NAAEC Article 45(2).<sup>6</sup> It also

- 
1. Revised submission, p. 1.
  2. Revised submission, p. 3.
  3. *Ibid.*
  4. Revised submission, p. 2.
  5. *Ibid.*
  6. Revised submission, pp. 4-9.

presents conclusions from veterinary reports expressing concerns regarding compliance with, and enforcement of, Sections 8, 28 and 29 of the MMR, along with video evidence.<sup>7</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 considers whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As noted by the Secretariat in previous determinations, Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.<sup>8</sup> The Secretariat considered the submission with this perspective in mind.

#### 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 [...].”<sup>9</sup> The Submitters are nongovernmental, civil associations.<sup>10</sup> The allegations also comply with the temporal requirement that the submission assert an ongoing failure to effectively enforce an environmental law.<sup>11</sup> However, the provisions identified in the revised submission are not “environmental law” for the purposes of the NAAEC.<sup>12</sup>

Under the NAAEC, “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, *inter alia*, the protection of wild flora or fauna, including endangered species, their habitat and specially protected natural areas.<sup>13</sup>

- 
7. Revised submission, pp. 10-11.
  8. In this regard see SEM-97-005 (*Biodiversity*), Determination in accordance with Article 14(1) (26 May 1998) and SEM-98-003 (*Great Lakes*), Determination in accordance with Article 14(1) and (2) (8 September 1999).
  9. The Secretariat has already determined the parameters in the first sentence of Article 14(1) of the Agreement. See SEM-99-002 (*Migratory Birds*), Determination in accordance with Article 14(1) and (2) (23 December 1999).
  10. Revised submission at 1.
  11. *Ibid.*
  12. See Article 45(2) of the NAAEC.
  13. Article 45(2)(a)(iii) of the NAAEC.

Sections 28 and 29 of the MMR prescribe instruments and methods for killing seals, and Section 8 provides: "No person shall attempt to kill a marine mammal except in a manner that is designed to kill it quickly." The primary purpose of these three provisions is preventing cruelty to animals. As explained by the Secretariat previously, while the purpose of these provisions is to protect wild fauna (seals), their primary purpose is the prevention of cruelty to animals and not the protection of the environment or the prevention of a danger to human life or health, as required by Article 45(2) of the NAAEC.<sup>14</sup>

#### IV. DETERMINATION

For the foregoing reasons, the Secretariat determines that it cannot examine the revised submission pursuant to NAAEC Article 14(1) because it does not assert a failure to effectively enforce environmental law. Pursuant to Guideline 6.3, the Secretariat hereby informs the Submitters that the process is terminated with respect to the submission, SEM-07-003 (*Seal Hunting*).

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

(*original signed*)  
per: Felipe Adrián Vázquez Gálvez  
Executive Director  
  
ccp: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Jerry Clifford, US-EPA  
Submitters

---

14. SEM-07-003 (*Seal Hunting*), Determination in accordance with Article 14(1) (13 July 2007).

## **SEM-07-004**

*(Rivière Sainte-Claire)*

**AUTEURS :** ODAY SALIM, ET COLL.

**PARTIE :** CANADA

**DATE :** 25 juillet 2007

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement du fait qu'il ne prévient pas le déversement de substances chimiques et d'eaux usées dans la rivière Sainte-Claire à Sarnia, en Ontario, et qu'il omet d'aviser les populations des secteurs en aval, dans le couloir fluvial Sainte-Claire-Detroit, lorsqu'il y a des déversements.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)  
(1<sup>er</sup> août 2007)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas 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>	St. Clair Channelkeeper Environmental Law Society of Wayne State University Law School Brendan Frey Noah Hall Doug Martz Andrea Montbriand Oday Salim
<b>Parties:</b>	Canada
<b>Date received:</b>	25 July 2007
<b>Date of determination:</b>	1 August 2007
<b>Submission no.:</b>	<b>SEM-07-004 (<i>St. Clair River</i>)</b>

---

#### **I. INTRODUCTION**

On 25 July 2007, 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 assert that Canada is failing to effectively enforce Section 3 of the federal International Boundary Waters Treaty Act<sup>1</sup> (“IBWTA”) and not meeting its obligations under Article IV of the 1909 Treaty Relating to Boundary Waters between Canada and the United States (the “Treaty” or “BWT”) by allowing polluted water to flow across the border, to the injury of health and property in the United States. According to the Submitters, Canada is failing to prevent spills of sewage and chemicals to the St. Clair River in Sarnia, Ontario, notify downstream areas when spills occur, and match US efforts to contain damage from spills through early-warning technology.

The Secretariat has determined that the submission does not satisfy Article 14(1) of the NAAEC and provides the reasons for this determination below.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

The Submitters assert that Canada is failing to effectively enforce Section 3 of the IBWTA and Article IV of the BWT by allowing frequent and substantial quantities of pollutants to flow from petrochemical facilities in Sarnia, Ontario into the St. Clair River and Lake St. Clair, causing injury to health and property of the United States and its citizens.<sup>2</sup>

The submission contains information regarding chemical and sewage spills to the St. Clair River that occurred in Canada and which the Submitters claim polluted US waters.<sup>3</sup> According to the Submitters, spills originating in Canada harm water quality and the surrounding environment, and spilled materials such as hydrocarbons, cement and lime solution are known to have various negative health effects such as eye and skin irritations, respiratory problems, central nervous system depression, and anemia, among others.<sup>4</sup> According to the Submitters, spills in Canada have placed an economic burden on Southeastern Michigan generally, and especially on Macomb County and its residents.<sup>5</sup> The Submitters claim that when spills are the result of inadequate rainwater management or other sewage-related problems, Michigan

---

1. R.S.C. 1985, c. I-17.

2. Submission at 4.

3. Submission at 5-6 and Appendices 4-9, 13.

4. Submission at 6-7.

5. Submission at 7.

residents suffer harm in the form of beach closings and general public anxiety about being in or around the water.<sup>6</sup> The Submitters allege that despite a 2006 report of the International Joint Commission which found inadequate data, communication and enforcement for cross-border spill management in the St. Clair-Detroit River corridor, Canada has offered little response to invitations from local authorities in the United States to match US efforts to improve spill prevention and notification through the purchase and installation of state-of-the-art, real-time water quality monitoring technology, ideally as part of a linked Canada-US system.<sup>7</sup> According to the Submitters, the issue is an international one, and for over a decade, citizen groups and political subdivisions in the United States have mounted public campaigns about spills urging Canadian and US officials to address the lack of enforcement and notification.<sup>8</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>9</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 [...].” The submission does not meet this requirement. In an earlier determination, the Secretariat concluded:

In sum, it is not clear whether the anti-pollution provision in Article IV of the Boundary Waters Treaty is part of the domestic law of Canada. The question remains unresolved. Considering that the law is unclear and unsettled on whether Article IV is considered part of the domestic law in

---

6. *Ibid.*

7. Submission at 6.

8. Submission at 7-8.

9. 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).

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>10</sup>

The Submitters assert that “[t]he Devils Lake determination was made in response to a submission that only alleged violations of the Treaty, not the Act. In contrast, we submit that Canada is failing to enforce Section 3 of the [IBWTA].”<sup>11</sup> Section 3 of the IBWTA provides:

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.

While the Devils Lake submission did not invoke Section 3 of the IBWTA, the Secretariat, in its Article 14(1) determination, examined whether Section 3 incorporated Article IV of the BWT into the domestic law of Canada.<sup>12</sup> It found that although the IBWTA 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.<sup>13</sup> The Secretariat has reviewed the caselaw filed by the Submitters in support of the submission and finds that it does not shed light on whether the IBWTA makes the anti-pollution provision of Article IV of the BWT part of the domestic law of Canada.<sup>14</sup>

According to the Submitters, Section 3 of the IBWTA “[...] should be read in light of subsequent Canadian statutes that echo Article IV’s mandate not to pollute transboundary waters,”<sup>15</sup> and they cite as examples s. 36(3) of the federal *Fisheries Act*<sup>16</sup> and s. 30(1) of the *Ontario Water Resources Act*.<sup>17</sup> The Secretariat is aware that in Canada, governments

- 
10. SEM-06-002 (*Devils Lake*), Determination pursuant to Article 14(1) (21 August 2006).
  11. Submission at 9.
  12. SEM-06-002 (*Devils Lake*), Determination pursuant to Article 14(1) (21 August 2006).
  13. *Ibid.* See also P. Muldoon, D. Scriven and J. Olson, *Cross-Border Litigation* (Toronto: Carswell, 1986) at 121-22.
  14. Submission, Appendix 3 and Appendix 22.
  15. Submission at 9.
  16. R.S.C. 1985, c. F-14.
  17. R.S.O. 1990, c. O.40.

have adopted laws prohibiting domestic and international water pollution.<sup>18</sup> However, the submission does not focus on the enforcement of provisions contained in those laws. Rather, the submission focuses on Section 3 of the IBWTA and Article IV of the Treaty. As explained above, because it is not sufficiently clear that the IBWTA incorporates Article IV of the BWT into the domestic law of Canada, the Secretariat concludes that the submission does not meet the requirements contained in the opening phrase of Article 14(1) of the NAAEC.

Because the Secretariat has determined that the submission does not meet the requirements contained in the opening phrase of Article 14(1), there is no need for a detailed analysis of whether the submission satisfies the admissibility criteria under Article 14(1). However, the Secretariat notes that the submission lacks information in a number of areas. For example, addresses are missing for all Submitters but one (Art. 14(1)(b) and (f)),<sup>19</sup> and it is not clear whether Andrea Montbriand is one of the Submitters. Furthermore, as regards the requirement, in Article 14(1)(c), that the submission contain sufficient information to allow the Secretariat to review it, the Secretariat notes the lack of information regarding whether relevant Canadian authorities have responded to communications regarding matters raised in the submission and regarding criteria in Article 14(2)(c), for example, as regards any remedy available under Section 5 of the IBWTA.<sup>20</sup>

#### IV. DETERMINATION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-07-004 (*St. Clair River*) does not meet all the criteria for admissibility contained in NAAEC 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.

---

18. See e.g. *Canadian Environmental Protection Act*, 1999, S.C. 1999, c. 33, ss. 175 et seq.

19. See Guideline 3.4 of the *Guidelines for Submission on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation* [hereinafter "Guidelines"].

20. See Guidelines 5.5 and 5.6.

Respectfully submitted,

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

*(original signed)*  
Katia Opalka  
Legal Officer

c.c.: Jerry Clifford, US-EPA  
David McGovern, Environment Canada  
Enrique Lendo, Semarnat  
Felipe Adrián Vázquez-Gálvez, CEC  
Oday Salim

## **SEM-07-005**

*(Résidus de forage à Cunduacan)*

**AUTEURS :** ASOCIACION ECOLOGICA SANTO TOMAS ET COLL.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 26 juillet 2007

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement relativement à un projet de traitement et d'élimination de boues de forage qu'a entrepris la société Consorcio de Arquitectura y Ecología (Caresa) à Cunduacán, dans l'État de Tabasco.

### **DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)  
(12 septembre 2007)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1).

### **COMMUNICATION RÉVISÉE**

**PAR. 14(1) ET (2)  
(13 décembre 2007)** 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 el artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

<b>Peticionarios:</b>	Colonia Los Aguilares Comité de Derechos Humanos de Tabasco Asociación Ecológica Santo Tomás
<b>Representados por:</b>	Víctor Manuel Hernández Mayo Efraín Rodríguez León José Manuel Arias Rodríguez
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	26 de julio de 2007
<b>Fecha de la determinación:</b>	12 de septiembre de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-07-005 (<i>Residuos de perforación en Cunduacán</i>)</b>

---

### **I. INTRODUCCIÓN**

El 26 de julio de 2007, Víctor Manuel Hernández Mayo, Efraín Rodríguez León y José Manuel Arias Rodríguez, en representación de la colonia Los Aguilares, el Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C. y la Asociación Ecológica Santo Tomás, A.C. (los “Peticionarios”), respectivamente, presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición ciudadana, en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAAN” o el “Acuerdo”). Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un proyecto de tratamiento y disposición de lodos de perforación que realiza la empresa

Consorcio de Arquitectura y Ecología (“Caresa”) en el municipio de Cunduacán, Tabasco.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición satisface tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

El Secretariado ha determinado que la petición recibida no cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) por las razones que se exponen en la presente determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 28, fracción IV, 170 y 170 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 97 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), y 5, inciso M, fracción I, del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA), así como la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-1996<sup>1</sup> en relación con un proyecto promovido por la empresa Caresa para la construcción y operación de una planta de tratamiento de lodos, recortes de perforación, aguas residuales y residuos industriales (el “Proyecto”).<sup>2</sup> Los Peticionarios manifiestan que el Proyecto se realiza a una distancia de 25 metros de la comunidad denominada Plátano, 1<sup>a</sup> sección, en el municipio de Cunduacán, Tabasco.<sup>3</sup>

Los Peticionarios aseveran que Caresa inició el Proyecto sin contar con la debida autorización materia de impacto ambiental y que para su obtención, la empresa no proporcionó información veraz sobre el inicio de actividades del Proyecto.<sup>4</sup> Los Peticionarios señalan que Caresa

- 
1. Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003 Especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura, y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.
  2. Petición, pp. 2-3.
  3. *Ibid.*, p. 4.
  4. *Ibid.*, pp. 3-4.

depositó lodos de perforación sin autorización previa y sin observar la normatividad ambiental para el acondicionamiento del sitio.<sup>5</sup>

La autorización en materia de impacto ambiental emitida por la Dirección General de Impacto Ambiental (DGIRA) indica que Caresa:

[...] utilizó recortes de perforación con concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo en mayor cantidad a la permitida por la Profepa, dichos recortes se emplearon para el relleno del predio donde se pretende llevar a cabo el **proyecto** [...]<sup>6</sup>

Los Peticionarios aseveran que a pesar de que la autoridad estableció como condicionante la restauración previa del sitio, ésta no fijó un plazo para su cumplimiento ni consideró otras medidas para la protección del ambiente y la salud humana.<sup>7</sup> Los Peticionarios solicitaron a la delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en el estado de Tabasco hacer efectivo el cumplimiento de las condicionantes de la autorización de impacto ambiental pero, aseveran, no encontraron una respuesta satisfactoria.<sup>8</sup>

Los Peticionarios señalan que interpusieron una denuncia popular el 20 de abril de 2005 ante diversas autoridades, incluida la delegación de la Profepa en Tabasco, pero que ésta no informó adecuadamente respecto del estado de la denuncia, a pesar de haberlo solicitado repetidamente. Aseveran que en noviembre de 2006 la delegación estatal de la Profepa informó a los entonces denunciantes la imposición de medidas correctivas así como una multa a Caresa.<sup>9</sup> Los Peticionarios solicitaron a la delegación de la Profepa más información sobre las medidas impuestas, el término para su cumplimiento y el monto de la sanción económica, lo que la autoridad supuestamente se ha negado a proporcionar.<sup>10</sup>

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación

5. *Ibid.*, pp. 4-5.
6. Anexo de la petición: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.0337.05 de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, p. 12. Énfasis en el original.
7. Petición, p. 6.
8. *Ibid.*, p. 7.
9. Anexo de la petición: Acuerdo resolutivo del expediente PFPA/TAB/DQ/78/0055-05.GUADALUPE de fecha 16 de noviembre de 2006.
10. Petición, p. 9.

gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>11</sup> por lo que el Secretariado analizó 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.” El artículo 45(1) del ACAAN define “organización sin vinculación gubernamental” como “cualquier organización o asociación científica, profesional, de negocios, no lucrativa, de interés público, u otra organización o asociación que no sea parte del gobierno ni esté bajo su dirección”. En otras determinaciones, el Secretariado ha considerado que las entidades de gobierno no pueden considerarse organizaciones sin vinculación gubernamental.<sup>12</sup> La información de la petición, si bien identifica correctamente a los Peticionarios, no es clara en cuanto a la vinculación de la colonia Los Aguilares con el gobierno del municipio de Cunduacán,<sup>13</sup> por lo que los Peticionarios deben aclarar su situación al Secretariado para cumplir con el requisito de elegibilidad.<sup>14</sup> Dicha consideración no afecta el trámite de la petición respecto del Comité de Derechos Humanos de Tabasco y la Asociación Ecológica Santo Tomás, las cuales parecen ser organizaciones sin vinculación gubernamental.

- 
11. Véanse en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).
  12. SEM-03-001 (*Ontario Power Generation*), Determinación conforme al artículo 14(1) (15 de julio de 2003).
  13. El 27 de julio de 2007 el Secretariado solicitó a los Peticionarios una aclaración respecto de las organizaciones que presentan la petición. Los Peticionarios contestaron el 31 de julio de 2007 manifestando que la petición se presenta por Víctor Manuel Hernández Mayo en representación de la colonia los Aguilares, perteneciente a la ranchería Plátano, primera sección, del municipio de Cunduacán, Tabasco, México; Efraín Rodríguez León, en representación del Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C., y José Manuel Arias Rodríguez, en representación de la Asociación Ecológica Santo Tomás A.C. El documento original de la petición muestra, además, un sello con el escudo de los Estados Unidos Mexicanos que dice “H. Ayuntamiento Constitucional de Cunduacán”.
  14. En este sentido, los artículos 94 y 96 de la Ley Orgánica de los Municipios del estado de Tabasco sientan las bases para la promoción de la participación ciudadana mediante la integración de organizaciones tales como colonias, fraccionamientos, villas y rancherías.

Una vez hecho el análisis sobre esta premisa, el Secretariado determina: i) si la petición “asevera” la presunta 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), y iii) si las afirmaciones cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a aseverar que *está teniendo lugar* una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>15</sup>

El Secretariado determinó que la petición en su conjunto alega una omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia.

A continuación, tras examinar las disposiciones legales citadas en la petición, el Secretariado encontró que si bien son legislación ambiental, algunas de ellas no fueron citadas correctamente por los Peticionarios, o no pueden considerarse para su análisis.

El artículo 28, fracción IV, de la LGEEPA sienta la obligación obtener una autorización en materia de impacto ambiental previo al inicio de las obras o actividades de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, por lo que se trata de una disposición que claramente califica como legislación ambiental.

Ahora bien la petición cita el artículo 170, pero transcribe el 170 bis. El primero se refiere a las medidas de seguridad que puede ordenar la autoridad en caso de riesgo inminente de desequilibrio ecológico; el artículo 170 bis, por su parte, establece que cuando se imponga una medida de seguridad, deben fijarse los plazos para su realización. Ambos artículos son legislación ambiental, pero los Peticionarios deben aclarar al Secretariado si se refieren a ambas disposiciones. Es pertinente señalar que la autorización en materia de impacto ambiental no es en sí una medida de seguridad, por lo que el artículo 170 bis no se ajusta a la aseveración sobre la falta del término en la condicionante impuesta por la DGIRA para la restauración del sitio.

En cuanto al artículo 5, inciso M, fracción I, del REIA,<sup>16</sup> aun cuando en efecto se trata de legislación ambiental, se refiere a la obtención de

15. 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 a los artículos 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999).

16. La petición cita el artículo 5, fracción I, inciso M, del REIA, pero claramente se trata del inciso M, fracción I.

una autorización en materia de impacto ambiental de instalaciones para el *confinamiento* y centros de disposición final. El Secretariado encuentra que la petición y sus anexos se refieren a una planta de *tratamiento* de lodos, recortes de perforación, aguas residuales y residuos industriales,<sup>17</sup> por lo que es necesario que los Peticionarios citen la fracción aplicable.

El artículo 97 de la LGPGIR prevé el contenido de las normas oficiales mexicanas para el diseño, construcción y operación de sitios destinados a la disposición final de residuos sólidos municipales. Esta disposición se cita en el contexto de aseveraciones sobre la supuesta ausencia de autorización a Caresa para realizar actividades de tratamiento de residuos peligrosos,<sup>18</sup> por lo que los Peticionarios deben identificar la disposición aplicable.

La NOM-083-SEMARNAT-1996<sup>19</sup> establece las especificaciones aplicables a los sitios para la disposición final de *residuos sólidos urbanos y de manejo especial*, lo que no se ajusta a las aseveraciones de los Peticionarios sobre la falta de acondicionamiento de un sitio para el tratamiento de lodos de perforación.

Por último, el Secretariado encontró que la petición, si bien asevera la supuesta falsedad en la información contenida en las solicitudes promovidas por Caresa, omite citar la disposición aplicable.

El apéndice I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legales citadas en la petición.

#### B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

Si bien la petición no cumple con el requisito de la oración inicial del artículo 14, el Secretariado procede al análisis de los demás requisitos enlistados en el artículo 14(1) y encuentra que la petición no satisface el inciso c), tal como se explica a continuación:

- 
17. Petición, p. 4. Anexo de la petición: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.0337.05 de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, p. 6.
  18. Petición, p. 4.
  19. Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003: Especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

- 
- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en un idioma designado por las Partes, en este caso el español.<sup>20</sup>
  - b. La petición satisface el artículo 14(1)(b), ya que la información proporcionada permite identificar a las organizaciones que la presentan.
  - c. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(c), ya que no proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla.

Los Peticionarios adjuntan a la petición un escrito de denuncia popular interpuesta ante la delegación de la Profepa en Tabasco y la Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Medio Ambiente de Tabasco (Sedespa) en el que describe la supuesta omisión de dichas autoridades en la aplicación efectiva de la ley en relación con actividades de tratamiento de residuos peligrosos,<sup>21</sup> así como la obtención de permisos extemporáneos para la realización de actividades.<sup>22</sup> Anexan también un documento emitido por la Profepa en el que solicita a la DGIRA “negar la autorización en materia de impacto ambiental a la empresa Caresa” en virtud de haber encontrado que la empresa “inició la construcción del proyecto sin contar con la referida autorización”.<sup>23</sup> Asimismo, a la petición se adjunta una copia de la autorización en materia de impacto ambiental emitida por la DGIRA que asienta el uso de recortes de perforación contaminados con hidrocarburos totales de petróleo como material de relleno.<sup>24</sup>

- 
- 20. 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 para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las “Directrices”) establece que: “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones”.
  - 21. Anexo de la petición: Denuncia popular de fecha 18 de abril de 2005, p. 2.
  - 22. *Ibid.*: Denuncia popular de fecha 18 de abril de 2005, pp. 2-3.
  - 23. Anexo de la petición: Oficio EOO.- SII.- DGIFC.- 0321/2005 de fecha 26 de abril de 2005, emitido por la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.
  - 24. Anexo de la petición: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.0337.05 de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental.

Se citan además otros documentos presumiblemente en poder de los Peticionarios, pero que no se adjuntaron a la petición, incluidos una denuncia del 17 de septiembre (sin precisar el año) en la que supuestamente se informó a la Profepa y la Sedespa sobre el depósito de material contaminado en el sitio del Proyecto; un oficio del 10 de enero de 2005 emitido por la delegación de la Profepa en Tabasco en el que se asienta que durante una visita de inspección no se encontraron suelos contaminados, y un oficio del 19 de noviembre de 2004 por el que la Sedespa informa que luego de un recorrido no encontró evidencia de material contaminado.<sup>25</sup> La petición tampoco adjuntó el resumen ejecutivo de la manifestación de impacto ambiental, citada textualmente por los Peticionarios, en el que supuestamente Caresa señala que el Proyecto se iniciaría una vez obtenida la autorización.<sup>26</sup>

- d. La petición satisface el artículo 14(1)(d), ya que parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria. Las aseveraciones se refieren a la supuesta omisión de México en cuanto a aplicar efectivamente las disposiciones aplicables a la construcción y operación de un sitio para el tratamiento de residuos peligrosos.
- e. La petición cumple el requisito del artículo 14(1)(e). Los Peticionarios adjuntan el comunicado por escrito del asunto a la delegación de la Profepa en Tabasco,<sup>27</sup> y la respuesta de las autoridades.<sup>28</sup>
- f. Por último, la petición cumple con el artículo 14(1)(f), ya que ha sido presentada por organizaciones establecidas en el territorio de una Parte.

---

25. Petición, pp. 2-3.

26. *Ibid.*, p. 4.

27. Anexo de la petición: denuncia de fecha 18 de abril de 2005 y escrito de fecha 7 de julio de 2005, ambos dirigidos a la delegación de la Profepa en Tabasco.

28. Anexo de la petición: Oficio PFPA.27.07/936/2005 y acuerdo resolutivo del expediente PFPA/TAB/DQ/78/0055-05 GUADALUPE, de fechas 26 de abril de 2005 y 16 de noviembre de 2006, respectivamente, emitidos por la delegación de la Profepa en Tabasco; oficios DG/DI/1430/2005 y DG/DI/1693/2005, de fecha 27 de septiembre y 24 de noviembre de 2005, respectivamente, emitidos por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Profepa; oficio SGPA/DGIRA.DDT.1528.05, de fecha 19 de septiembre de 2005, emitido por la DGIRA, y comunicado 1600074107, de fecha 2 de abril de 2007, emitido por la unidad de enlace de la DGIRA.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*) no cumple con los criterios de admisibilidad del artículo 14(1). De acuerdo con el apartado 6.1 y 6.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, el Secretariado notifica a los Peticionarios que cuentan con 30 días hábiles para presentar una petición que cumpla con todos los criterios del artículo 14(1) y que, de no ser así, dará por terminado el trámite con respecto a esta petición.

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

(*firma en el original*)  
por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas  
  
ccp: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Jerry Clifford, US-EPA  
Adrián Vázquez, director ejecutivo, CCA  
Peticionarios

## APÉNDICE I

### Legislación ambiental citada en la petición

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**  
(LGEEPA, publicada en el DOF el 28 de enero de 1988)

**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 medio ambiente. Para ello, en los casos en 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:<sup>i</sup>

**IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;**

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.<sup>ii</sup>

---

i. Párrafo reformado el 23 de febrero de 2005.

ii. Artículo reformado el 13 de diciembre de 1996.

**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.<sup>iii</sup>

**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.<sup>iv</sup>

#### Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

**Artículo 97.** Las normas oficiales mexicanas establecerán los términos a que deberá sujetarse la ubicación de los sitios, el diseño, la construcción y la operación de las instalaciones destinadas a la disposición final de los

---

iii. Artículo reformado el 13 de diciembre de 1996.

iv. Artículo adicionado el 13 de diciembre de 1996.

residuos sólidos urbanos y de manejo especial, en rellenos sanitarios o en confinamientos controlados.

Las normas especificarán las condiciones que deben reunir las instalaciones y los tipos de residuos que puedan disponerse en ellas, para prevenir la formación de lixiviados y la migración de éstos fuera de las celdas de confinamiento. Asimismo, plantearán en qué casos se puede permitir la formación de biogás para su aprovechamiento.

Los municipios regularán los usos del suelo de conformidad con los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, en los cuales se considerarán las áreas en las que se establecerán los sitios de disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

#### **Reglamento de la LGEEPA en materia de 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:

M) INSTALACIONES DE TRATAMIENTO, CONFINAMIENTO O ELIMINACIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS, ASÍ COMO RESIDUOS RADIOACTIVOS:

I. Construcción y operación de plantas para el confinamiento y centros de disposición final de residuos peligrosos[.]

**Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-1996: Especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.**

## **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>	Comité de Derechos Humanos de Tabasco Asociación Ecológica Santo Tomás
<b>Representados por:</b>	Efraín Rodríguez León José Manuel Arias Rodríguez
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Petición revisada:</b>	3 de octubre de 2007
<b>Petición original:</b>	26 de julio de 2007
<b>Fecha de la determinación:</b>	13 de diciembre de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-07-005 (<i>Residuos de perforación en Cunduacán</i>)</b>

---

### **I. INTRODUCCIÓN**

El 26 de julio de 2007, Víctor Manuel Hernández Mayo, Efraín Rodríguez León y José Manuel Arias Rodríguez, en representación, respectivamente, de la colonia Los Aguilares, el Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C. y la Asociación Ecológica Santo Tomás, A.C. (los “Peticionarios”), presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición ciudadana, en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”). Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un proyecto de tratamiento y disposición de lodos de perforación que realiza la empresa

Consorcio de Arquitectura y Ecología (“Caresa”) en el municipio de Cunduacán, Tabasco.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición satisface tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

El 12 de septiembre de 2007, tras observar que la petición carecía de precisión respecto de la legislación ambiental en cuestión, ni contenía información suficiente para ser considerada, el Secretariado determinó que la petición no satisfacía el inciso (c) del artículo 14(1) del ACAAN, por lo que otorgó a los Peticionarios un plazo de 30 días hábiles para presentar una petición que cumpliera con dichos requisitos. El 4 de octubre de 2007 los Peticionarios presentaron una versión revisada de la petición, en la que hacen aclaraciones sobre la legislación citada y adjuntan información adicional. Asimismo, informan que la colonia Los Aguilares, representada por el Sr. Víctor Manuel Hernández Mayo, decidió retirarse del trámite de la petición.

El Secretariado ha determinado que la petición revisada en efecto satisface los requisitos del artículo 14(1) y, con base en los criterios del artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta al gobierno de México, respecto de algunas aseveraciones de los Peticionarios por las razones que se exponen en la presente determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

### A. La petición original

Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 28, fracción IV, 170 y 170 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 97 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), y 5, inciso M, fracción I, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA), así como la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-1996<sup>1</sup> (la “NOM-

---

1. Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003: *Especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura, y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.*

083") en relación con un proyecto promovido por la empresa Caresa para la construcción y operación de una planta de tratamiento de lodos, recortes de perforación, aguas residuales y residuos industriales (el "Proyecto").<sup>2</sup> Los Peticionarios manifiestan que el Proyecto se realiza a una distancia de 25 metros de la comunidad denominada Plátano, 1<sup>a</sup> sección, en el municipio de Cunduacán, Tabasco.<sup>3</sup>

Los Peticionarios aseveran que el 6 de septiembre de 2004 Caresa inició el Proyecto sin contar con la debida autorización en materia de impacto ambiental y que para obtenerla, la empresa proporcionó información falsa respecto del inicio de actividades en la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), ingresada para su evaluación hasta diciembre de 2004.<sup>4</sup> Los Peticionarios señalan que desde septiembre de 2004 y hasta la fecha, Caresa ha depositado lodos de perforación sin observar la normatividad ambiental para el acondicionamiento del sitio.<sup>5</sup>

En abril de 2005, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) informó a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) —facultada para dictaminar la MIA— que Caresa utilizó recortes de perforación con concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo en mayor cantidad a la permitida para el relleno del sitio del Proyecto.<sup>6</sup> El 3 de junio de 2005, la DGIRA emitió la autorización en materia de impacto ambiental, condicionando la realización del Proyecto a la realización de trabajos de limpieza del predio. Los Peticionarios señalan que a pesar de que la DGIRA estableció como condicionante la restauración previa del sitio, no fijó un plazo para su cumplimiento ni consideró otras medidas para la protección del ambiente y la salud humana.<sup>7</sup> Los Peticionarios aseveran que en agosto de 2005, solicitaron a la delegación de la Profepa en el estado de Tabasco hacer efectivo el cumplimiento de las condicionantes de la autorización de impacto ambiental, pero supuestamente no encontraron una respuesta satisfactoria<sup>8</sup> y señalan que no se les informó adecuadamente respecto de las multas y medidas de seguridad impuestas por la Profepa.<sup>9</sup>

---

2. Petición original, pp. 2-3.

3. *Ibid.*, p. 4.

4. *Ibid.*, pp. 3-4.

5. *Ibid.*, pp. 4-5.

6. Anexo de la petición original: oficio EOO.-DGIFC.-0321/2005, de fecha 26 de abril de 2005, emitido por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

7. Petición original, p. 6.

8. *Ibid.*, pp. 6-7.

9. *Ibid.*, p. 9.

### B. La petición revisada

En respuesta a la determinación del Secretariado del 12 de septiembre de 2007, los Peticionarios presentaron el 3 de octubre de 2007 un escrito (la “petición revisada”) en el que hacen aclaraciones a la petición original. En la petición revisada, los Peticionarios incluyen al artículo 35 bis 1 de la LGEEPA, no citado originalmente, y aclaran la referencia a los artículos 170 y 170 bis del mismo ordenamiento.<sup>10</sup> Asimismo, informan que la colonia Los Aguilares se desiste de la petición, pero que la Asociación Ecológica Santo Tomás, A.C. y el Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C. desean continuar con el trámite de la misma.<sup>11</sup>

Los Peticionarios reiteran que en septiembre de 2004, Caresa realizó la disposición de materiales contaminantes para el relleno del sitio y señalan que hasta diciembre de ese año, la empresa ingresó la MIA para su evaluación con información falsa sobre el inicio del Proyecto. Señalan que fue hasta junio de 2005 cuando obtuvo la autorización de la DGIRA,<sup>12</sup> lo que justificó los actos de Caresa. Los Peticionarios afirman que la Profepa no ha hecho efectiva la restauración del sitio, prevista entre las condicionantes de la autorización,<sup>13</sup> e impuesta como medida de seguridad mediante una resolución administrativa.<sup>14</sup>

## III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar las 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 considera que una petición satisface los requisitos del artículo 14(1), entonces determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte a la que concierne la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal

- 
10. Petición revisada, pp. 2-3.
  11. Petición revisada, p. 1, y comunicación de los Peticionarios de fecha 23 de noviembre de 2007 confirmando el desistimiento de la colonia Los Aguilares.
  12. Petición revisada, pp. 1-3 y anexo de la petición original: oficio S.G.P.A./DGIRA. DDT.0337.05, de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat.
  13. *Ibid.*, p. 2.
  14. Anexo de la petición revisada: resolución administrativa en el expediente PFPA/SII/DGIFC/47/0003-06, de fecha 11 de agosto de 2006, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>15</sup> y es con tal perspectiva en mente que el Secretariado analizó la petición en cuestión.

#### 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.” En su determinación del 12 de septiembre de 2007, el Secretariado solicitó más información para esclarecer si la colonia Los Aguilares estaba vinculada con el gobierno del municipio de Cunduacán.<sup>16</sup> Los Peticionarios optaron por no proporcionar más información y, en su lugar, solicitaron al Secretariado que tuviera a la colonia Los Aguilares desistida del trámite de la petición.<sup>17</sup> El desistimiento de la colonia Los Aguilares no interrumpe el trámite de la petición.

El Secretariado también determinó que la petición en su conjunto “asevera” la presunta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia, y que las afirmaciones cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a aseverar que *está teniendo lugar* una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>18</sup>

Respecto de los artículos 170 y 170 bis de la LGEEPA, los Peticionarios aclaran que hacen cita de ambas disposiciones, las cuales se relacionan con la aseveración sobre la supuesta omisión de México de no hacer efectivas las medidas de seguridad impuestas por la Profepa en agosto de 2006.

En cuanto al artículo 5, inciso M, fracción I, del REIA, los Peticionarios argumentan que si bien la MIA del Proyecto se refiere a una instalación para el *tratamiento* de residuos peligrosos, dicho artículo es aplicable porque Caresa efectivamente realizó actividades de *disposición* de residuos sin autorización de la Semarnat. El Secretariado estima que el artículo califica como legislación ambiental.

- 
15. Véanse en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).
  16. SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(1) (12 de septiembre de 2007).
  17. Petición revisada, p. 1, y comunicación de los Peticionarios de fecha 23 de noviembre de 2007 confirmando el desistimiento de la colonia Los Aguilares.
  18. SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(1) (12 de septiembre de 2007).

En cuanto al artículo 97 de la LGPGIR<sup>19</sup> y la NOM-083, el Secretariado estimó excluirlos de su análisis en su determinación del 12 de septiembre de 2007, toda vez que ambas disposiciones se refieren a instalaciones de manejo de residuos sólidos urbanos y de manejo especial,<sup>20</sup> cuya definición no encuadra con la de los residuos de recortes de perforación.<sup>21</sup>

Respecto del artículo 35 bis 1 de la LGEEPA, citado en la petición revisada, es claro que se ajusta al concepto de legislación ambiental y se relaciona con la aseveración sobre la responsabilidad de la empresa encargada de la elaboración de la MIA.

El Secretariado observa que la aseveración sobre el otorgamiento de la autorización en materia de impacto ambiental que supuestamente debió negar la DGIRA, se incluyó en la petición revisada, y no en la petición original. Los Peticionarios no indican si, en todo caso, la autoridad omitió la aplicación de alguna disposición que prevea negar la

- 
19. LGPGIR artículo 97. "Las normas oficiales mexicanas establecerán los términos a que deberá sujetarse la ubicación de los sitios, el diseño, la construcción y la operación de las instalaciones destinadas a la disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, en rellenos sanitarios o en confinamientos controlados. "Las normas especificarán las condiciones que deben reunir las instalaciones y los tipos de residuos que puedan disponerse en ellas, para prevenir la formación de lixiviados y la migración de éstos fuera de las celdas de confinamiento. Asimismo, plantearán en qué casos se puede permitir la formación de biogás para su aprovechamiento. "Los municipios regularán los usos del suelo de conformidad con los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, en los cuales se considerarán las áreas en las que se establecerán los sitios de disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial."
  20. LGPGIR artículo 5. "Para los efectos de esta Ley se entiende por:  
"XXX. Residuos de Manejo Especial: Son aquellos generados en los procesos productivos, que no reúnen las características para ser considerados como peligrosos o como residuos sólidos urbanos, o que son producidos por grandes generadores de residuos sólidos urbanos;"  
"XXXIII. Residuos Sólidos Urbanos: Los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta Ley como residuos de otra índole;"
  21. De acuerdo a la normatividad vigente en septiembre de 2004, los lodos de perforación se consideran residuos peligrosos. *Cfr.* anexo 2 de la Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT 1994 *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.*

autorización de impacto ambiental cuando se proporcione información falsa en una MIA.

El apéndice I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legales sujetas al procedimiento de los artículos 14 y 15 del Acuerdo.

#### **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

En su determinación del 12 de septiembre de 2007, el Secretariado consideró que la petición cumplía con los incisos (a), (b), (d), (e) y (f) del artículo 14, pero que no proporcionaba suficiente información sobre documentos presumiblemente en poder de los Peticionarios. Con la petición revisada, sus anexos e información complementaria, la petición en su conjunto satisface ahora sí el inciso (c) del artículo 14(1).<sup>22</sup>

Los Peticionarios aseveran que desde el 6 de septiembre de 2004 Caresa realiza el depósito de lodos de perforación sin haber obtenido previa autorización de las autoridades y sin llevar a cabo medidas preventivas de contaminación. De la información adjunta a la petición revisada, se desprende que la Profepa y la Secretaría de Desarrollo Social y Protección al Ambiente de Tabasco (Sedespa) realizaron en octubre y noviembre de 2004, respectivamente, una inspección al sitio del Proyecto y supuestamente no encontraron evidencias de suelo contaminado.<sup>23</sup> Los Peticionarios aseveran, que para obtener la autorización en materia de impacto ambiental, Caresa proporcionó información falsa sobre el inicio de actividades del Proyecto. El resumen ejecutivo de la MIA del Proyecto —ingresado en diciembre de 2004— señala que el

- 
22. Los anexos de la petición revisada incluyen: oficio SPADS/1189/2004, de fecha 19 de noviembre de 2004, emitido por la Dirección de Protección y Evaluación Ambiental de la Sedespa; oficios PFPA.27.07/01989 y PFPA.27.07/00073/2005, de fechas 17 de septiembre de 2004 y 10 de enero de 2005, respectivamente, emitidos por el delegado de la Profepa en el estado de Tabasco; denuncia del 14 de septiembre de 2004 interpuesta ante la delegación de la Profepa en Tabasco y la Sedespa; acuerdo de admisión de denuncia, fechado el 17 de septiembre de 2004, emitido por la Delegación de la Profepa en el estado de Tabasco; resumen ejecutivo del Proyecto, sin fecha, suscrito por Caresa; y resolución administrativa en el expediente PFPA/SII/DGIFC/47/0003-06, de fecha 11 de agosto de 2006, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.
23. Anexo de la petición revisada: oficio PFPA.27.07/00073/2005, de fecha 10 de enero de 2005, emitido por el delegado de la Profepa en el estado de Tabasco, y oficio SPADS/1189/2004, de fecha 19 de noviembre de 2004, emitido por la Dirección de Protección y Evaluación Ambiental de la Sedespa.

avance al momento de elaborar el estudio era de cero por ciento, ya que la construcción se iniciaría una vez emitida la autorización en materia de impacto ambiental.<sup>24</sup>

En abril de 2005 la Profepa realizó otra vista al sitio e identificó el depósito de lodos de perforación, por lo que en ese mes comunicó el asunto a la DGIRA, solicitando:

[n]egar la autorización en materia de impacto ambiental a la empresa CARESA, para el proyecto que se localiza en el Municipio de Cunduacán, Tabasco, hasta en tanto demuestre a esta Secretaría que efectuó el retiro de los citados materiales y, en su caso, el saneamiento del suelo, toda vez que dicha empresa inició la construcción del proyecto sin contar con la referida autorización.<sup>25</sup>

La DGIRA emitió la autorización en materia de impacto ambiental en junio de 2005. Luego de señalar que Caresa “utilizó recortes de perforación con concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo en mayor cantidad a la permitida por la Profepa [y que] dichos recortes se emplearon para el relleno del predio donde se pretende llevar a cabo el **proyecto**”,<sup>26</sup> y condicionó su ejecución a la realización de actividades de limpieza del sitio. En agosto de 2006, la Profepa emitió una resolución administrativa por la que impuso una multa a Caresa por no realizar la limpieza del sitio del Proyecto prevista entre las condicionantes de la autorización de impacto ambiental.<sup>27</sup>

El Secretariado estima que las aseveraciones sobre la supuesta falsedad de información en la MIA, el inicio de actividades sin una autorización en materia de impacto ambiental y la instrumentación de medidas de urgente aplicación para asegurar la limpieza del sitio del Proyecto relacionadas con los artículos 28, fracción IV, 170 y 170 bis de la LGEEPA y 5, inciso M, fracción I, del REIA, satisfacen los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo.

- 
24. Anexo de la petición revisada: resumen ejecutivo de la manifestación de impacto ambiental, modalidad particular del Proyecto, sin fecha, p. 1.
  25. Anexo de la petición original: oficio EOO.-DGIFC.-0321/2005, de fecha 26 de abril de 2005, emitido por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.
  26. Anexo de la petición original: oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.0337.05, de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat, p. 12 [énfasis en el original].
  27. Anexo de la petición revisada: resolución administrativa en el expediente PFPA/SII/DGIFC/47/0003-06, de fecha 11 de agosto de 2006, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa, p. 28.

### C. Artículo 14(2) del ACAAN

Una vez que el Secretariado ha determinado cuáles aseveraciones de la petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, procede a analizar 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.

Guiado por los cuatro criterios del artículo 14(2), el Secretariado ha analizado la petición y encontrado que:

- a. Con respecto a si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta, los Peticionarios aseveran que Caresa depositó residuos de perforación a escasos metros de su comunidad desde septiembre de 2004, sin contar con las medidas de seguridad adecuadas, lo que está ocasionando daño a la salud de los habitantes de la comunidad de Cunduacán.<sup>28</sup> El Secretariado considera que el daño que alegan los Peticionarios se relaciona con la supuesta omisión de México de hacer efectiva la restauración del sitio contaminado por las actividades de Caresa.
- b. En relación al artículo 14(2)(b) del Acuerdo, el Secretariado nota que la aplicación de la legislación en materia de impacto ambiental en el caso de los residuos de perforación en Cunduacán, es un asunto cuyo ulterior análisis contribuye a los objetivos del artículo 1 del ACAAN. El estudio de la petición contribuiría a la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de una de las Partes, la observancia y aplicación de la legislación ambiental y la promoción de la participación de la sociedad.

---

28. Petición original, pp. 2, 3 y 6.

- c. Por cuanto a si se ha acudido a los recursos al alcance conforme a la legislación del México previsto en el inciso (c) del artículo 14(2), los Peticionarios presentaron una denuncia popular ante la Profepa y la Sedespa en relación con el asunto planteado en la petición. El Secretariado estima que los Peticionarios han tomado acciones razonables para acudir a los recursos de denuncia popular conforme a la legislación de México, tomando en cuenta que ni las disposiciones del ACAAN ni las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas* imponen un requisito de tener que agotar todas las acciones o recursos previstos por la legislación de la Parte.
- d. En relación al inciso (d) del artículo 14(2), el Secretariado nota que ni la petición en su conjunto ni sus anexos contienen aseveraciones o información basadas exclusivamente en los medios de comunicación.

El Secretariado estima que la petición SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*) satisface los factores enlistados en el artículo 14(2) del Acuerdo, por lo que se amerita una respuesta del gobierno de México, con respecto a las aseveraciones sobre la disposición de residuos de perforación en Cunduacán, Tabasco.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones expuestas, el Secretariado determina que la petición SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*) cumple con los criterios de admisibilidad del artículo 14(1) y, con base en las consideraciones enlistadas en el artículo 14(2), solicita una respuesta del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 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.

Sometida respetuosamente a su consideración, el 13 de diciembre de 2007.

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

*(firma en el original)*

por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Jerry Clifford, US-EPA  
Evan Lloyd, director de programas, CCA  
Peticionarios

## APÉNDICE I

### 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** (LGEEPA), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 28 de enero de 1988

**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 medio ambiente. Para ello, en los casos en 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:<sup>i</sup>

**IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;**

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente,

---

i. Párrafo reformado el 23 de febrero de 2005.

se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.<sup>ii</sup>

**Artículo 35 bis 1.** Las personas que presten servicios de impacto ambiental, serán responsables ante la Secretaría de los informes preventivos, manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo que elaboren, quienes declararán bajo protesta de decir verdad que en ellos se incorporan las mejores técnicas y metodologías existentes, así como la información y medidas de prevención y mitigación más efectivas.

Asimismo, los informes preventivos, las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo podrán ser presentados por los interesados, instituciones de investigación, colegios o asociaciones profesionales, en este caso la responsabilidad respecto del contenido del documento corresponderá a quien lo suscriba.

**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.

---

ii. Artículo reformado el 13 de diciembre de 1996.

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.<sup>iii</sup>

**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.<sup>iv</sup>

#### **Reglamento de la LGEEPA en Materia de 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:

M) INSTALACIONES DE TRATAMIENTO, CONFINAMIENTO O ELIMINACIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS, ASÍ COMO RESIDUOS RADIOACTIVOS:

I. Construcción y operación de plantas para el confinamiento y centros de disposición final de residuos peligrosos[.]

---

iii. *Idem.*

iv. *Idem.*

## **SEM-08-001**

*(Projet La Ciudadela)*

**AUTEURS :** INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL, A.C.  
ET COLL.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 22 février 2008

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement à l'égard d'un site pollué à Zapopan, dans l'État de Jalisco, sur lequel il est prévu de réaliser un projet immobilier qui porte le nom de La Ciudadela.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) ET (2)  
(2 juillet 2008)** Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait aux critères établis [par. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [par. 14(2)].



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

### **Determinación del Secretariado en conformidad con los Artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

<b>Peticionarios:</b>	Instituto de Derecho Ambiental, A.C., Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C. Colonos de Bosques de San Isidro, A.C.
<b>Representados por:</b>	Raquel Gutiérrez Nájera Ludger W. Kellner Skiba Héctor Javier Berrón Autrique
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	22 de febrero de 2008
<b>Fecha de la determinación:</b>	2 de julio de 2008
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-08-001 (<i>Proyecto La Ciudadela</i>)</b>

---

### **I. ANTECEDENTES**

El 22 de febrero de 2008, Raquel Gutiérrez Nájera, Ludger W. Kellner Skiba y Héctor Javier Berrón Autrique, en representación—respectivamente—del Instituto de Derecho Ambiental, A.C., la Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C., y Colonos de Bosques de San Isidro, A.C. (los “Peticionarios”), presentaron al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición en conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o “el Acuerdo”). Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un sitio contaminado ubicado en Zapopan, Jalisco, en el que se pretende desarrollar un proyecto inmobiliario (el “Proyecto” o “La Ciudadela”).

Los Peticionarios aseveran que el predio seleccionado por la empresa SSC Inmobiliaria para la construcción de La Ciudadela, sigue contaminado con metales pesados, aun cuando dicha empresa supuestamente realizó la disposición final de suelo contaminado con talio.<sup>1</sup> En la petición se afirma que las autoridades ambientales omitieron asegurar la restauración del predio denominado “Labna”, supuestamente contaminado con metales pesados (incluidos talio, cadmio, níquel y plomo, entre otros). Los Peticionarios señalan que en el predio Labna se desarrollaron actividades de producción de componentes electrónicos durante más de 30 años, lo que supuestamente ocasionó su contaminación.<sup>2</sup>

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición satisface tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a tal determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

El 24 de abril de 2008, el Secretariado comunicó a los Peticionarios que la petición hacía referencia a ciertos anexos que no figuraban entre la información que acompañaba a la petición, y les solicitó que, en caso de que tales documentos obraran en su poder, se sirvieran proporcionarlos al Secretariado.<sup>3</sup> El 3 de mayo de 2008 el Secretariado recibió información complementaria por parte de los Peticionarios, quienes informaron que por error no habían adjuntado los anexos en cuestión.

Por las razones que se exponen en la presente determinación, el Secretariado ha determinado que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) y, con base en los criterios del artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta del gobierno de México.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 1, 2: fracción IV, 5: fracciones III, IV, V,

---

1. Petición, p. 12.

2. *Ibid.*, p. 8.

3. Esto en consideración del inciso 3.10 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 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las “Directrices”), que indica que el Secretariado podrá notificar en cualquier momento al peticionario la existencia de errores menores de forma en la petición.

VI, XVIII y XIX, 150, 151, 152 bis y 189 a 199 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 1, 4, 5 y 8 del Reglamento de la LGEEPA en materia de residuos peligrosos (RRP); 1, 2, 3: fracciones II y VI, 68, 69, 71, 73, 75, 78 y 79 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR), y 126, 127, 128 y 132 a 153 del reglamento de la LGPGIR (el “Reglamento de la LGPGIR”), respecto del proyecto La Ciudadela que se pretende desarrollar en la ciudad de Zapopan, Jalisco.<sup>4</sup>

Los Peticionarios apuntan que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) no aseguraron las condiciones de seguridad ambiental para el abandono de un sitio en el que se realizaban actividades industriales generadoras de residuos peligrosos.<sup>5</sup> También afirman que tales autoridades no resolvieron —en el fondo— las preocupaciones ciudadanas que se han planteado respecto a la remediación del sitio, toda vez que lo declararon “libre de contaminantes”, a sabiendas de que el predio seleccionado para el Proyecto sigue contaminado.<sup>6</sup>

La petición anexa copias de diversas escrituras públicas en las que constan operaciones de venta que confirman —a decir de los Peticionarios— que las partes que intervinieron en dichas transacciones estaban conscientes de la contaminación del predio Labna.<sup>7</sup> Los Peticionarios aseveran que dicha situación no fue reportada a las autoridades por las partes en las operaciones de compraventa ni tampoco por los notarios públicos que dieron fe de dichos actos, por lo que en su opinión no se observaron obligaciones de reportar la transferencia de un predio con pasivos ambientales, ni la de remediar en los términos de las disposiciones citadas en la petición.<sup>8</sup>

Los Peticionarios afirman que las empresas Motorola, S.A. de C.V. y ON Semiconductores, S.A. de C.V., realizaron actividades de producción y manufactura de semiconductores y dispositivos electrónicos en el predio Labna durante más de 30 años. Aseveran que tales actividades comprendían la utilización de materiales y sustancias peligrosas y que, en consecuencia, ambas empresas calificaban como industrias

---

4. Petición, pp. 12-13. N.B. El reglamento de la LGPGIR fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2006 y entró en vigor el 30 de diciembre de ese año.

5. Petición, pp. 1, 11.

6. *Ibid.*, p. 13.

7. *Ibid.*, p. 7.

8. *Ibid.*

generadoras de residuos peligrosos.<sup>9</sup> A decir de los Peticionarios las empresas generadoras de residuos debieron informar dicha circunstancia a la autoridad ambiental, a efecto de llevar a cabo un manejo adecuado, en conformidad con la LGEEPA y el RRP, las disposiciones normativas entonces "vigentes y aplicables".<sup>10</sup>

La petición hace referencia a ciertos estudios que supuestamente demuestran que el predio Labna sigue contaminado por cadmio activado, níquel, plata, oro, plomo, sulfato de carbón, mercurio y otras sustancias.<sup>11</sup> Aseveran que en marzo de 2007 uno de los Peticionarios presentó ante la Profepa una denuncia popular por la supuesta existencia de tales pasivos ambientales en el predio Labna y que, a su vez, empezó a solicitar información para verificar el manejo seguro de los residuos generados por los procesos industriales de las empresas que allí se encontraban.<sup>12</sup>

Los Peticionarios afirman que en respuesta a las solicitudes de información, la Semarnat informó no tener registros o antecedentes documentales sobre el manejo de residuos peligrosos en este sitio.<sup>13</sup> Aseveran, además, que en julio de 2007 la Semarnat autorizó a SSC Inmobiliaria una propuesta para realizar la disposición final de suelo contaminado con talio en el predio Labna. Esta propuesta, una vez instrumentada por SSC Inmobiliaria, contó con la conformidad de la autoridad ambiental en noviembre de 2007.<sup>14</sup> Al respecto, con base en un estudio que acompaña a la petición, los Peticionarios aseveran que:

De la información anterior se desprende que el estudio que presenta SSC Inmobiliaria sobre el análisis del suelo del predio conocido como "ciudadela" es incompleto y no está apegado a las Normas Oficiales Mexicanas que aplican a saber: NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 que establece criterios para determinar concentraciones de remediación de suelos contaminados por metales; la NMX-AA-123SCFI-2006, Muestreo de suelos para la identificación y la cuantificación de metaloides, y manejo de la muestra; la NOM-133-SEMARNAT-2000 Bifenilos Policlorados (BPC) especificaciones de manejo; y la NOM-052-SEMARNAT-2005 que establece las características y el procedimiento de identificación y clasificación de residuos peligrosos.<sup>15</sup>

---

9. *Ibid.*, p. 8.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*, pp. 8-9.

13. *Ibid.*, p. 8.

14. *Ibid.*, p. 10-11.

15. *Ibid.*, p. 9.

Los Peticionarios aseveran que de ello se desprende que la propuesta de remediación debió considerar no sólo el talio, sino otros residuos peligrosos aún existentes en el sitio del proyecto La Ciudadela.<sup>16</sup> No obstante las condiciones persistentes en el predio, los Peticionarios aseveran que la construcción del proyecto La Ciudadela inició sin la debida autorización en materia de impacto ambiental.<sup>17</sup>

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar las 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 a la que concierne la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones conforme al artículo 14(1), este artículo no pretende ser un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>18</sup> y es con tal perspectiva en mente que el Secretariado analizó la petición en cuestión.

#### 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.

Una vez hecho el análisis sobre esta premisa, el Secretariado determina: i) si la petición “asevera” la presunta 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 de “legislación ambiental” que el ACAAN da en su artículo 45(2), y iii) si las afirmaciones cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a

---

16. *Ibid.*, p. 11.

17. *Ibid.*

18. Véanse en este sentido, por ejemplo, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998) y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

aseverar que *está teniendo lugar* una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>19</sup>

El Secretariado determina que la petición en su conjunto alega una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia.<sup>20</sup>

Con todo, tras examinar las disposiciones legales citadas en la petición, el Secretariado encontró que, en términos del concepto de legislación ambiental que el ACAAN da en su artículo 45(2), algunas de ellas no pueden considerarse para su análisis.<sup>21</sup>

El Secretariado estima que los artículos 1, 2: fracción IV y 5: fracciones III, IV, V, VI, XVIII y XIX de la LGEEPA; 1 y 4 del RRP, vigente hasta el 30 de diciembre de 2006, y 1, 2 y 3: fracción II de la LGPGIR son disposiciones que describen objetivos y ámbitos de aplicación de la normatividad de la que forman parte, incluyen definiciones y principios, listan facultades de la autoridad ambiental en el marco de dichas leyes y establecen bases para determinar cuestiones de utilidad pública. Al respecto, si bien son legislación ambiental, sólo se consideran para entender el sentido y alcance de las disposiciones citadas por los Peticionarios.<sup>22</sup>

- 
19. 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 a los artículos 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999).
  20. Dicha estimación se deriva de la frase inicial del artículo 14(1). Ya previamente el Secretariado ha determinado considerar peticiones que aseveren una omisión de la aplicación efectiva o el cumplimiento de una obligación legal clara y específica que una Parte se impone en sí misma. Pero también, en contraste con semejantes aseveraciones y en consideración de las acciones gubernamentales de cumplimiento 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.
  21. 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.
  22. La petición cita la fracción VI del artículo 3 de la LGPGIR; sin embargo, se trata de una disposición en realidad no existe en dicha ley, por lo que no se analiza en esta determinación.

Respecto de los artículos 135, 146, 147 y 148 del Reglamento de la LGPGIR, contienen disposiciones que se refieren a la remediación de sitios contaminados con residuos peligrosos derivados de una emergencia ambiental. El Secretariado no las considera para su análisis ya que las aseveraciones de los Peticionarios se refieren al pasivo ambiental del predio Labna y no a la contaminación del suelo derivada de una emergencia ambiental.

En cuanto a los artículos 189 a 199 de la LGEEPA, se trata de disposiciones que establecen el mecanismo de la denuncia popular, el procedimiento para su trámite y los efectos que traen obligaciones para la autoridad al ejercerse dicho recurso. La petición no contiene aseveraciones al respecto, de manera que, a pesar de ser legislación ambiental, tales disposiciones no se consideran para ulterior análisis.

En cuanto a los artículos 150, 151 y 152 bis de la LGEEPA, se refieren al manejo de residuos peligrosos, así como a la responsabilidad de quien los maneja y de quien provoca la contaminación de suelos. Por su parte, los artículos 5 y 8 del RRP se refieren a las obligaciones del generador de residuos peligrosos. Los Peticionarios señalan que tales disposiciones de la LGEEPA y el RRP “ya establecían la normatividad suficiente y adecuada” para controlar los pasivos ambientales en sitios contaminados, al igual que el marco normativo sobre las obligaciones de quienes generan residuos peligrosos<sup>23</sup>. Las copias de las escrituras públicas en las que constan las operaciones traslativas de dominio del predio Labna muestran que algunas de estas operaciones ocurrieron cuando las disposiciones de la LGEEPA y del RRP eran aplicables, por lo que éstas se consideran para su análisis.

Respecto de los artículos 68, 69, 71, 73, 75, 78 y 79 de la LGPGIR, se trata de disposiciones referidas a la responsabilidad derivada de la contaminación de sitios y que establecen la obligación de reparación por daño al ambiente y a la salud humana. Asimismo, sientan obligaciones para la transferencia de propiedad de sitios contaminados con residuos peligrosos, la formulación de programas de remediación, el inventario de sitios contaminados, la evaluación de riesgos al ambiente y la determinación de acciones de remediación con base en la designación del uso de suelo en los programas de desarrollo urbano. Por su parte, los artículos 126, 127 y 128 a 153 del Reglamento de la LGPGIR especifican las actividades relativas a la remediación derivada de pasivos ambientales. Los Peticionarios aseveran que tales disposiciones son aplicables, ya que en el predio Labna existe un pasivo ambiental que debe remediarse

---

23. Petición, p. 13.

en conformidad con la LGPGIR y su Reglamento. El Secretariado estima que tales disposiciones son legislación ambiental y determina incluirlas en su análisis, pero teniendo en mente el inicio de su vigencia, es decir, a partir del 6 de enero de 2004 y del 30 de diciembre de 2006, respectivamente.<sup>24</sup>

El apéndice I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legales citadas en la petición.

#### B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece seis requisitos que el Secretariado debe considerar al examinar la admisibilidad de una petición. A ese respecto, el Secretariado ha determinado que la petición cumple con todos los requisitos listados en el artículo 14(1). El razonamiento del Secretariado se explica a continuación:

- (a) La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) de ser presentada por escrito en un idioma designado por la Parte en cuestión en una notificación al Secretariado, en este caso el español.<sup>25</sup>
- (b) La petición satisface el artículo 14(1)(b) ya que los Peticionarios se identifican como el Instituto de Derecho Ambiental, A.C., la Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C. y Colonos de Bosques de San Isidro, A.C., representados a su vez por Raquel Gutiérrez Nájera, Ludger W. Kellner Skiba y Héctor Javier Berrón Autrique, respectivamente.<sup>26</sup>
- (c) La petición cumple el requisito del artículo 14(1)(c) ya que proporciona información suficiente, incluidas las pruebas documentales que la sustentan y que permiten al Secretariado su revisión.

---

24. Cfr. artículo primero transitorio de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y artículo primero transitorio del Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, publicados el 8 de octubre de 2004 y el 30 de noviembre de 2006, respectivamente, en el *Diario Oficial de la Federación*.

25. 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 inciso 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".

26. Respecto de la consideración para la admisión de peticiones, México ha estimado que el Secretariado debe solicitar los criterios que se exigen por la legislación doméstica. Al respecto, el Secretariado confirma que no construye mayores requisitos para la admisión de peticiones y únicamente solicita los expresamente señalados en el

Como se señaló en el apartado que resume la petición, los Peticionarios han proveído copias de las comunicaciones con las autoridades que en la petición señalan como responsables de las supuestas omisiones en la aplicación la legislación ambiental respecto del proyecto La Ciudadela. Además, proporcionan copias de diversas escrituras públicas donde constan operaciones traslativas de dominio las cuales —afirman— demuestran que las partes que intervinieron en dichas transacciones estaban conscientes de que el predio de Labna estaba contaminado y anexan estudios para sustentar la aseveración de contaminación por cadmio activado, níquel, plata, oro, plomo, sulfato de carbón y mercurio, entre otras substancias en el suelo del predio Labna.

- (d) La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(d) al estar encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. La petición se enfoca en omisiones de autoridades en México y no en el cumplimiento por parte 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>27</sup>
- (e) La petición satisface el requisito del artículo 14(1)(e) ya que señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y que hubo una respuesta por parte de dichas autoridades. Al respecto, los Peticionarios ponen de relieve escritos dirigidos al presidente de los Estados Unidos Mexicanos en fechas 28 de mayo de 2007 y 24 de noviembre de 2007. Hacen referencia también a solicitudes de información dirigidas al delegado federal de la Semarnat en el estado de Jalisco, de fecha 22 de mayo de 2007, así como a un acta circunstanciada elaborada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la que consta una reunión entre los Peticionarios y personal de la Profepa.<sup>28</sup>
- (f) La petición cumple el requisito del artículo 14(1)(f), pues fue presentada por organizaciones que residen o están establecidas en territorio de una Parte, en este caso en México.

---

ACAAAN y las Directrices. *Cfr.* SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), Respuesta conforme al artículo 14(3) (16 de julio de 2007) y Determinación conforme al artículo 15(1) (20 de marzo de 2008).

27. Véase el apartado 5.4 de las Directrices.  
28. *Cfr.* información complementaria proporcionada por los Peticionarios recibida el 3 de mayo de 2008.

El Secretariado estima que las aseveraciones de los Peticionarios respecto de presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental citada en la petición pueden revisarse de acuerdo con el párrafo inicial y los requisitos enlistados en el artículo 14(1) del Acuerdo.

### C. El artículo 14(2) del ACAAN

Una vez que el Secretariado ha determinado que la petición en su conjunto satisface los requisitos del artículo 14(1), procede a analizar 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.

Guiado por los cuatro criterios del artículo 14(2), el Secretariado ha analizado la petición y encontrado que:

- (a) Con respecto a si la Petición alega daño a la persona u organización que la presenta, el Secretariado observa que los Peticionarios señalan que el predio Labna —seleccionado para la construcción del proyecto La Ciudadela— sigue contaminado con metales pesados y afirman que las autoridades ambientales omitieron asegurar su debida restauración por lo que existe una situación que ocasiona un daño al ambiente. Asimismo, de las aseveraciones de los Peticionarios se desprende que, de llevarse a cabo el Proyecto, se oca-sionaría daño a la salud humana.<sup>29</sup>

---

29. Respecto de la consideración de daño, véase SEM-96-001 (*Cozumel*), Notificación conforme al artículo 15(1) (7 de junio de 1996) "...al considerar lo relativo al daño, consciente de que los peticionarios no alegaron el daño particular o individual que, para demostrar interés jurídico, es requisito en algunos procedimientos del orden civil en Norteamérica, tomó en consideración la importancia natural del arrecife Paraíso y la naturaleza pública de los recursos marinos. Lo anterior se encuentra dentro del espíritu e intención del artículo 14(2) del ACAAN."

- (b) El Secretariado estima que la petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del Acuerdo, en particular los incisos (a), (d), (f), (g) y (j) de su artículo 1, en razón de que se alentarían la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras; se apoyarían las metas y los objetivos ambientales del Tratado de Libre Comercio; se fortalecería la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales; se mejorarían la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, y se promoverían 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 hacen referencia a la presentación de una denuncia popular ante la Profepa el 28 de marzo de 2007. El Secretariado nota que ni la consideración en el artículo 14(2)(c) ni el inciso 7.5 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”) pretenden imponer a los peticionarios un requisito en cuanto a tener que agotar todas las acciones o recursos bajo la legislación de la Parte objeto de la petición. Incluso, la propia Directriz 7.5 orienta al Secretariado a examinar: “*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*”. Al respecto, el Secretariado es de la opinión 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 en noticias de los medios de comunicación, sino en el conocimiento directo de los hechos por los Peticionarios.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que la petición SEM-08-001 (*Proyecto La Ciudadela*) 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 solicita 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, sus anexos respectivos y la información complementaria proporcionada luego por los Peticionarios, no se acompañan tales documentos a esta determinación.

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

(*firma en el original*)  
Por: Paolo Solano  
Director interino  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

**APÉNDICE I**  
**Legislación citada en la petición**

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

- I.** Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II.** Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III.** La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV.** La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- V.** El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
- VI.** La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- VII.** Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- VIII.** El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX — G de la Constitución;
- IX.** El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

**X.** El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

**Artículo 2.** Se consideran de utilidad pública:

**IV.** El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

**Artículo 5.** Son facultades de la Federación:

**III.** La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

**IV.** La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

**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;

**XVIII.** La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, y

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

**Artículo 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 envase 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 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 189.** Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Si en la localidad no existiere representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.

Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

**Artículo 190.** La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga:

- I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
- II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
- III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y
- IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

Asimismo, podrá formularse la denuncia por vía telefónica, en cuyo supuesto el servidor público que la reciba, levantará acta circunstanciada, y el denunciante deberá ratificarla por escrito, cumpliendo con los requisitos establecidos en el presente artículo, en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia, sin perjuicio de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia.

No se admitirán denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

Si el denunciante solicita a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente guardar secreto respecto de su identidad, por razones de seguridad e interés particular, ésta llevará a cabo el seguimiento de la denuncia conforme a las atribuciones que la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables le otorgan.

**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.

**Artículo 194.** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá solicitar a las instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado, la elaboración de estudios, dictámenes o peritajes sobre cuestiones planteadas en las denuncias que le sean presentadas.

**Artículo 195.** Si del resultado de la investigación realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes.

Las recomendaciones que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente serán públicas, autónomas y no vinculatorias.

**Artículo 196.** Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas.

**Artículo 197.** En caso de que no se comprueben que los actos, hechos u omisiones denunciados producen o pueden producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan las disposiciones de la presente Ley, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente lo hará del conocimiento del denunciante, a efecto de que éste emita las observaciones que juzgue convenientes.

**Artículo 198.** La formulación de la denuncia popular, así como los acuerdos, resoluciones y recomendaciones que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, no afectarán el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

**Artículo 199.** Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I. Por incompetencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para conocer de la denuncia popular planteada;
- II. Por haberse dictado la recomendación correspondiente;
- III. Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental;
- IV. Por falta de interés del denunciante en los términos de este Capítulo;
- V. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;
- VI. Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes;
- VII. Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección, o
- VIII. Por desistimiento del denunciante.

#### **Reglamento de la LGEEPA en materia de residuos peligrosos**

**Artículo 1.** El presente reglamento rige en todo el territorio nacional y las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, y tiene por objeto reglamentar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo que se refiere a residuos peligrosos.

**Artículo 4.** Compete a la Secretaría:

- I. Determinar y publicar en el Diario Oficial de la Federación los listados de residuos peligrosos, así como sus actualizaciones, en los términos de la Ley;
- II. Expedir las normas técnicas ecológicas y procedimientos para el manejo de los residuos materia de este Reglamento, con la participación de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

- III.** Controlar el manejo de los residuos peligrosos que se generan en las operaciones y procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, y de servicios;
- IV.** Autorizar la instalación y operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de los residuos peligrosos;
- V.** Evaluar el impacto ambiental de los proyectos sobre instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos y resolver sobre su autorización;
- VI.** Autorizar al generador y a las empresas de servicios de manejo, para la realización de cualquiera de las operaciones de manejo de residuos peligrosos;
- VII.** Autorizar la importación y exportación de residuos peligrosos, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes;
- VIII.** Expedir los instructivos, formatos y manuales necesarios para el cumplimiento del presente Reglamento;
- IX.** Fomentar y coadyuvar al establecimiento de plantas de tratamiento a que hace referencia este Reglamento y de sus líneas de comercialización, así como de empresas que establezcan plantas de reciclaje de residuos peligrosos generados en el país;
- X.** Autorizar la construcción y operación de instalaciones para el tratamiento, confinamiento o eliminación de los residuos;
- XI.** Establecer y mantener actualizado un sistema de información sobre la generación de los residuos materia del presente Reglamento;
- XII.** Fomentar que las asociaciones y colegios de profesionales, cámaras industriales y de comercio y otros organismos afines, promuevan actividades que orienten a sus miembros, en materia de prevención y control de la contaminación ambiental originada por el manejo de los residuos de que se trata este Reglamento;
- XIII.** Promover la participación social en el control de los residuos materia de este Reglamento;

**XIV.** Fomentar en el sector productivo y promover ante las autoridades competentes el uso de tecnologías que reduzcan la generación de residuos peligrosos;

**XV.** Fomentar en el sector productivo y promover ante las autoridades competentes el desarrollo de actividades y procedimientos que coadyuven a un manejo seguro de los residuos e materia de este Reglamento y la difusión de tales actividades y procedimientos en los medios masivos de comunicación, y

**XVI.** Las demás que le confieren este Reglamento y otras disposiciones legales.

Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán sin perjuicio de las disposiciones aplicables en materia de salud, sanidad fitoprotectora y aguas.

**Artículo 5.** Serán responsables del cumplimiento de las disposiciones del Reglamento y de las normas técnicas ecológicas que de él se deriven, el generador de residuos peligrosos, así como las personas físicas o morales, públicas o privadas que manejen, importen o exporten dichos residuos.

**Artículo 8.** 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 técnicas 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 reúnan 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 reúnan 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.

#### **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, en el territorio nacional.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación, así como establecer las bases para:

**I.** Aplicar los principios de valorización, responsabilidad compartida y manejo integral de residuos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, los cuales deben de considerarse en el diseño de instrumentos, programas y planes de política ambiental para la gestión de residuos;

- II.** Determinar los criterios que deberán de ser considerados en la generación y gestión integral de los residuos, para prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y la protección de la salud humana;
- III.** Establecer los mecanismos de coordinación que, en materia de prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de residuos, corresponden a la Federación, las entidades federativas y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV.** Formular una clasificación básica y general de los residuos que permita uniformar sus inventarios, así como orientar y fomentar la preventión de su generación, la valorización y el desarrollo de sistemas de gestión integral de los mismos;
- V.** Regular la generación y manejo integral de residuos peligrosos, así como establecer las disposiciones que serán consideradas por los gobiernos locales en la regulación de los residuos que conforme a esta Ley sean de su competencia;
- VI.** Definir las responsabilidades de los productores, importadores, exportadores, comerciantes, consumidores y autoridades de los diferentes niveles de gobierno, así como de los prestadores de servicios en el manejo integral de los residuos;
- VII.** Fomentar la valorización de residuos, así como el desarrollo de mercados de subproductos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica y económica, y esquemas de financiamiento adecuados;
- VIII.** Promover la participación corresponsable de todos los sectores sociales, en las acciones tendientes a prevenir la generación, valorización y lograr una gestión integral de los residuos ambientalmente adecuada, así como tecnológica, económica y socialmente viable, de conformidad con las disposiciones de esta Ley;
- IX.** Crear un sistema de información relativa a la generación y gestión integral de los residuos peligrosos, sólidos urbanos y de manejo especial, así como de sitios contaminados y remediados;
- X.** Prevenir la contaminación de sitios por el manejo de materiales y residuos, así como definir los criterios a los que se sujetará su remediación;
- XI.** Regular la importación y exportación de residuos;

**XII.** Fortalecer la investigación y desarrollo científico, así como la innovación tecnológica, para reducir la generación de residuos y diseñar alternativas para su tratamiento, orientadas a procesos productivos más limpios, y

**XIII.** Establecer medidas de control, medidas correctivas y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones que corresponda.

**Artículo 2.** En la formulación y conducción de la política en materia de prevención, valorización y gestión integral de los residuos a que se refiere esta Ley, la expedición de disposiciones jurídicas y la emisión de actos que de ella deriven, así como en la generación y manejo integral de residuos, según corresponda, se observarán los siguientes principios:

**I.** El derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;

**II.** Sujetar las actividades relacionadas con la generación y manejo integral de los residuos a las modalidades que dicte el orden e interés público para el logro del desarrollo nacional sustentable;

**III.** La prevención y minimización de la generación de los residuos, de su liberación al ambiente, y su transferencia de un medio a otro, así como su manejo integral para evitar riesgos a la salud y daños a los ecosistemas;

**IV.** Corresponde a quien genere residuos, la asunción de los costos derivados del manejo integral de los mismos y, en su caso, de la reparación de los daños;

**V.** La responsabilidad compartida de los productores, importadores, exportadores, comercializadores, consumidores, empresas de servicios de manejo de residuos y de las autoridades de los tres órdenes de gobierno es fundamental para lograr que el manejo integral de los residuos sea ambientalmente eficiente, tecnológicamente viable y económico factible;

**VI.** La valorización de los residuos para su aprovechamiento como insumos en las actividades productivas;

**VII.** El acceso público a la información, la educación ambiental y la capacitación, para lograr la prevención de la generación y el manejo sustentable de los residuos;

**VIII.** La disposición final de residuos limitada sólo a aquellos cuya valorización o tratamiento no sea económicamente viable, tecnológicamente factible y ambientalmente adecuada;

**IX.** La selección de sitios para la disposición final de residuos de conformidad con las normas oficiales mexicanas y con los programas de ordenamiento ecológico y desarrollo urbano;

**X.** La realización inmediata de acciones de remediación de los sitios contaminados, para prevenir o reducir los riesgos inminentes a la salud y al ambiente;

**XI.** La producción limpia como medio para alcanzar el desarrollo sustentable, y

**XII.** La valorización, la responsabilidad compartida y el manejo integral de residuos, aplicados bajo condiciones de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, en el diseño de instrumentos, programas y planes de política ambiental para la gestión de residuos.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán, en lo conducente, las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con la materia que regula este ordenamiento.

**Artículo 3.** Se consideran de utilidad pública:

**II.** La ejecución de obras destinadas a la prevención, conservación, protección del medio ambiente y remediación de sitios contaminados, cuando éstas sean imprescindibles para reducir riesgos a la salud;

**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 71.** No podrá transferirse la propiedad de sitios contaminados con residuos peligrosos, salvo autorización expresa de la Secretaría.

Las personas que transfieran a terceros los inmuebles que hubieran sido contaminados por materiales o residuos peligrosos, en virtud de las actividades que en ellos se realizaron, deberán informar de ello a quienes les transmitan la propiedad o posesión de dichos bienes.

Además de la remediación, quienes resulten responsables de la contaminación de un sitio se harán acreedores a las sanciones penales y administrativas correspondientes.

**Artículo 73.** En el caso de abandono de sitios contaminados con residuos peligrosos o que se desconozca el propietario o poseedor del inmueble, la Secretaría, en coordinación con las entidades federativas y los municipios, podrá formular y ejecutar programas de remediación, con el propósito de que se lleven a cabo las acciones necesarias para su recuperación y restablecimiento y, de ser posible, su incorporación a procesos productivos.

La Secretaría estará facultada para hacer efectivas las garantías que hubieren sido otorgadas por los responsables que hayan abandonado el sitio.

En aquellos casos en que la contaminación del sitio amerite la intervención de la Federación, el titular del Ejecutivo Federal podrá expedir la declaratoria de remediación de sitios contaminados. Para tal efecto, elaborará previamente los estudios que los justifiquen.

Las declaratorias deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y serán inscritas en el Registro Público de la Propiedad correspondiente y expresarán:

- I.** La delimitación del sitio que se sujetará a remediación, precisando superficie, ubicación y deslinde;
- II.** Las acciones necesarias para remediar el sitio, de conformidad con lo que se establece en esta Ley;
- III.** Las condicionantes y restricciones a que se sujetará el sitio, los usos del suelo, el aprovechamiento, así como la realización de cualquier obra o actividad;
- IV.** Los lineamientos para la elaboración y ejecución del programa de remediación correspondiente, así como la participación en dichas actividades de propietarios, poseedores, organizaciones sociales, privadas, gobiernos locales y demás personas interesadas, y

**V. Los plazos para la ejecución del programa de remediación respectivo.**

Una vez concluido el programa de remediación del sitio contaminado se cancelará la anotación correspondiente en el Registro Público de la Propiedad.

**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 79.** La regulación del uso del suelo y los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, deberán ser considerados al determinar el grado de remediación de sitios contaminados con residuos peligrosos, con base en los riesgos que deberán evitarse.

**Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

**Artículo 126.** Quienes transfieran a terceros los inmuebles que hubieran sido contaminados por materiales peligrosos, deberán informarlo a quienes les transmitan la propiedad o posesión de dichos bienes, en los términos previstos en el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley; dicho informe se hará constar en el instrumento en el cual se formalice la transmisión.

**Artículo 127.** Quienes transfieran o adquieran la propiedad de sitios contaminados con residuos peligrosos, conforme a lo previsto en el artículo 71 de la Ley, deberán contar con autorización expresa de la Secretaría. Para tal efecto, presentarán la solicitud en el formato que al efecto se expida, la cual contendrá:

- I. Nombre, denominación o razón social y domicilio del enajenante y del adquirente;

**II.** Datos de ubicación del sitio, describiendo sus colindancias, construcciones e infraestructura existente, y

**III.** Determinación expresa del responsable de la remediación.

A la solicitud se anexará la carta del adquirente en la que especifique que fue informado de la contaminación del sitio.

La autorización de la Secretaría no impide la ejecución de actos de comercio o de derecho civil, únicamente tiene como efecto definir a quién corresponde realizar las acciones de remediación del sitio transferido.

**Artículo 128.** En caso de que una transferencia se efectúe antes de la remediación o al término de ésta y no existiera pacto expreso respecto a quién corresponde llevar a cabo o concluir dicha remediación, se entenderá responsable de llevarla a cabo o concluirla a quien enajena el sitio.

El instrumento jurídico mediante el cual se perfeccione la transferencia del inmueble deberá contener la declaración del enajenante sobre la contaminación que en este caso tenga el sitio que se transfiere. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que se convenga para la remediación del mismo.

**Artículo 132.** Los programas de remediación se formularán cuando se contamine un sitio derivado de una emergencia o cuando exista un pasivo ambiental.

Existe emergencia, para efectos del presente Capítulo, cuando la contaminación del sitio derive de una circunstancia o evento, indeseado o inesperado, que ocurra repentinamente y que traiga como resultado la liberación no controlada, incendio o explosión de uno o varios materiales peligrosos o residuos peligrosos que afecten la salud humana o el medio ambiente, de manera inmediata.

Se considera pasivo ambiental a aquellos sitios contaminados por la liberación de materiales o residuos peligrosos, que no fueron remediados oportunamente para impedir la dispersión de contaminantes, pero que implican una obligación de remediación. En esta definición se incluye la contaminación generada por una emergencia que tenga efectos sobre el medio ambiente.

**Artículo 133.** En la elaboración del programa de remediación el interesado podrá determinar las acciones de remediación que se integrarán a

la propuesta correspondiente, tomando como base lo establecido en las normas oficiales mexicanas aplicables o, en caso de no existir éstas, los niveles de remediación que se determinen con base en el estudio de evaluación de riesgo ambiental que se realice.

**Artículo 134.** Los programas de remediación, según corresponda, se integran con:

- I. Estudios de caracterización;
- II. Estudios de evaluación del riesgo ambiental;
- III. Investigaciones históricas, y
- IV. Las propuestas de remediación.

Los programas de remediación se elaborarán con base en el estudio de caracterización y, en su caso, en el de evaluación de riesgo ambiental. En la elaboración de los programas de remediación para pasivos ambientales también se considerarán las investigaciones históricas.

Estas investigaciones tendrán como finalidad establecer las actividades causantes de los daños ambientales realizadas en el sitio contaminado, los sucesos que condujeron a la contaminación del suelo, el subsuelo y los mantos acuíferos, las condiciones geo-hidrológicas que prevalecieron en el sitio, con base en informaciones documentales, así como la relación de quienes hubieren sido poseedores y de los usos que haya tenido el predio o predios en los cuales se localice el sitio contaminado.

**Artículo 135.** Cuando se trate de emergencias, los programas de remediación de sitios contaminados con materiales peligrosos o residuos peligrosos incluirán los datos generales del responsable de la contaminación, incluyendo su actividad, los datos del responsable técnico de la remediación, el lugar y fecha en que ocurrió la emergencia y los resultados de los estudios de caracterización.

A dichos programas se integrarán los siguientes documentos:

I. Planos del lugar a una escala tal que permita apreciar la información requerida, georeferenciados con coordenadas UTM y orientación geográfica, donde se muestren topografía, cuerpos de agua superficiales, puentes y caminos de acceso, las áreas dañadas de suelo y los puntos de

muestreo, con las mismas denominaciones que se indican en los resultados de las determinaciones analíticas del contaminante;

**II.** Documento comprobatorio de la cadena de custodia de las muestras;

**III.** Planos isométricos de concentraciones y migración del contaminante en suelo y subsuelo;

**IV.** Memoria fotográfica del sitio;

**V.** El estudio de caracterización, y

**VI.** La propuesta de remediación.

La documentación descrita en las fracciones anteriores podrá entregarse a la Secretaría de manera paralela a la realización de las acciones contenidas en la propuesta de remediación del sitio.

**Artículo 136.** Cuando se trate de pasivos ambientales, en los programas de remediación respectivos se incluirá la información y documentación requerida en el artículo anterior y se anexará la siguiente:

**I.** Los planos de instalaciones, de depósitos de residuos, de materiales peligrosos y contaminantes existentes en el sitio, destacando las vías, caminos de acceso y de servicios;

**II.** Los planos del sitio georreferenciados en coordenadas UTM a escala adecuada que muestren las áreas contaminadas por encima de los límites de concentración de contaminantes establecidos en las normas oficiales mexicanas o de aquéllos determinados mediante una evaluación de riesgo ambiental, y

**III.** El estudio y resultados de evaluación de riesgo ambiental, en su caso.

**Artículo 137.** Los programas de remediación, así como los estudios de caracterización y de riesgo ambiental se podrán llevar a cabo por el responsable de la contaminación o daño ambiental de manera directa o a través de los responsables técnicos que éste designe.

Los responsables técnicos a que se refiere el párrafo anterior podrán ser:

**I.** Instituciones de educación superior con experiencia en la materia;

**II.** Prestadores de servicios de tratamiento de suelos contaminados autorizados, o

**III.** Otra persona, siempre que el responsable anexe al programa de remediación respectivo la documentación que acredite la formación profesional y experiencia en la remediación de sitios contaminados por materiales peligrosos o residuos peligrosos.

Los responsables de la contaminación o daño ambiental que designen como responsable técnico a las personas indicadas en las fracciones I o III del presente artículo, deberán otorgar seguro o garantía suficiente para cubrir los daños que pudieran generarse durante la ejecución de las acciones de remediación correspondientes.

**Artículo 138.** El estudio de caracterización contendrá:

**I.** La ubicación, descripción y uso actual del sitio contaminado, incluyendo los cuerpos de agua que existan en el lugar y si la autoridad del agua fue informada de algún daño a los mismos;

**II.** El tipo de contaminante y cantidad aproximada de liberación al ambiente;

**III.** El área y volumen de suelo dañado;

**IV.** El plan de muestreo que prevean las normas oficiales mexicanas;

**V.** Los resultados de las determinaciones analíticas de los contaminantes en las muestras de suelos y, en su caso, los de los análisis y pruebas químicas, así como los de las pruebas físicas, biológicas y mecánicas practicadas a las mismas, mostrando los valores superficiales o a profundidad, según se requiera, y

**VI.** La memoria fotográfica de los trabajos efectuados.

En el caso de que no exista un laboratorio acreditado para realizar los análisis señalados en la fracción V de este artículo se practicarán por el laboratorio que elija el responsable del programa de remediación, en términos de lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

**Artículo 139.** Cuando se trate de pasivos ambientales, el estudio de caracterización contendrá, además de la información señalada en el artículo anterior, lo siguiente:

- I. La descripción de la metodología a aplicar para cada tipo de pruebas de campo o laboratorio;
- II. La descripción de las condiciones geológicas, geohidrológicas e hidrológicas, basada en los resultados obtenidos en el muestreo y pruebas de campo;
- III. La descripción de las condiciones climáticas y físicas que afecten el comportamiento de los contaminantes, y
- IV. La determinación de la distribución y el comportamiento de los contaminantes en el suelo, subsuelo y en los acuíferos con base en los resultados obtenidos.

**Artículo 140.** Los estudios de riesgo ambiental tienen por objeto definir si la contaminación existente en un sitio representa un riesgo tanto para el medio ambiente como para la salud humana, así como los niveles de remediación específicos del sitio en función del riesgo aceptable.

**Artículo 141.** Los estudios de evaluación de riesgo ambiental se realizarán tomando como base la siguiente información:

- I. La definición del problema basada en la evaluación de la información contenida en los estudios de caracterización y las investigaciones históricas correspondientes;
- II. La determinación de los contaminantes o componentes críticos para los ecosistemas y recursos a proteger y con los cuales se efectuará la evaluación de riesgo;
- III. La determinación de los factores específicos al sitio que influyen en la exposición y dispersión de los contaminantes;
- IV. La determinación fundamentada de la movilidad de los contaminantes en el suelo y de las funciones de protección y retención del mismo;
- V. La determinación de los puntos de exposición;
- VI. La determinación de las rutas y vías de exposición presentes y futuras, completas e incompletas;
- VII. La categorización de las rutas y vías de exposición para las cuales se evaluará el riesgo;

**VIII.** La determinación de los componentes del ecosistema, incluyendo organismos blanco de interés especial o de organismos productivos residentes en el sitio;

**IX.** La determinación de la toxicidad y la exposición de los contaminantes a los componentes del ecosistema, incluyendo los organismos blanco de interés especial o de organismos productivos residentes en el sitio y la evaluación de los efectos;

**X.** La descripción de las suposiciones hechas a lo largo de los cálculos efectuados y de las limitaciones e incertidumbres de los datos en los cuales se basa la evaluación del riesgo, y la caracterización total del riesgo, entendiendo ésta como la conclusión de la evaluación de la información anterior, y

**XI.** La representación gráfica de la información señalada en las fracciones anteriores como hipótesis de exposición total.

Para la determinación a que se refiere la fracción IX del presente artículo podrán utilizarse los perfiles toxicológicos aceptados internacionalmente.

**Artículo 142.** Cuando el receptor de la contaminación sea la población humana, los estudios de evaluación de riesgo considerarán además la siguiente información:

**I.** La determinación de los distintos grupos poblacionales receptores y del grupo poblacional más vulnerable;

**II.** La determinación de los valores de las dosis de referencia para componentes críticos no cancerígenos y de los factores de las pendientes de cáncer para componentes críticos cancerígenos y la memoria de cálculo correspondiente;

**III.** El cálculo de la exposición total para los grupos poblacionales presentes más vulnerables, para las distintas rutas y vías de exposición;

**IV.** La determinación del riesgo cancerígeno y no cancerígeno y la memoria de cálculo correspondiente;

**V.** La descripción de las posibles consecuencias o efectos adversos a la salud humana y al medio ambiente de los riesgos evaluados que se desprendan de la presencia de los contaminantes;

**VI.** La determinación de los niveles de remediación específicos del sitio con base en los resultados obtenidos conforme a la fracción IV del presente artículo, y

**VII.** La descripción de las suposiciones hechas a lo largo de los cálculos efectuados y de las limitaciones e incertidumbres de los datos en los cuales se basa la evaluación del riesgo a la salud humana, y la caracterización total del riesgo, entendiendo ésta como la conclusión de la evaluación de la información contenida en el presente artículo.

Para la determinación a que se refiere la fracción II del presente artículo podrán utilizarse los perfiles toxicológicos aceptados internacionalmente.

**Artículo 143.** Las propuestas de remediación para emergencias y pasivos ambientales se integrarán al programa de remediación y contendrán:

**I.** Las técnicas o procesos de remediación a aplicar, especificando en su caso los métodos de muestreo a aplicar;

**II.** Los datos de los responsables técnicos de la remediación;

**III.** La descripción del equipo a emplear, los parámetros de control del mismo, listado y hojas de seguridad de insumos y constancia de laboratorio, fabricante o formulador sobre la no patogenicidad de microorganismos cuando éstos se empleen;

**IV.** Las concentraciones, niveles o límites máximos que se establezcan en las normas oficiales mexicanas o los niveles de remediación específicos a alcanzar en el sitio contaminado conforme al estudio de evaluación del riesgo correspondiente;

**V.** La descripción de las acciones de remediación con base en los niveles propuestos conforme a la fracción anterior;

**VI.** El plan de monitoreo en el sitio;

**VII.** El programa calendarizado de actividades a realizar;

**VIII.** El uso futuro del sitio remediado;

**IX.** El plan de desalojo de residuos sólidos urbanos, residuos de la construcción, residuos de manejo especial y residuos peligrosos presentes en el sitio en el caso de pasivos ambientales, y

**X.** El plan de seguimiento de los receptores determinados en el estudio de evaluación de riesgo ambiental, en caso de pasivos ambientales.

**Artículo 144.** La Secretaría evaluará y aprobará la propuesta de remediación en un término de sesenta días hábiles conforme al siguiente procedimiento:

**I.** La autoridad revisará la solicitud y los documentos presentados y, en su caso, prevendrá por única ocasión al interesado dentro del primer tercio del plazo de respuesta para que complete la información faltante, la cual deberá presentarse dentro de un plazo similar, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación;

**II.** Transcurrido el plazo sin que se desahogue la prevención se desechará el trámite, o

**III.** Desahogada la prevención que indica la fracción I, la Secretaría reanudará y deberá resolver dentro del término establecido en el presente artículo.

Cuando la Secretaría requiera información adicional, el requerimiento correspondiente interrumpirá el plazo de resolución.

**Artículo 145.** Cuando el programa de remediación señale como receptores de la contaminación a la población humana, la Secretaría, en un plazo no mayor de diez días hábiles, remitirá a la Secretaría de Salud la propuesta de remediación incluyendo la información referida en los artículos 136, 138 fracciones I y II, 141 y 142 del presente Reglamento.

La Secretaría de Salud contará con un plazo de veinte días hábiles para emitir su opinión técnica para el caso de emergencias.

Tratándose de pasivos ambientales, la Secretaría de Salud contará con un plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha en que dicha dependencia reciba la información señalada en el primer párrafo del presente artículo.

La Secretaría de Salud podrá abstenerse de formular respuesta expresa a la Secretaría, en tal caso se estará a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 55 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La opinión técnica que emita la Secretaría de Salud se referirá exclusivamente a la población humana como receptor de la contaminación del sitio.

**Artículo 146.** Cuando se trate de emergencias la Secretaría evaluará la propuesta de remediación y resolverá dentro del término de treinta hábiles.

**Artículo 147.** Cuando se trate de emergencias, si los responsables de la remediación ejecutaran el programa respectivo a través de prestadores de servicios de tratamiento de suelos contaminados autorizados, la Secretaría evaluará las propuestas de remediación dentro del término de quince días hábiles.

**Artículo 148.** Cuando en el momento de la emergencia se apliquen medidas de contención de los materiales o residuos peligrosos liberados, no se permitirá:

- I. El lavado de suelos en el sitio por medio de dispositivos hidráulicos sin dispositivos de control, almacenamiento y tratamiento de los lixiviados y corrientes de agua generadas;
- II. La mezcla de suelos contaminados con suelos no contaminados con propósitos de dilución;
- III. La extracción o remoción de suelos contaminados y residuos peligrosos contenidos en ellos sin un control de la emisión de polvos, y
- IV. La aplicación en el sitio de oxidantes químicos.

**Artículo 149.** En la ejecución de los programas de remediación de sitios contaminados por emergencias o por pasivos ambientales, se observarán los siguientes criterios:

- I. Si se remueven los suelos contaminados durante los procesos de tratamiento, se almacenarán y manejarán en lugares o superficies, de manera tal que se evite la lixiviación y la filtración de contaminantes en suelos;
- II. Cuando las acciones de remediación se lleven a cabo en el sitio de la contaminación, se deberá contar con un sistema de captación de lixiviados y no deberán aplicarse proceso o medida de tratamiento alguno en el que se involucren soluciones de agentes químicos o biológicos que transferían de manera descontrolada los contaminantes de un medio a otro;
- III. Cuando en las acciones de remediación se empleen métodos o técnicas que liberen vapores, se deberá contar con el sistema de captación correspondiente;

**IV.** Los polvos y gases que se emitan como resultado de tratamientos térmicos en la remediación no excederán las concentraciones, los niveles o los límites máximos permisibles señalados en las normas oficiales mexicanas. Cuando se trate de emisiones de gases tóxicos que no estén establecidos en las normas oficiales mexicanas, la Secretaría determinará lo conducente;

**V.** La disposición final de los suelos tratados que hayan cumplido con las concentraciones, los niveles, los límites o los parámetros de limpieza establecidos en la normatividad aplicable en la materia, podrá realizarse en los sitios que de común acuerdo se establezcan entre la autoridad competente y el responsable;

**VI.** En caso de que el suelo contaminado haya sido excavado para su confinamiento, el sitio deberá ser rellenado con material semejante al de la localidad y conforme a la topografía del sitio;

**VII.** Cuando deba excavarse o removerse el suelo contaminado para llevar a cabo las acciones de remediación, no deberá quedar remanente de contaminación en el sitio de acuerdo con los límites, niveles o concentraciones establecidos en la propuesta de remediación, y

**VIII.** La adición de microorganismos al suelo se realizará, únicamente, cuando se haya comprobado en campo su necesidad y eficacia.

Se considerará que los suelos son tratados a un lado del sitio, cuando el tratamiento se realiza sobre un área adyacente al sitio contaminado o sobre un área dentro del sitio contaminado, previa remoción del suelo y materiales semejantes a suelos.

Serán suelos tratados fuera del sitio, cuando se remueve el suelo y los materiales semejantes a suelos contaminados a un lugar fuera de aquél donde se ubican, para someterlos a tratamiento en instalaciones fijas autorizadas.

Son materiales semejantes a suelos todos aquéllos que por sus propiedades mecánicas, físicas y químicas presenten semejanzas con los suelos contaminados, tales como lodos de presas, lodos y sedimentos de cárcamos, tanques de almacenamiento, entre otros.

**Articulo 150.** Para el control del proceso de remediación se observará lo siguiente:

**I.** La periodicidad del muestreo para la comprobación de los avances de la remediación en el sitio deberá ser representativa y basada en la propuesta de remediación;

**II.** Para la comprobación de los avances de la remediación, a un lado o fuera del sitio, se realizarán los muestreos conforme a lo propuesto en el plan de muestreo contenido en la propuesta de remediación, y

**III.** Se realizará un muestro final comprobatorio de que se han alcanzado las concentraciones, los niveles, los límites o los parámetros señalados en las normas oficiales mexicanas aplicables o los niveles de remediación determinados con base en la evaluación del estudio de riesgo ambiental que señale la propuesta de remediación, según sea el caso; tanto la toma de muestras finales comprobatorias como su análisis deberán ser realizados por laboratorios acreditados por la entidad de acreditación autorizada y aprobados por la Secretaría y considerando lo establecido en el último párrafo del artículo 138 de este Reglamento.

**Artículo 151.** Los interesados avisarán por escrito a la Secretaría que han concluido el programa de remediación y anexarán los resultados del muestro final comprobatorio señalado en el artículo anterior, solicitando la cancelación de la anotación en el Registro Público de la Propiedad correspondiente y que se retire el sitio del inventario Nacional de Sitios Contaminados.

La Secretaría confrontará los resultados del muestro final comprobatorio con las concentraciones, los niveles, los límites o los parámetros máximos de contaminantes establecidos en las normas oficiales mexicanas aplicables o los niveles de remediación establecidos en la propuesta de remediación correspondiente.

De ser procedente, la Secretaría, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles dictará resolución en la que indique, que en el sitio se alcanzaron los objetivos del programa de remediación respecto a los niveles, los límites o los parámetros máximos de contaminantes establecidos en las normas oficiales mexicanas aplicables o los niveles de remediación establecidos en la misma propuesta; ordenará que se retire el sitio del inventario Nacional de Sitios Contaminados y solicitará a la autoridad correspondiente la cancelación de la anotación en el registro público de la propiedad respectivo, lo cual se notificará al interesado y concluirá el procedimiento de remediación.

La cancelación de la anotación en el Registro Público de la Propiedad correspondiente o el retiro del sitio del inventario Nacional de Sitios

Contaminados, se realizará al amparo de la información proporcionada por el interesado, por lo que las autoridades federales o locales que intervengan no serán responsables de la persistencia de contaminantes en el sitio como consecuencia de la falsedad o deficiencia en las muestras finales comprobatorias y su análisis respectivo.

**Artículo 152.** La formulación y ejecución de los programas de remediación señalados en el artículo 73 de la Ley podrán hacerse coordinadamente por la Secretaría y las autoridades locales competentes.

La coordinación a que se refiere el párrafo anterior se podrá realizar mediante convenios en los cuales se defina la participación de cada una de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y los recursos humanos, financieros y materiales que cada uno de ellos aportará.

El programa de remediación se anexará al convenio de coordinación y se inscribirá por parte de las autoridades locales en el registro público de la propiedad correspondiente.

**Artículo 153.** En los casos en que a juicio de la Secretaría resulte necesaria la intervención de la Federación en la remediación de un sitio abandonado contaminado con residuos peligrosos y previo el estudio justificativo correspondiente, elaborará y propondrá al Titular del Ejecutivo Federal la declaratoria a que se refiere el artículo 73 de la Ley.

Cuando las autoridades estatales o municipales soliciten la expedición de la declaratoria de remediación elaborarán a su costa los estudios técnicos justificativos respectivos y los presentarán ante la Secretaría para su evaluación.

