Dossier factuel

ALCA-Iztapalapa II

(SEM-03-004)

**Constitué en vertu de l'article 15
de l'Accord nord-américain de coopération
dans le domaine de l'environnement**

**Novembre 2007
Rendu publiquement accessible le 2 juin 2008**

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

http://www.cec.org

ISBN 978-2-89635-083-4

© 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 : 978-2-89635-084-1
Available in English – ISBN : 978-2-89635-085-8

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

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

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

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

MISSION

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

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

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

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

Dossier factuel

ALCA-Iztapalapa II

(SEM-03-004)

**Constitué en vertu de l'article 15
de l'Accord nord-américain de coopération
dans le domaine de l'environnement**

**Novembre 2007
Rendu publiquement accessible le 2 juin 2008**

Table des matières

Sigles et acronymes 7

1. Résumé 9

2. Résumé de la communication 12

3. Résumé de la réponse du Mexique 13

4. Portée du dossier factuel 15

5. Processus de collecte d'information 17

6. Interprétation et portée des dispositions citées par l'auteur . . . 21

6.1 Article 414, premier paragraphe, et article 415, paragraphe I, du CPF 21

6.2 Article 150 de la LGEEPA 23

6.3 Contexte de la législation de l'environnement visée 26

6.3.1 Application de la législation de l'environnement par le Profepa 26

a. Compétence du Profepa eu égard aux odeurs et émissions 26

b. Imposition de sanctions 30

6.3.2 Application de la législation pénale en matière environnementale 31

a. Exercice de la poursuite pénale 31

b. Rôle de copoursuivant 32

c. Organes spécialisés en matière de droit pénal environnemental 33

d. Critère pour établir la probabilité d'un délit . . 35

e. Moyens de preuve. 36

f. Imposition de sanctions 36

7. Historique d'ALCA à Iztapalapa 38

7.1 L'entreprise ALCA. 38

7.2 Le district d'Iztapalapa 42

8. Effets sur la santé des composés utilisés par ALCA et normes applicables 45

9. Application de la législation de l'environnement à l'entreprise ALCA 54

9.1 Plaintes déposées contre ALCA 55

9.2 Mesures d'application de la législation de l'environnement en matière d'émissions atmosphériques et de gestion des déchets dangereux 59

9.2.1 Émissions atmosphériques 59

a. Fermeture du 7 décembre 1994 59

b. Amende du 10 avril 1995 60

c. Fermeture du 5 septembre 1997 61

9.2.2 Production et gestion de déchets dangereux 65

9.3 Mesures d'application décidées par le gouvernement du District fédéral 68

9.4 Application de la législation pénale en matière d'environnement. 69

10. Remarques finales 76

Tableaux

Tableau 1. Comparaison des articles pertinents des différentes versions du CPF 22

Tableau 2. Croissance démographique à Iztapalapa 43

Tableau 3. Normes officielles mexicaines applicables aux substances utilisées par ALCA 53

Tableau 4. Plaintes présentées en rapport avec l'affaire décrite dans la communication. 56

Tableau 5. Amendes et mesures correctives imposées relativement à la gestion des déchets dangereux. . . 66

Tableau 6. Éléments de preuve réunis dans le cadre de l'enquête préliminaire. 70

Annexes

Annexe 1 Résolution du Conseil nº 05-05 ; Instructions au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale concernant l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de l'article 150 de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement (*Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*), et des articles 414 et 415 du Code pénal fédéral (*Código Penal Federal*) (SEM-03-004) 79

Annexe 2 Plan général de travail relatif à la constitution du dossier factuel concernant la communication SEM-03-004. 83

Annexe 3 Demande d'information décrivant la portée des renseignements qui seront inclus dans le dossier factuel et donnant des exemples de renseignements pertinents. 91

Annexe 4 Demandes d'information adressées aux autorités mexicaines 99

Annexe 5 Demandes d'informations adressées aux organisations non gouvernementales, au Comité consultatif public mixte et aux autres Parties à l'ANACDE 109

Annexe 6 Chronologies des événements 117

Annexe 7 Figures. 123

Annexe 8 Photographies 127

Documents connexes

Document 1 Résolution du Conseil nº 08-02 135

Document 2 Commentaires du Canada. 139

Document 3 Commentaires des États-Unis. 143

Document 4 Commentaires du Mexique 147

Sigles et acronymes

ALCA	ALCA, S.A. de C.V.
ALDF	*Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (Assemblée législative du District fédéral)
ANACDE	Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement
CCE	Commission de coopération environnementale
CCPM	Comité consultatif public mixte
CFPP	*Código Federal de Procedimientos Penales* (Code fédéral de procédures pénales)
CNDH	*Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (Commission nationale des droits de la personne)
COA	*Cédula de Operación Anual* (Certificat annuel d'exploitation)
COV	Composés organiques volatils
CPF	*Código Penal Federal* (Code pénal fédéral)
DDF	*Departamento del Distrito Federal (*Département du district fédéral)
DOF	*Diario Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération)
INACIPE	*Instituto Nacional de Ciencias Penales* (Institut national de sciences pénales)
Inapam	*Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores* (Institut national des personnes âgées)
INEGI	*Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática* (Institut national de la statistique, de la géographie et de l'informatique)
INER	*Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias* (Institut national des maladies respiratoires)
LAU	*Licencia Ambiental Única* (Licence environnementale unique)

LFTAIPG	*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (Loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique gouvernementale)
LGEEPA	*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement)
MPF	*Ministerio Público Federal* (Ministère public fédéral)
NOM	*Norma Oficial Mexicana* (Norme officielle mexicaine)
ONG	Organisation non gouvernementale
PGR	*Procuraduría General de la República* (Procureur général de la République)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
Profepa	*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Bureau du Procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement)
RETC	*Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes* (Registre d'émissions et de transferts de contaminants)
Secodam	*Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo* (Secrétariat aux procédures et au contrôle administratifs)
Sedesol	*Secretaría de Desarollo Social* (Ministère du Développement social)
Sedue	*Secretaría de Desarollo Urbano y Ecológico* (Ministère du Développement urbain et de l'Écologie)
Semarnap	*Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pescas* (Ministère de l'Environnement, des Ressources naturelles et des Pêches)
Semarnat	*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles)
SIEM	*Sistema de Información Empresarial Mexicano* (Système d'information entrepreneurial mexicain)
SMADF	*Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal* (Ministère de l'Environnement du District fédéral)
SMGVDF	*Salario mínimo general vigente en el Distrito Federal* (Salaire minimum général en vigueur dans le District fédéral)
TCA	*Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal* (Tribunal administratif du District fédéral)
ZMVM	*Zona Metropolitana del Valle de México* (région métropolitaine de la vallée de México)

1. Résumé

Les articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE) prévoient un processus permettant aux personnes qui résident ou sont établies au Canada, au Mexique ou aux États-Unis de présenter des communications alléguant qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Aux termes de l'ANACDE, ce processus des communications de citoyens peut conduire à la constitution d'un dossier factuel. Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) met en œuvre ce processus.

Le 17 juin 2003, Ángel Lara García (ci-après l'« auteur ») a présenté au Secrétariat de la CCE (ci-après le « Secrétariat ») une communication dans laquelle il allègue que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec une usine appartenant à la société ALCA, S.A. de C.V. (« ALCA ») où l'on produisait du latex de polystyrène et où l'on imprègne de la toile avec cette substance. En effet, dans la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*), l'auteur affirme que le gouvernement mexicain n'applique pas de façon efficace sa législation en rapport avec des infractions à l'article 414, premier paragraphe, et à l'article 415, paragraphe I, du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral) ainsi qu'à un manquement à l'obligation d'assurer une gestion des matières et des déchets dangereux, conformément à ce que prévoit l'article 150, premier paragraphe, 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)[1]. Le 9 juin 2005, par le truchement de sa résolution n° 05-05, le Conseil de la CCE a donné instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel relativement à la question soulevée dans cette communication.

Pour l'établissement du présent dossier factuel, le Secrétariat a examiné l'information publiquement accessible, les renseignements

1. [TRADUCTION] « [Par] la présente, conformément à l'article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE), je demande que soit examinée ma communication, dans laquelle je soutiens que l'État mexicain omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement... », Communication, à la page 1.

fournis par le Mexique, la société ALCA, l'auteur et les autres parties intéressées, ainsi que des renseignements techniques qu'il a obtenus d'experts indépendants. Dans le présent document, le Secrétariat expose les faits pertinents pour déterminer si le Mexique omet ou non d'assurer l'application efficace de l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA ainsi que de l'article 414, premier paragraphe, et de l'article 415, paragraphe I, du CPF en rapport avec la situation dénoncée dans la communication. En ce qui concerne l'application de l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA, le dossier vise la période comprise entre septembre 1994 et août 2005 ; pour ce qui est de l'application de l'article 414, premier paragraphe, et de l'article 415, paragraphe I, du CPF, la période visée va de mars 1997 à août 2000.

À partir de mai 1994, l'auteur s'est adressé à diverses instances gouvernementales afin d'exposer la situation, de demander des conseils ou de porter plainte contre certains fonctionnaires[2]. En l'espèce, l'auteur a déclaré que de fortes odeurs émanant de l'usine l'avaient incommodé et avaient eu des effets néfastes sur sa santé. Dans les rapports des inspections réalisées par les autorités, on précise qu'il y avait [TRADUCTION] « des odeurs de solvants qui se dégagent en raison de l'absence de captage et de canalisation des rejets produits par l'usine »[3] et [TRADUCTION] « des vapeurs [qui] s'échappent abondamment au pied du mur donnant sur la cour décrite, en raison des rejets, car il n'y a ni filtre, ni dispositif de nettoyage, ni cheminée »[4].

Le Secrétariat a déterminé que, entre 1994 et 2005, le Profepa a effectué en tout onze inspections et ordonné à deux reprises la fermeture partielle de l'usine, la première fois en 1994, et la seconde, en 1997. La valeur totale des amendes imposées à ALCA pour des infractions en matière d'émissions atmosphériques et de gestion des matériaux et déchets dangereux s'élève à 46 207,30 pesos.

2. Parmi ces instances, mentionnons le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du Procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement), le *Procuraduría General de la República* (PGR, Bureau du procureur de la République), le *Secretaría de la Función Pública* (SFP, ministère de la Fonction publique), la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (CNDH, Commission nationale des droits de la personne) et l'*Instituto Nacional para la Atención de las Personas Adultas Mayores* (Inapam, Institut national pour les soins aux personnes âgées). L'affaire a également été portée à la connaissance du *Secretaría del Medio Ambiente* (SMA, Secrétariat à l'environnement) du District fédéral (D.F.) et de son bureau du district d'Iztapalapa.
3. Rapport daté du 2 octobre 1997 et publié par la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises) du Profepa à l'intention de la CNDH.
4. Visite des lieux effectuée le 9 septembre 1996 ; rapport publié par la *Dirección de Administración de Riesgos* (Direction de la gestion des risques) de la *Dirección General de Protección Civil* (Direction générale de la protection civile) du District fédéral.

La première décision de fermer l'établissement, prise en 1994, a été annulée après que l'entreprise a adopté les mesures correctives qu'on lui avait imposées. Cependant, d'autres cas de non-conformité liés aux émissions atmosphériques qui, à l'origine, ne comptaient pas parmi les motifs de la première fermeture, n'ont pas été corrigés et ont motivé une seconde ordonnance de fermeture, en 1997. Cette fois, ALCA n'a respecté aucune des conditions imposées par le Profepa, invoquant à nouveau des difficultés techniques. Elle a également affirmé que, selon ses analyses, ses émissions polluantes ne dépassaient pas les seuils limites fixés dans les normes applicables. Finalement, le Profepa a laissé tomber ses conditions et accepté des mesures de rechange à celles imposées, de même que les critères proposés par ALCA pour l'évaluation des émissions polluantes produites par ses installations.

Le *Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal* (SMADF, Secrétariat à l'environnement du District fédéral) a inspecté à dix reprises l'usine d'ALCA et ordonné sa fermeture en 1999 pour infraction aux dispositions législatives applicables en matière d'émissions atmosphériques et de rejets d'eaux usées. Sa réouverture a été autorisée le 4 novembre de cette même année, dans le cadre d'une décision rendue par le *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal* (TCADF, Tribunal du contentieux administratif du District fédéral), le 13 juillet 1999.

Le *Ministerio Público Federal* (MPF, Ministère public fédéral), organe fédéral habilité à la poursuite pénale, a entamé des procédures pénales à l'encontre d'ALCA à quatre reprises dans ce dossier pour demander un mandat d'arrêt visant des représentants d'ALCA. Chaque fois, le tribunal de district saisi de l'affaire a refusé d'acquiescer à sa demande au motif qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour démontrer la probabilité d'un délit.

En 2000, le MPF a décidé d'arrêter la poursuite pénale en raison du manque de preuves, estimant qu'il était indispensable de faire passer des tests médicaux à Ángel Lara García, à son épouse et à son fils afin de déterminer s'il y avait eu infraction en matière d'environnement. Le Secrétariat a demandé l'avis d'un expert en droit pénal de l'environnement à ce sujet. Ce dernier a conclu que la décision du MPF d'arrêter la poursuite pénale était fondée en droit[5], mais que, en ce qui touche le

5. La décision se fondait sur l'article 21 et l'article 102, disposition A, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Constitution politique des États-Unis du Mexique) ; sur l'article 137 du *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP, Code fédéral de procédure pénale) ; sur l'article 1, l'article 2, paragraphe I et V, et l'article 8, paragraphe I (alinéas j et m) ainsi que sur les articles 14, 15 et 18 de la *Ley Orgánica de la*

fond de la question — valider ou invalider la thèse d'une infraction —, le MPF aurait pu recueillir d'autres éléments de preuve prévus par la législation pénale, mais ne l'a pas fait.

En novembre 2005, ALCA a informé le Secrétariat que, en raison des conditions régnant sur le marché, elle fermait définitivement ses portes à la fin de l'année. La fermeture de l'entreprise a été confirmée par d'autres autorités du district d'Iztapalapa[6].

2. Résumé de la communication

L'auteur soutient que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation d'une usine de fabrication d'articles de cordonnerie appartenant à la société ALCA et située sur un terrain adjacent au domicile de l'auteur, dans le quartier Santa Isabel Industrial, district d'Iztapalapa, México, D.F.[7]. L'auteur affirme que les émissions atmosphériques produites par l'usine ainsi que la manipulation de matières et de déchets dangereux par les employés d'ALCA contreviennent à l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA ainsi qu'à l'article 414, premier paragraphe, et à l'article 415, paragraphe I, du CPF[8]. De façon plus particulière, l'auteur allègue que l'entreprise mène, illégalement et sans prendre les mesures de prévention et de sécurité appropriées, des activités faisant intervenir l'entreposage, l'élimination et le rejet de substances considérées comme dangereuses et nocives pour l'environnement[9].

L'auteur fait valoir qu'ALCA ne prend aucune mesure de prévention ou de sécurité pour empêcher l'émission ou le rejet dans l'atmosphère de gaz, de fumées, de poussières et des polluants néfastes pour l'environnement[10]. Il déclare en outre que l'entreprise omet de se conformer à la LGEEPA et aux *Normas Oficiales Mexicanas* (NOM, normes officielles mexicaines) publiées par le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources

Procuraduría General de la República (Loi organique du Bureau du procureur général de la République) ; et les articles 2, 3, 5 et 31, paragraphe VI, du règlement d'application de cette dernière, de même que sur les décisions A/006/92 et A/086/97, et l'article 27 de la circulaire C/005/99, publiés par le Bureau du procureur général de la République.

6. Document officiel CPC/39I5/2006, daté du 13 février 2006 et émanant du coordonnateur de la *Protección Civil* (Protection civile) du district d'Iztapalapa.
7. Communication, aux pages 1, 3 et 4.
8. *Ibid.*, aux pages 3 et 4.
9. *Ibid.*, à la page 3.
10. *Ibid.*

naturelles)[11] en ce qui a trait à la gestion des matières et des déchets dangereux. L'auteur affirme que ces présumées infractions entraînent une pollution qui met en péril sa santé et celle de sa famille[12]. Il soutient également que, bien qu'il ait constaté des infractions lors d'une inspection de l'usine, le Profepa a classé le dossier d'une plainte déposée par lui sans avoir pris les mesures nécessaires pour mettre fin aux présumées infractions[13].

3. Résumé de la réponse du Mexique

Dans sa réponse, datée du 4 décembre 2003, le Mexique centre ses arguments sur les trois principaux points soulevés dans la communication, à savoir : i) mesures d'application de la loi en raison d'une infraction à l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA invoquée par l'auteur dans une plainte de citoyens ; ii) tenue d'une enquête au sujet de l'infraction prévue à l'article 415, paragraphe I, du CFP et invoquée dans une plainte pénale ; iii) absence présumée de décision dans une procédure engagée devant l'organe responsable du contrôle interne au Semarnat pour dénoncer une supposée [TRADUCTION] « collusion entre les inspecteurs et la société dans le but d'occulter la responsabilité et d'éviter ainsi une comparution devant l'autorité judiciaire »[14].

Au sujet de l'omission présumée d'appliquer l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA, le Mexique mentionne la plainte déposée par l'auteur le 10 novembre 1995, mais n'apporte aucune information supplémentaire à son sujet parce que — explique-t-il — le dossier a été perdu lors d'une inondation survenue aux archives du Profepa. Néanmoins, le Mexique affirme que la plainte a été traitée conformément à la loi et que cette plainte n'a donné lieu à aucune enquête criminelle[15]. Par ailleurs, le Mexique signale que d'autres procédures et mesures ont été mises en œuvre à l'égard d'ALCA, c'est-à-dire : i) un document daté du 10 novembre 1998 et présenté par le coordonnateur de la *Casa de Atención Ciudadana* (Centre d'aide aux citoyens) de l'*Asamblea Legislativa del Distrito Federal* (ALDF, Assemblée législative du District fédéral) aux autorités du district d'Iztapalapa, dans lequel il est fait état des préoccupations des résidents vivant à proximité de l'usine relativement au fait

11. *Ibid.*, à la page 4.
12. *Ibid.*, à la page 2.
13. *Ibid.* et en annexe de la communication : décision administrative de la *Dirección General de Atención Ciudadana* (Direction générale des questions citoyennes) du *Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo* (Secrétariat aux procédures et au contrôle administratifs), datée du 23 octobre 2002.
14. Réponse de la Partie, à la page 1.
15. *Ibid.*

que celle-ci rejette, selon ses dires, des gaz toxiques contenant des substances telles que de l'hexane, de l'heptane, du styrène, du toluène et du xylol ; ii) une plainte de citoyens datée du 19 novembre 1998 et déposée contre ALCA, également par le coordonnateur de la *Casa de Atención Ciudadana* relativement à l'émission de gaz toxiques ; et iii) une seconde plainte présentée par l'auteur le 14 septembre 2000[16]. Le Mexique précise que les procédures résultant de ces trois recours ont donné lieu à une inspection, le 27 juillet 2001, laquelle a mis en évidence des faits et des omissions constituant des infractions aux dispositions de la LGEEPA et de son règlement en matière de prévention et de maîtrise de la pollution atmosphérique, de déchets dangereux et d'impacts environnementaux. À la suite de cette inspection, ALCA a été condamnée, le 7 septembre 2001, à payer une amende de 2 421 pesos, soit l'équivalent de 60 jours de travail au salaire minimum général en vigueur dans le District fédéral[17]. Le Mexique affirme que, après cette sanction, l'affaire regroupant toutes ces plaintes a été considérée comme classée[18].

En ce qui touche l'infraction présumée à l'article 415, paragraphe I, du CPF, le Mexique fait état d'une plainte déposée le 14 mars 1999 qui a donné lieu à une enquête criminelle, précisant que cette plainte a été présentée contre ALCA et ses représentants. Le Mexique explique que, à la suite d'un avis technique en matière de droit pénal, il a été décidé, le 22 août 2000, d'arrêter la *poursuite pénale,* puisque les enquêtes menées n'avaient pas permis de [TRADUCTION] « prouver hors de tout doute la commission du délit prévu et sanctionné par l'article 415, paragraphe I, du Code pénal fédéral, ni la responsabilité probable des inculpés, car, au vu des actes en cause, il a été conclu que, même si les faits reprochés peuvent constituer un délit, on ne peut prouver leur existence en raison d'une impossibilité matérielle incontournable, les éléments de preuve apportés n'étant pas suffisants »[19].

Pour ce qui est de l'absence de décision dans le cadre du recours intenté devant l'organe de contrôle du Semarnat, le Mexique indique que les procédures engagées par l'auteur contre des fonctionnaires du Profepa n'ont débouché sur aucune sanction parce qu'il n'y avait pas assez de preuves pour établir la responsabilité des personnes visées. À ce sujet, le Mexique précise qu'il ne peut fournir ni commentaires ni renseignements, car cette information a été désignée par l'organe de contrôle du Semarnat comme étant à diffusion restreinte en vertu de l'article 13, paragraphe V, de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la*

16. *Ibid.*, aux pages 2 et 3.
17. *Ibid.*, à la page 3.
18. *Ibid.*
19. *Ibid.*, aux pages 3, 4, 5 et 6.

Información Pública Gubernamental (LFTAIPG, Loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique gouvernementale) et de l'article 26 du règlement afférent[20].

4. Portée du dossier factuel

Le 23 août 2004, le Secrétariat a informé le Conseil de la CCE que, à son avis, la communication justifiait la constitution d'un dossier factuel. Dans sa recommandation au Conseil, le Secrétariat indiquait que la réponse du Mexique n'apportait pas suffisamment d'information au sujet de l'application efficace de l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA ainsi que de l'article 414, premier paragraphe, et de l'article 415, paragraphe I, du CPF, en rapport avec les activités d'ALCA. Le Secrétariat soulignait également que le Mexique n'avait pas abordé dans sa réponse des questions centrales soulevées dans la communication en ce qui concerne le fait qu'ALCA n'avait pas pris de mesures de sécurité en ce qui concerne : i) les présumées activités faisant intervenir l'entreposage, l'élimination et le rejet de substances considérées comme dangereuses et nocives pour l'environnement ; ii) les présumés rejets dans l'atmosphère de gaz, de fumées, de poussières ou des polluants néfastes pour l'environnement ; iii) la gestion des matières et déchets dangereux visés par la LGEEPA et par les NOM en la matière établies par le Semarnat.

Le Secrétariat souligne également dans sa recommandation que le Mexique a fourni des renseignements sur une visite d'inspection effectuée le 27 juillet 2001, mais n'a pas mentionné trois autres procédures administratives et mesures prises à l'égard d'ALCA, lesquelles sont mentionnées dans un document émanant du Profepa[21]. Le Secrétariat

20. LFTAIPG, article 13 : « Peut être désignée comme information à diffusion restreinte toute information susceptible de [...] : V. Nuire gravement aux activités de vérification de l'observation des lois ou de prévention du crime ou encore aux poursuites contre les auteurs d'infractions ; à l'administration de la justice, au recouvrement des impôts, aux opérations de contrôle migratoire, aux stratégies procédurales dans les procédures judiciaires ou administratives, tant que des décisions ne mettent pas un terme aux procédures. »
Règlement d'application de la LFTAIPG, article 26 : « Les responsables des unités administratives des bureaux et entités désignent ainsi l'information :
I. lorsqu'elle est produite, obtenue, reçue ou traitée ;
II. lorsqu'ils reçoivent une demande d'accès à l'information si les documents n'ont pas encore été désignés.
La désignation peut viser un dossier ou un document. »

21. Document produit par la *Dirección General de Denuncias Ambientales y Participación Social* (Direction générale des plaintes en matière d'environnement et de la participation sociale) du Profepa et daté du 14 février 2002.

ajoute que l'information apportée par le Mexique s'avère insuffisante parce que ce dernier n'a joint à sa réponse qu'une copie (incomplète) de l'avis technique sur lequel se fonde la décision du MPF de *ne pas intenter de poursuite pénale*, de sorte qu'il a été impossible d'en savoir plus long sur les critères adoptés pour invalider la thèse des délits environnementaux de nature pénale commis par ALCA et ses dirigeants.

Dans sa résolution nº 05-05, datée du 9 juin 2005 (voir la version intégrale à l'annexe 1), le Conseil a décidé à l'unanimité de :

> DONNER INSTRUCTION au Secrétariat de constituer un dossier factuel conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE et aux *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE* à l'égard des questions soulevées dans la communication, et ce, en tenant compte des considérations exprimées ci-dessus.[22]

Le Conseil a constaté que la communication faisait état « d'un long historique de rejets de substances chimiques toxiques ainsi que de la poursuite de ces rejets malgré les mesures d'application de la loi prises en 2001 par le gouvernement du Mexique »[23]. La résolution du Conseil autorisait également le Secrétariat à relever des faits pertinents qui auraient pu se produire avant l'entrée en vigueur de l'ANACDE, soit le 1er janvier 1994.

Le présent dossier factuel contient donc des informations pertinentes sur les aspects suivants :

i) les présumées infractions, de la part d'ALCA, à l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA ainsi qu'à l'article 414, premier paragraphe, et à l'article 415, paragraphe I, du CPF ;

22. Dans sa résolution, le Conseil a pris en considération les communications présentées le 25 novembre 2002 et le 17 juin 2003 par Ángel Lara García ainsi que la réponse fournie par le gouvernement mexicain, le 4 décembre 2003, et la notification au Conseil du 23 août 2004, dans laquelle le Secrétariat lui recommandait la constitution d'un dossier factuel relatif à la communication. Il a également rappelé que le processus des dossiers factuels vise à examiner les faits liés aux allégations selon lesquelles une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, et non à évaluer l'efficacité de cette dernière, et a reconnu qu'une Partie, dans sa réponse à une communication, n'est pas en mesure de répondre adéquatement aux allégations faites dans cette communication et aux questions soulevées par celle-ci. Le Conseil a de plus signalé, entre autres choses, que l'article 161 de la LGEEPA n'avait pas été invoqué par l'auteur de la communication, mais bien par le Secrétariat, et que la communication faisait état d'un long historique de rejet de substances chimiques toxiques et de la poursuite de ces rejets, malgré la prise de mesures d'application de la loi par le Mexique, en 2001.
23. Résolution nº 05-05 du Conseil, prise le 9 juin 2005.

ii) les visites d'inspection, les procédures administratives et les autres mesures gouvernementales prises entre 1994 et 2005 à l'égard de la société ALCA en ce qui concerne l'historique de rejets de substances toxiques de celle-ci et le fait que ces rejets se soient poursuivis, ainsi que de la gestion des matières et déchets dangereux ;

iii) la présumée omission du Mexique en ce qui concerne l'application efficace de l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA ainsi que de l'article 414, premier paragraphe, et de l'article 415, paragraphe I, du CPF.

Conformément à la résolution du Conseil nº 05-05 et aux dispositions de l'ANACDE, le présent dossier factuel est centré sur les mesures d'application prises par le Mexique relativement à sa législation de l'environnement, mais ne présente aucune évaluation à ce chapitre ni aucune décision quant à une éventuelle non-observation de cette législation de la part d'ALCA, afin que les intéressés puissent tirer leurs propres conclusions à ce sujet.

5. Processus de collecte d'information

Conformément aux instructions que lui a données le Conseil dans sa résolution nº 05-05, le Secrétariat a publié, le 21 juillet 2005, son plan global de travail pour la constitution du présent dossier factuel (voir l'annexe 2). Il mentionne dans ce plan son intention de recueillir de l'information sur les émissions atmosphériques produites par l'usine d'ALCA et sur la gestion de matières et de déchets dangereux qu'on y fait, et d'intégrer ces renseignements au dossier.

Au chapitre de la constitution des dossiers factuels, le paragraphe 15(4) de l'ANACDE prévoit ce qui suit : « lorsqu'il constituera un dossier factuel, 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 : d) élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants ».

Pour constituer le dossier factuel, le Secrétariat a fait appel aux services de M. Enrique Nava, ingénieur[24], et de M. Israel Alvarado[25] à titre d'experts-conseils indépendants spécialisés en génie de l'environnement et en droit pénal de l'environnement, respectivement. Ces consultants lui ont prodigué des conseils techniques relatifs aux rejets de substances chimiques, à la gestion et à l'élimination des matières et des déchets dangereux, ainsi qu'à l'interprétation et à l'application des dispositions pénales en matière environnementale.

Le 1er novembre 2005, le Secrétariat a demandé au Mexique, en vertu du paragraphe 15(4) et de l'alinéa 21(1)*a)* de l'ANACDE, de lui fournir toute information pertinente pouvant être intégrée au dossier factuel[26]. En outre, le Secrétariat a invité les autres Parties à l'ANACDE, le Comité consultatif public mixte (CCPM), la société ALCA, des entreprises, des instituts de recherche et toute personne intéressée à lui présenter des renseignements pertinents. On trouve aux annexes 4 et 5 les demandes de renseignements envoyées par le Secrétariat.

Le 24 novembre 2005, ALCA a fait savoir au Secrétariat qu'elle allait cesser définitivement ses activités à la fin du mois de décembre de cette même année[27] et l'a invité à venir visiter son usine avant la fermeture et le démantèlement de ses installations. La visite a été effectuée le 1er décembre 2005 par le conseiller juridique du Secrétariat, en compagnie du conseiller technique du Secrétariat. À cette occasion, les employés d'ALCA qui recevaient les visiteurs ont fait savoir à ces derniers que l'entreprise allait leur faire parvenir ultérieurement des documents et d'autres renseignements pertinents pour le dossier factuel. Or, après cette visite, le Secrétariat n'a reçu aucune information et n'a pas réussi à joindre les représentants d'ALCA.

Le 10 février 2006, le Mexique a transmis au Secrétariat des renseignements destinés à être intégrés au dossier factuel, renseignements qu'il a présentés sous forme de tableaux résumant les mesures prises par

24. L'ingénieur Nava, vérificateur accrédité auprès du Profepa, a plus de 15 ans d'expérience dans la réalisation de vérifications et d'évaluations environnementales sur place, ainsi que d'enquêtes sur des sites contaminés, surtout en ce qui concerne l'industrie des produits chimiques.
25. M. Alvarado détient un doctorat en droit de l'*Universidad Nacional Autónoma de México* (Université nationale autonome du Mexique) et il est professeur-chercheur à l'*Instituto Nacional de Ciencias Penales* (Institut national de sciences pénales).
26. Voir l'annexe 4.
27. Information recueillie par le Secrétariat lors d'une conférence téléphonique tenue avec le directeur des opérations de la société ALCA, le 24 novembre 2005. Au cours de cet entretien, la date exacte de la fermeture de l'usine n'a pas été précisée, mais le directeur a assuré au Secrétariat qu'elle aurait lieu avant la fin de l'année.

le Profepa à l'égard de la société ALCA[28]. Le 11 avril 2006, le Secrétariat a demandé au Mexique de l'information supplémentaire[29], puis, le 20 avril suivant, le conseiller juridique du Secrétariat a rencontré des représentants du Profepa et du Semarnat[30]. Au cours de cette rencontre, le conseiller juridique a réitéré la demande d'information du Secrétariat au sujet des mesures d'inspection et de surveillance prises par les autorités concernées à l'égard de la société ALCA. Par la suite, le Mexique a envoyé au Secrétariat des copies des dossiers administratifs pertinents du Profepa[31] et du gouvernement de la ville de Mexico[32], lui précisant que le dossier pénal était en la possession du *Procuraduría General de la República* (PGR, Bureau du procureur général de la République), que ce dernier avait refusé au Semarnat et au Profepa l'accès à ce dossier pénal et qu'il était donc impossible de le fournir au Secrétariat[33].

Par le truchement du mécanisme de demandes d'information de l'*Instituto Federal de Acceso a la Información Pública* (Institut fédéral de l'accès à l'information publique), le conseiller du Secrétariat en matière de droit pénal de l'environnement a demandé au PGR l'information sur laquelle se fondait la décision du MPF de *ne pas intenter de poursuite pénale*. En outre, le Secrétariat a fait parvenir au Mexique un document dans lequel il demandait des précisions au sujet de l'enquête criminelle menée à l'égard d'ALCA[34]. Le Mexique n'a pas donné suite à cette

28. Documents officiels PFPA-SII-DGIFC-0143/2006 et PFPA-SII-DGIFC-0143/2006, datés du 10 février 2006 et envoyés par le directeur général de l'*Inspección de Fuentes de Contaminación* (Inspection des sources de pollution) du Profepa.
29. Document officiel A14/SEM/03-004/63/STP, destiné à la *Dirección General Adjunta de Legislación et Consulta* (Direction générale adjointe de la législation et de la consultation) du Semarnat.
30. Réunion tenue le 20 avril 2006 avec des représentants de la *Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta* (Direction générale adjointe de la législation et de la consultation) du Semarnat et avec le bureau du Profepa de la *Zona Metropolitana del Valle de México* (ZMVM, Région métropolitaine de la vallée de México).
31. Document officiel 112/003310/06, daté du 4 mai 2006 et envoyé par le *Secretariado a la Coordinación General Jurídica* (Secrétariat à la coordination générale des questions juridiques) du Semarnat et reçu par le Secrétariat le 10 mai 2006. On a d'abord cru que le dossier administratif du Profepa avait été perdu lors d'une inondation survenue aux archives, comme le Mexique l'a mentionné dans sa réponse du 4 décembre 2003.
32. Document officiel 112/06, daté du 20 juin 2006 et dans lequel le *Secretariado a la Coordinación General Jurídica* (Secrétariat à la coordination générale des questions juridiques) du Semarnat communique l'information émanant du *Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal* (Secrétariat à l'environnement du District fédéral).
33. Le 10 mai 2006, la *Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta* (Direction générale adjointe de la législation et de la consultation) informait le Secrétariat, par téléphone, que le Procureur général de la République avait refusé au Profepa et au Semarnat l'accès au dossier pénal.
34. Demande du *Secretariado a la Coordinación General Jurídica* (Secrétariat à la coordination générale des questions juridiques) du Semarnat, datée du 7 septembre de 2006.

demande sans donner de raisons pour cette omission. Le Secrétariat a demandé au Semarnat d'expliquer pourquoi il était impossible de fournir plus d'information, mais sa demande est restée sans réponse[35].

D'autres instances du gouvernement fédéral et de l'administration de la ville de México ont fourni de l'information sur la gestion adéquate des produits chimiques[36], la chronologie des démarches entreprises par l'auteur[37] et le cadre qui régit l'exploitation des sols à Iztapalapa[38]. Ces instances ont également confirmé la fermeture de l'usine d'ALCA[39], mentionné qu'elles n'avaient pas la compétence pour donner suite à la demande du Secrétariat[40] et informé ce dernier que l'information en question était désignée comme étant à diffusion *restreinte*[41].

L'auteur a transmis au Secrétariat un rapport factuel établi par un notaire public[42]. Il a également envoyé une annexe contenant des photographies ainsi qu'un document comportant des affirmations relatives aux activités d'ALCA[43]. Le Secrétariat a communiqué plusieurs fois avec l'auteur afin d'obtenir de plus amples renseignements et de clarifier certains points[44].

35. Courriel daté du 23 novembre 2006, envoyé au *Secretariado a la Coordinación General Jurídica* (Secrétariat à la coordination générale des questions juridiques) du Semarnat.
36. Courriel daté du 9 décembre 2005, envoyé par le sous-directeur de la *Dictaminación Técnica* (Services consultatifs techniques) du *Centro de Orientación para la Atención de Emergencias Ambientales* (Centre d'orientation pour les mesures d'intervention en cas d'urgence environnementale) du Profepa.
37. Document officiel INER/DG/FCV/059/06, daté du 15 février 2006 et émanant du directeur général de l'*Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias* (Institut national des maladies respiratoires).
38. Document officiel D-96/DPEDU/1.0.0/0366, daté du 7 février 2006 et émanant de la *Dirección General de Desarrollo Urbano* (Direction générale du développement urbain) du gouvernement du District fédéral
39. Document officiel CPC/39I5/2006, daté du 13 février 2006 et émanant du coordonnateur de la Protection civile du district d'Iztapalapa.
40. Document officiel SJ-414/2005, daté du 5 décembre 2005 et transmis par le sous-directeur des questions juridiques à l'*Instituto Nacional de Atención a las Personas Adultas Mayores* (Institut national pour les soins aux personnes âgées) ; Document officiel GDU.05/DCDURT/1600, daté du 9 décembre 2005 et envoyé par le directeur, *Control de Desarrollo Urbano y Regularización Territorial* (Contrôle du développement urbain et réglementation territoriale) du *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda* (Secrétariat au développement urbain et au logement) du gouvernement du District fédéral.
41. Document officiel C.G.150/2006, daté du 1er mars 2006 et envoyé par le directeur général des questions juridiques de l'administration du district d'Iztapalapa et du gouvernement du District fédéral.
42. Acte notarié dressé par José Luis Latapí Fox, notaire public numéro 120 du District fédéral, au moyen du document public numéro 38 241, daté du 10 janvier 2005.
43. Document daté du 13 février 2006 et transmis au Secrétariat par Ángel Lara García.
44. Réunion avec l'auteur organisée le 21 avril 2006, et conférences téléphoniques tenues entre février et juillet 2006.

Au paragraphe 15(5) de l'ANACDE, il est établi que : « Le Secrétariat soumettra un dossier factuel provisoire au Conseil. Toute Partie pourra présenter des observations sur l'exactitude des faits qu'il contient dans un délai de 45 jours ». De plus, en vertu du paragraphe 15(6) de ce même accord, « le Secrétariat inclura, selon qu'il y a lieu, ces observations dans le dossier factuel final et le soumettra au Conseil ». Le Secrétariat a présenté au Conseil la version provisoire du dossier factuel le 6 août 2007. Les États-Unis et le Canada ont présenté leurs observations le 19 septembre 2007, et le Mexique les siennes, le 20 septembre 2007.

6. Interprétation et portée des dispositions citées par l'auteur

Les dispositions de la législation environnementale citée dans la communication ont été modifiées en 1996 et en 2002. Il convient de souligner en particulier les réformes en matière pénale, car celle de 1996 a permis de regrouper tous les délits environnementaux dans un seul instrument — le CPF —, ce qui a donné lieu à une réglementation mieux structurée et plus systématique[45]. Grâce à cette réforme, les infractions auparavant prévues par la LGEEPA et par d'autres lois spéciales en matière d'environnement[46] ont été intégrées au CPF sous l'appellation « délits environnementaux ». En 2002, on a changé cette appellation pour « délits contre l'environnement » et cherché à instaurer un régime de responsabilité pénale fondé sur une gradation de cette dernière et plus juste[47].

6.1 Article 414, premier paragraphe, et article 415, paragraphe I, du CPF

La communication fait état de délits caractérisés à l'article 414, premier paragraphe (dommage à l'environnement causé par une gestion de déchets dangereux inadéquate ou non conforme aux prescriptions légales) et à l'article 415, paragraphe I (dommage à l'environnement causé par le rejet de contaminants dans l'atmosphère ou par le fait d'avoir

45. Exposé des motifs de la mesure réformant, augmentant et abrogeant diverses dispositions du CPF adoptée à la suite d'une initiative des députés, publié dans le *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos* (DDCD, Journal des débats de la Chambre des députés des États-Unis du Mexique), le 15 octobre 1996.
46. Avant la réforme en question, les articles 183 à 187 de la LGEEPA ainsi que les articles 30 et 31 de la *Ley Federal de Caza* (Loi fédérale sur la chasse) et l'article 58 de la *Ley Forestal* (Loi sur les forêts) prévoyaient divers délits environnementaux.
47. Exposé des motifs de la réforme du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral) et du *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP, Code de procédure pénale), menée à la suite d'une initiative du pouvoir exécutif, publié dans le DDCD, le 4 octobre 2001.

autorisé ou ordonné un tel rejet) du CPF dans sa version de 2002. Compte tenu de la date du dépôt de la plainte de l'auteur devant le PGR et des mesures prises par le MPF, nous analyserons également l'article 415, paragraphes I et II du CPF, qui était en vigueur entre 1996 et 2000, car il caractérise des infractions pénales équivalentes à celles mentionnées dans la communication[48]. Le tableau qui suit offre une comparaison entre les articles du CPF cités par l'auteur et les dispositions qui étaient en vigueur au moment où les autorités ont pris des mesures.

Tableau 1. Comparaison des articles pertinents des différentes versions du CPF

Dispositions en vigueur au moment de la prise de mesures par les autorités	*Dispositions citées par l'auteur*
Art. 415, paragraphe I (1996)	**Art. 414, premier paragraphe (2002)**
[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 violation 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.*	[TRADUCTION] *Est passible d'une peine d'emprisonnement de un à neuf ans et d'une amende pouvant représenter de 300 à 3 000 fois le montant du salaire minimum journalier quiconque réalise illégalement ou sans mettre en œuvre les mesures de prévention ou de sécurité nécessaires, des activités faisant intervenir la production, l'entreposage, le trafic, l'importation, l'exportation, le transport, l'abandon, l'élimination, le rejet ou toute autre manipulation de substances jugées dangereuses en raison de leurs propriétés corrosives, réactives, explosives, toxiques, inflammables, radioactives ou autres ou encore ordonne ou autorise la réalisation de telles activités et qui, ce faisant, porte préjudice aux ressources naturelles, à la flore, à la faune, aux écosystèmes, à la qualité de l'eau, au sol, au sous-sol ou à l'environnement.*

48. « En ce qui concerne le libellé proposé pour l'article 414, il est envisagé d'incorporer à ce dernier les opérations visées par les versions actuelles des articles 414 et 415, paragraphe I, eu égard aux activés hautement dangereuses et à la gestion des déchets dangereux. Dans les deux cas, ces opérations font appel à l'utilisation de substances dangereuses, ce qui crée une distinction inutile entre les activités considérées comme hautement dangereuses parce qu'elles mettent en cause des matières dangereuses et les activités faisant appel à la gestion des déchets présentant les mêmes caractéristiques [...] ». Exposé des motifs de la réforme du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral) et du *Código de Procedimientos Penales* (CPP, Code de procédure pénale), menée à la suite d'une initiative du pouvoir exécutif, publié dans le DDCD le 4 octobre 2001. Il convient également de souligner que la version antérieure de l'article 414, paragraphes I et II (en vigueur en 1997), s'inspirait de l'article 183 de la LGEEPA.

Art. 415, paragraphe II (1996)	**Art. 415, paragraphe I (2002)**
[TRADUCTION] *Est passible d'une peine d'emprisonnement de trois à six ans et d'une amende pouvant représenter de 1 000 à 20 000 fois le montant du salaire minimum journalier quiconque :* [...] *II. En violation des dispositions législatives ou des normes officielles mexicaines applicables, émet, libère ou rejette dans l'atmosphère des gaz, des fumées, des poussières ou des polluants qui portent préjudice à la santé publique, aux ressources naturelles, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes ou encore ordonne ou autorise de telles actions, lorsque lesdites émissions proviennent de sources fixes relevant du gouvernement fédéral, conformément aux dispositions de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement.*	[TRADUCTION] *Est passible d'une peine d'emprisonnement de un à neuf ans et d'une amende pouvant représenter de 300 à 3 000 fois le montant du salaire minimum journalier quiconque, sans mettre en œuvre les mesures de prévention ou de sécurité nécessaires* : *I. Émet, libère ou rejette dans l'atmosphère des gaz, des fumées, des poussières ou des polluants qui portent préjudice à la santé publique, aux ressources naturelles, à la faune, à la flore, aux écosystèmes ou à l'environnement ou encore ordonne ou autorise de telles actions, lorsque lesdites émissions proviennent de sources fixes relevant du gouvernement fédéral, conformément aux dispositions de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement.*

6.2 Article 150 de la LGEEPA

Après la réforme de décembre 1996, on a étendu la portée des dispositions de la LGEEPA qui visent les déchets dangereux (article 150)[49], dispositions dont le nouveau libellé est le suivant :

> Article 150. Les matières et déchets dangereux doivent être gérés conformément aux dispositions de la présente Loi, de son règlement d'application et des normes officielles mexicaines publiées par le Ministère, selon l'avis préalable des ministères du Commerce et du Développement industriel ; de la Santé, de l'Énergie, des Communications et des transports ; de la Marine ainsi que de l'Intérieur. La réglementation de la gestion de ces matières et déchets dangereux visera, selon le cas, leur utilisation, leur collecte, leur entreposage, leur réutilisation, leur recyclage, leur traitement et leur élimination finale.
>
> Le Règlement et les normes officielles mexicaines mentionnées dans le paragraphe précédent énonceront les critères et les listes classifiant les matières et les déchets dangereux en fonction de leur dangerosité, au regard de leurs caractéristiques et de leurs volumes ; une distinction sera

49. LGEEPA, article 150 (version antérieure au 13 décembre 1996) : « Le Ministère, selon l'avis préalable des ministères du Commerce et du Développement industriel ; de la Santé ; de l'Énergie, des Mines et de l'Industrie parapublique ; de l'Agriculture et des Ressources hydriques ; ainsi que de l'Intérieur, établit et publie dans le Journal officiel de la Fédération les listes de matières et de déchets dangereux aux fins de l'application de la présente Loi. »

> établie entre les déchets très dangereux et les déchets de faible dangerosité. Le Semarnat est responsable de la réglementation et du contrôle des matières et déchets dangereux.
>
> Par ailleurs, le Semarnat, en coordination avec les entités susmentionnées, publiera les normes officielles mexicaines dans lesquelles seront établies les exigences relatives à l'étiquetage et à l'emballage des matières et déchets dangereux, ainsi qu'à l'évaluation des risques et à l'information sur les mesures d'urgence et les accidents auxquels ces matières et déchets pourraient donner lieu, en particulier lorsqu'il s'agit de produits chimiques.

L'article 150, premier paragraphe, impose donc l'obligation de gérer les matières et déchets dangereux conformément à la LGEEPA et à ses règlements d'application — celui qui concerne les déchets dangereux — ainsi qu'aux NOM applicables. De plus, cet article prévoit que la réglementation administrative vise l'utilisation, la collecte, l'entreposage, le transport, la réutilisation, le recyclage, le traitement et l'élimination finale des déchets dangereux. Le 8 octobre 2003, la *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos* (LGPGIR, Loi générale pour la prévention et la gestion intégrées des déchets) a été publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération). Les recours intentés contre ALCA ont suivi leur cours conformément à la LGEEPA et à son règlement d'application, lesquels correspondaient à la législation afférente en vigueur au moment où les procédures ont été entamées[50].

Aux termes de la LGEEPA, la réglementation et le contrôle des matières et déchets dangereux relèvent du gouvernement fédéral[51]. Outre la terminologie afférente[52], cette loi définit les responsabilités des producteurs de déchets dangereux[53] et leur obligation d'informer les autorités de la production de tels déchets[54] et d'obtenir l'autorisation

50. Quatrième disposition transitoire de la *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos* (LGPGIR, Loi générale pour la prévention et la gestion des déchets). On y souligne que le règlement en matière de déchets dangereux de la LGEEPA, publié dans le DOF le 25 novembre 1998, est abrogé et remplacé par le règlement de la LGPGIR, publié dans le DOF le 30 novembre 2006.
51. LGEEPA, article 151.
52. LGEEPA, article 3, paragraphe XVII : « Matière dangereuse. Élément, substance, composé, déchet ou combinaison de ces derniers qui, indépendamment de son état matériel, représente un risque pour l'environnement, la santé ou les ressources naturelles en raison de leurs propriétés corrosives, réactives, explosives, toxiques, inflammables, radioactives ou bio-infectieuses. » Paragraphe XXXII. « Déchet dangereux. Tout déchet qui, indépendamment de son état physique, représente un risque pour l'équilibre écologique ou l'environnement. »
53. LGEEPA, article 151.
54. *Ibid*.

d'installer et d'exploiter des mécanismes pour leur gestion, leur traitement et leur élimination finale[55].

En ce qui concerne la production et la gestion de matières et de déchets dangereux, les obligations qui suivent incombaient à ALCA et étaient l'objet de la vérification effectuée par le Profepa :

- Entreposer les déchets dangereux dans des conditions sécuritaires et dans des aires suffisamment grandes pour éviter les déversements accidentels et répondant aux exigences établies dans le RRP[56] ;
- Gérer de façon adéquate les matières dangereuses utilisées par l'entreprise (styrène, xylène, toluène, hexane et heptane)[57] ;
- Réaliser une analyse des risques posés par les déchets produits par l'entreprise[58] ;
- S'enregistrer à titre d'entreprise qui produit des déchets dangereux[59] ;
- Disposer de manifestes de collecte, de transport et de réception de déchets dangereux[60] ;
- Se doter d'un registre pour consigner les entrées et sorties de déchets dangereux à partir de leur lieu d'entreposage[61] ;
- Remettre au Semarnat un rapport semestriel sur les entrées et sorties de déchets dangereux survenus au cours de la période visée[62].

La norme NOM-052-SEMARNAT-1993[63], mise à jour en juin 2006[64], définit les caractéristiques selon lesquelles des déchets sont considérés

55. LGEEPA, article 151 bis.
56. RRP, article 8, paragraphe VII, et article 14, paragraphes I et 15.
57. Voir le point 8 du présent document pour de l'information sur les NOM applicables en matière de gestion des déchets dangereux.
58. RRP, article 6.
59. RRP, article 8, paragraphe I.
60. RRP, article 23.
61. RRP, article 21.
62. RRP, article 8, paragraphe XI.
63. NOM-052-SEMARNAT-1993, qui définit les caractéristiques des déchets dangereux, en établit la liste et détermine les seuils de toxicité pour l'environnement, publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération) le 22 octobre 1993.
64. NOM-052-SEMARNAT-2005, qui dresse la liste des déchets dangereux, en définit les caractéristiques et en établit le processus d'identification et de classification. Publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération), le 23 juin 2006.

comme dangereux, dresse la liste des déchets dangereux[65] et établit les seuils à partir desquels les déchets visés deviennent nocifs pour l'environnement. Bien qu'elles ne soient pas expressément mentionnées dans cette norme[66], les activités de l'entreprise ALCA font appel à certains déchets issus de sources non spécifiques qui sont visés par elle[67]. En outre, il existe un rapport entre la norme en question et les allégations concernant l'application efficace de l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA, car elle énonce l'obligation générale d'assurer la gestion adéquate des déchets dangereux, ainsi que de l'article 415, paragraphe I, du CPF (en vigueur en 1996), lequel définit les activités répréhensibles faisant intervenir des matières ou des déchets dangereux.

6.3 Contexte de la législation de l'environnement visée

6.3.1 Application de la législation de l'environnement par le Profepa

a. Compétence du Profepa eu égard aux odeurs et émissions

Les pouvoirs du gouvernement fédéral, des États et du District fédéral (D.F.) en matière environnementale sont définis dans les articles 7 et 9 de la LGEEPA, alors que les pouvoirs de ces instances en ce qui concerne la pollution atmosphérique sont établies aux articles 111 bis et 113 de cette même loi. En vertu de cette dernière, le District fédéral jouit en principe de pouvoirs qui l'habilitent à assurer la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique provenant de sources fixes considérées comme des établissements commerciaux, à l'exception de celles qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral.

Étant donné qu'on a attribué, en 1996, les mêmes pouvoirs au District fédéral et aux États mexicains en matière environnementale — c'est-à-dire que ces instances sont devenues homologues —, les cas dans lesquels les dispositions relatives aux émissions atmosphériques

65. NOM-052-SEMARNAT-1993, qui contient les listes des déchets dangereux selon leur classification par secteur industriel et procédé, par source non spécifique, selon qu'ils sont issus de matières premières, se trouvant dans des sacs ou des réservoirs, qui entrent dans la production de peinture.
66. Seule la fabrication de latex de styrène butadiène (SBL) est mentionnée dans cette NOM. Ce latex sert à la fabrication de la matière qui couvre l'envers des tapis ainsi qu'au couchage du papier. Tiré du glossaire en ligne du site Web « The Styrene Forum » <http://www.styreneforum.org/glossaret_index_es.html#l/> (consulté le 2 octobre 2006).
67. Sont mentionnés (à l'annexe 3, tableau 2, alinéa 1) les réservoirs et fûts vides ayant servi à la manutention de déchets dangereux, d'huiles lubrifiantes usées et de résidus de solvants (xylène).

s'appliquent aux États doivent également être considérés comme s'appliquant au District fédéral :

> Article 9. Sont conférés au gouvernement du District fédéral, en matière de préservation de l'équilibre écologique et de protection de l'environnement, conformément aux dispositions adoptées par l'Assemblée législative du District fédéral, les pouvoirs énoncés aux articles 7 et 8 de la présente loi [soulignement ajouté].

> Article 7. Sont conférés aux États [et, par conséquent, au D.F.], conformément aux dispositions de la présente loi et des lois locales en la matière, les pouvoirs afférents aux matières suivantes :
> [...]
> III. La prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique produite par des sources fixes exploitées en tant qu'établissements industriels ainsi que des sources mobiles qui ne relèvent pas du gouvernement fédéral.

> Article 112. En matière de prévention et de maîtrise de la pollution atmosphérique, conformément à la répartition des pouvoirs établie aux articles 7, 8 et 9 de la présente loi, ainsi que dans la législation locale, les gouvernements des États et du District fédéral ainsi que les administrations municipales sont chargés de :
>
> > I. la maîtrise de la pollution atmosphérique dans les propriétés et les zones relevant de l'administration locale ainsi que contre celle produite par des sources fixes exploitées en tant qu'établissements industriels, commerciaux ou de services, dans la mesure où ces sources ne sont pas visées par l'article 111 bis de la présente loi [soulignement ajouté].

Comme le prévoit l'article 112 de la LGEEPA, la compétence du District fédéral en matière d'émissions atmosphériques provenant de sources fixes exploitées en tant qu'établissements industriels n'est pas absolue. Dans certains cas, la loi prévoit qu'il incombe au gouvernement fédéral d'exercer un contrôle à cet égard :

> Article 111 Bis. [...] Une autorisation du Ministère est nécessaire pour exploiter des sources fixes relevant de la compétence fédérale qui émettent ou peuvent émettre des odeurs, des gaz ou encore des particules solides ou liquides dans l'atmosphère.

> Pour l'application de la présente loi, sont considérées comme des sources fixes relevant du gouvernement fédéral celles qui sont exploitées en tant qu'établissements appartenant aux secteurs suivants : industries chimiques, pétrolières et pétrochimiques ; peintures et encres ; fabrication de

> véhicules automobiles ; cellulose et papier ; métallurgie ; verre ; production d'électricité ; amiante ; ciment et chaux ; gestion des déchets dangereux [soulignement ajouté].
>
> Le règlement pris aux fins de l'application de la présente loi déterminera, pour chacun des secteurs industriels susmentionnés, les sous-secteurs particuliers assujettis à la législation fédérale en ce qui concerne les émissions atmosphériques polluantes [soulignement ajouté].

Les sous-secteurs industriels visés ont été définis[68] pour la première fois dans une décision administrative — et non dans un règlement — publiée dans le DOF le 11 avril 1997 et révisée le 9 avril 1998[69]. On énonce dans cette décision les deux critères de base pour l'inclusion d'un sous-secteur, à savoir : i) l'appartenance à un des secteurs mentionnés à l'article 111 bis de la LGEEPA ; ii) l'émission d'odeurs ou de particules solides ou liquides dans l'atmosphère dans le cadre du processus de production[70]. On y mentionne également que, dans le secteur des produits chimiques, la *fabrication d'huiles synthétiques* ainsi que l'enduction de *pièces dans le cadre de la fabrication du caoutchouc* relèvent de la compétence fédérale. Or, il est signalé dans la demande de permis d'exploitation d'ALCA que les activités de l'entreprise comprennent la fabrication de latex de polystyrène et l'imprégnation de pièces de toile avec cette substance[71].

Enfin, aux termes de l'article 111 bis de la LGEEPA, les odeurs émises par des sources fixes de compétence fédérale relève du gouver-

68. Cette liste de sous-secteurs a été dressée en fonction de la *Clasificación Mexicana de Actividades y Productos* (CMAP, Classification mexicaine des activités et des produits), un code définissant les activités économiques produit par l'*Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática* (INEGI, Institut national de géographie, de statistique et d'informatique) afin de réunir des données économiques en fonction de catégories d'activités. Le code CMAP est sur le point d'être remplacé par le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN).
69. Le mécanisme d'obtention du *Cédula de Operacion Anual* (COA, certificat annuel d'exploitation) et du *Licencia de funcionamiento* (permis d'exploitation) a été établi dans un accord publié dans le DOF le 11 avril 1997, et dans sa version ultérieure adoptée au moyen d'une modification publiée dans le DOF, le 9 avril 1998. Le 18 janvier 1999, on a publié dans le DOF un avis qui rendait publique la marche à suivre pour obtenir le *Licencia de funcionamiento* (permis d'exploitation) ainsi que la formule de demande afférente pour les établissements industriels relevant du gouvernement fédéral, de même que le COA.
70. Parmi les autres critères pris en compte, mentionnons l'utilisation de procédés faisant intervenir des réactions chimiques, des traitements thermiques ou des opérations de fonderie ou de trempe. *Instructivo General, Licencia Ambiental Única (Directives générales – LAU, permis unique en matière d'environnement)*, Semarnat, 1999.
71. Demande de permis d'exploitation numéro 93-8975, datée du 16 décembre de 1992, annexe 2.

nement fédéral. En revanche, selon l'article 8, paragraphe VI, de la LGEEPA, les administrations municipales sont compétentes en matière de surveillance de la conformité à la loi au chapitre des odeurs provenant d'établissements commerciaux ou de services et ne vise pas les établissements industriels[72].

Toutefois, dans sa réponse à la demande d'information faite par le Secrétariat aux fins de la constitution du dossier factuel, le bureau du Profepa de la *Zona Metropolitana del Valle de México* (ZMVM, région métropolitaine de la vallée de México) déclarait que les émissions atmosphériques produites par ALCA ne relevaient pas de sa compétence. À ce sujet, le bureau du Profepa s'exprimait en ces termes :

> Les émissions atmosphériques que pourrait produire l'entreprise [ALCA] relèvent du Secrétariat à l'écologie du bureau du District Fédéral ; l'entreprise n'est plus considérée comme une source fixe de compétence fédérale, en vertu du document publié dans le DOF, le 13 décembre 1996.[73]

Cette déclaration étonne, étant donné certains cas concrets où l'autorité fédérale a appliqué la législation de l'environnement. En effet, entre 1994 et 1997, le Profepa a effectué cinq visites d'inspection aux installations d'ALCA, visites qui ont donné lieu, dans deux cas, à la fermeture de ces dernières en raison d'infractions en matière de pollution atmosphérique. En outre, les permis en matière d'émissions obtenus par ALCA relèvent de la compétence du gouvernement fédéral et décrivent précisément des processus de production qui consistent à *fabriquer du caoutchouc synthétique* et à *enduire des pièces utilisées dans le processus de production*[74].

---

72. LGEEPA, article 8 : « En vertu des dispositions de la présente loi et des législations locales en la matière, les municipalités doivent veiller à :
[...] VI. L'application des dispositions juridiques relatives à la prévention et à la maîtrise de la pollution par le bruit, les vibrations, l'énergie thermique, les radiations électromagnétiques et lumineuses, ainsi que les odeurs pouvant nuire à l'équilibre écologique et environnemental, et provenant de sources fixes exploitées en tant qu'établissements commerciaux ou de services, ainsi que la surveillance du respect des dispositions s'appliquant, lorsqu'il y a lieu, aux sources mobiles, à l'exception de celles qui relèvent de la compétence fédérale en vertu de la présente loi. »
73. Document émanant de la sous-section de l'inspection et de la surveillance (*Subdelegación de inspección y vigilancia*) du bureau du Profepa de la ZMVM et expédié au Secrétariat par le truchement du document officiel PFPA-SII-DGIFC-0142/2006, daté du 10 février de 2006, produit par la *Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación* (DGIFC, Direction générale de l'inspection des sources de pollution) du Profepa.
74. Demande de permis d'exploitation numéro 93-8975, daté du 16 décembre 1992.

b. Imposition de sanctions

Les articles 171 et 175 bis de la LGEEPA abordent les sanctions pouvant être imposées pour la non-observation de la législation de l'environnement. On trouve à l'article 171 une liste des sanctions applicables, à savoir :

1. Amende. L'amende susceptible d'être imposée par l'autorité compétente entre 1996 et 2001 pouvait équivaloir au montant de 20 à 20 000 jours de salaire minimum général journalier alors en vigueur dans le District fédéral, tandis que les amendes imposées après la réforme de 2001 peuvent équivaloir au montant de 20 à 50 000 jours de salaire minimum général journalier[75].

2. Fermeture temporaire ou définitive, partielle ou totale, de l'établissement, dans les cas suivants :

   - Défaut de prendre, dans les délais impartis, les mesures correctives imposées ;
   - Récidive, quand les infractions entraînent des effets néfastes pour l'environnement ;
   - Désobéissance répétée, à trois reprises ou plus, à un mandat visant à prendre une ou plusieurs mesures correctives ou urgentes imposées par l'autorité.

3. Détention administrative d'une durée pouvant aller jusqu'à 36 heures.

4. Saisie des articles liés à la récidive ou à l'infraction.

5. Suspension ou révocation du permis.

En vertu de l'article 173, l'autorité doit, au moment de décider de l'imposition d'une sanction, prendre en considération :

1. La gravité de l'infraction, compte tenu des préjudices causés à la santé publique et à l'environnement et du fait que les limites établies dans une NOM aient été dépassées ou non ;

75. Le salaire minimum général journalier en vigueur dans le District fédéral au moment de la réforme de 1996 était de 26,45 pesos, et il a été haussé à 40,35 pesos en 2001. *Comisión Nacional de los Salarios Mínimos* (Commission nationale des salaires minimums), site Web : <http://www.conasami.gob.mx> (consulté le 15 décembre 2006). Par conséquent, les amendes pouvant être imposées par l'autorité allaient de 529 à 529 000 pesos en 1996, et de 807 à 2 017 500 pesos en 2006.

2. Les conditions économiques du contrevenant ;

3. La récidive (on considère qu'il y a récidive lorsque le contrevenant est l'auteur plus d'une fois d'actes donnant lieu à une infraction d'une même disposition de la LGEEPA dans les deux ans suivant la date de la commission de la première infraction constatée, à condition que cette première infraction n'ait pas été contestée ;

4. Le caractère intentionnel ou négligent, selon le cas ;

5. L'avantage retiré des actes à l'origine de l'infraction.

S'il y a toujours infraction une fois écoulé le délai accordé à l'auteur pour remédier à la situation, l'autorité peut imposer des amendes pour chaque jour de non-conformité à l'ordre. Le total des amendes ne pouvant excéder une somme équivalant à 50 000 jours de salaire minimum général journalier. En cas de récidive, le montant de l'amende peut aller jusqu'à deux fois le montant maximal permis (c'est-à-dire l'équivalent de 100 000 jours de salaire minimum général journalier). Une récidive peut aussi entraîner la fermeture définitive de l'établissement.

6.3.2 Application de la législation pénale en matière environnementale

Nous brossons dans la présente partie un tableau du contexte lié à la législation pénale du Mexique eu égard à l'application de l'article 4141, premier paragraphe, et de l'article 415, paragraphe I du CPF.

a. Exercice de la poursuite pénale

Au Mexique, dans la procédure pénale, la partie poursuivante est le ministère public, organe relevant du pouvoir exécutif et seule entité habilitée par la loi à demander à un tribunal la prise de mesures punitives et la réparation d'un tort[76]. Cette attribution, appelée « poursuite pénale », est conférée au ministère public par l'article 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Constitution politique des États-Unis du Mexique) (la « Constitution »)[77]. À l'échelon fédéral, les

76. Miguel Ángel Castillo Soberanes, « El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México », *Instituto de Investigaciones Jurídicas* (Institut de recherche juridique), UNAM, Mexique, 1992, p. 13, accessible en ligne à l'adresse : <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/864/4.pdf> (consulté le 29 mars 2006).

77. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Constitution politique des États-Unis du Mexique), article 21 : « L'imposition des peines correspond à un pouvoir exclusif de l'autorité judiciaire. Les enquêtes et les poursuites relatives aux crimes présumés relèvent du ministère public, lequel compte sur l'aide d'un corps policier placé sous son autorité et son commandement immédiats [...]. »

enquêtes relatives aux délits ainsi que les poursuites afférentes relèvent du MPF[78].

À l'étape de l'enquête — appelée « enquête préliminaire » —, le MPF réunit les preuves nécessaires pour établir la probabilité qu'une infraction a été commise. Le *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP, Code fédéral de procédure pénale) accorde au MPF des pouvoirs étendus en vertu desquels il peut « employer les moyens d'enquête qu'il juge nécessaires, même s'ils ne sont pas prévus par la loi, à condition que ces moyens ne soient pas contraires au droit »[79]. Lorsque le MPF, après avoir épuisé les mesures et les moyens dont il dispose pour constituer la preuve, ne parvient pas à établir la probabilité d'un délit ou la responsabilité du suspect, il peut décider d'*arrêter la poursuite pénale*.

En 2002, dans le cadre de la réforme du *Código Penal de la Federación* (CPF, Code pénal de la Fédération), on a apporté des changements de façon à ce que soit privilégié le recours à des mécanismes à caractère préventif et facultatif pour assurer la protection de l'environnement, plutôt que l'application du droit pénal :

> [TRADUCTION] Cependant, il importe de souligner que le but de l'initiative n'est pas d'apporter un changement de politique visant à ce que soit privilégiée l'application du droit pénal en tant qu'instrument de politique environnementale. Bien au contraire, elle va dans le sens de l'opinion selon laquelle le droit pénal doit être utilisé le moins possible et il faut privilégier les instruments juridiques à caractère préventif et facultatif en matière d'environnement pour l'application de la loi de l'environnement.[80]

b. Rôle de copoursuivant

En ce qui a trait à la participation du Profepa à l'application du droit pénal en matière d'environnement, l'article 182 de la LGEEPA

78. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Constitution politique des États-Unis du Mexique), article 102, alinéa A, deuxième paragraphe : « Il revient au ministère public de la Fédération de poursuivre, devant les tribunaux, les auteurs d'infractions de compétence fédérale. Par conséquent, il lui incombe de demander des mandats d'arrêt contre les personnes accusées de telles infractions, de réunir et de présenter des preuves afin d'établir la responsabilité de celles-ci, de veiller à ce que les procès se déroulent en toute régularité afin que l'administration de la justice se fasse rapidement et de façon expéditive, de demander l'imposition de peines et d'intervenir relativement à toutes les questions prévues par la loi. »
79. CFPP, article 180.
80. Exposé des motifs de la réforme du *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP, Code fédéral de procédure pénale).

accorde au Semarnat, par le truchement du Profepa, le pouvoir de dénoncer, auprès du MPF, les actes, omissions ou faits illicites pouvant correspondre à des infractions[81]. Cependant, à l'époque visée par notre analyse, le Profepa ne pouvait assister les agents du MPF, c'est-à-dire agir en tant que copoursuivant, pendant l'enquête préliminaire ou le processus pénal.

La notion de copoursuivant dans le cadre de l'enquête préliminaire ou du processus pénal est apparue en 1986, lorsqu'on a permis que, dans toute procédure pénale, la victime d'une infraction ou la partie lésée par cette dernière agisse de concert avec le MPF aux fins de la poursuite[82]. Toutefois, pendant plusieurs années, aucun principe de droit ni aucune jurisprudence n'indiquaient que le Profepa pouvait intervenir en qualité de partie. Le concept juridique de copoursuivant n'a été introduit qu'en 2002, dans la LGEEPA[83]. Force est donc de constater, aux fins du présent dossier factuel, que le Profepa n'était pas encore habilité à agir à titre de copoursuivant du ministère public au moment où cette loi a été appliquée au cas de l'entreprise ALCA.

c. Organes spécialisés en matière de droit pénal environnemental

À l'époque visée par le présent dossier factuel, le PGR comportait diverses entités pouvant enquêter sur les cas présumés de délits envi-

81. LGEEPA, article 182 : « Dans les cas où, du fait de l'exercice de ses attributions, le Secrétariat aurait connaissance d'actes ou d'omissions qui pourraient constituer des délits en vertu de la législation applicable, il présente au ministère public fédéral la plainte correspondante.
Toute personne peut présenter directement les plaintes pénales correspondant aux délits environnementaux prévus dans la législation applicable.
Le Secrétariat fournit, relativement aux questions relevant de sa compétence, tout avis technique ou toute expertise que pourraient lui demander le ministère public ou les autorités judiciaires en rapport avec une plainte déposée en raison de la commission d'un délit environnemental. »

82. CFPP, article 141 : « Dans toute procédure pénale, la victime ou la partie lésée par le délit a le droit de : [...] II. Se constituer copoursuivant avec le ministère public. »
La notion a été élargie en 1994, au moyen de l'article 365 du CFPP : « Sont habilités à interjeter appel le ministère public, l'inculpé et son défenseur ainsi que la partie lésée ou ses mandataires lorsqu'ils ont été reconnus par le juge de première instance comme copoursuivant du ministère public afin d'obtenir la réparation des dommages. Le cas échéant, l'appel portera sur la réparation des préjudices causés et injonctions nécessaires pour obtenir cette dernière. »

83. LGEEPA, article 182, quatrième paragraphe, ajouté le 31 décembre 2002 : « Le Bureau est copoursuivant, avec le ministère public, conformément au Code fédéral de procédure pénale. Ce qui précède ne porte pas atteinte au droit de la victime ou de la partie directement lésée par le délit d'agir en tant que copoursuivant, elle-même ou par l'entremise de son mandataire. »

ronnementaux, mais le Profepa ne possédait pas les pouvoirs nécessaires pour agir ni d'instances spécialisées habilitées à intervenir.

Au fil du temps, le PGR a compté en son sein diverses instances spécialisées en matière de délits environnementaux. Il y a eu à l'origine (de 1991 à 1997) la *Fiscalía Especializada para Delitos Forestales* (Bureau spécialisé dans les délits forestiers), qui est devenue (de 1997 à 1998) la *Fiscalía Especializada para Delitos Ecológicos y de Carreteras* (Bureau spécialisé dans les délits écologiques et routiers), laquelle a finalement été scindée (en 1998) en trois organes appelés *Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Ambientales* (Bureaux spécialisés dans les délits environnementaux)[84] et habilités à instruire les affaires de délits environnementaux, à faire enquête à leur sujet et à intenter les poursuites afférentes.

À l'époque qui nous intéresse, le Profepa avait les pouvoirs nécessaires pour faire enquête relativement aux infractions présumées à la législation de l'environnement et, s'il y avait lieu, dénoncer auprès du MPF les actes, omissions ou faits donnant lieu à la commission de délits. Cependant, non seulement le Profepa ne pouvait-il pas agir à titre de copoursuivant, mais il ne disposait pas non plus de structure administrative spécialisée lui permettant, en matière pénale, d'assurer le suivi, de constituer des dossiers, de rassembler des preuves ou de réaliser quelque autre activité visant à établir l'existence de délits environnementaux. Par conséquent, l'intervention du Profepa dans le cadre de l'enquête menée par les agents du PGR n'a pu être plus poussée, faute d'une structure et d'une spécialisation adéquates. En juin 2001, au moyen du règlement interne du Semarnat, on a créé la *Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio* (Direction générale des délits de compétence fédérale en matière d'environnement et des litiges afférents). En outre, la collaboration entre le PGR, le Semarnat et le Profepa est régie par une entente de collaboration publiée dans le DOF le 13 octobre 2004.

Au sujet des pouvoirs du MPF dans le cadre des enquêtes relatives aux délits, mentionnons que, dans le *Rapport sur le développement humain*

84. Décision A/70/98 du Procureur général de la République, qui a donné lieu à la constitution des *Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Ambientales* (ministères publics spécialisés dans les délits environnementaux) A, B et C. Publiée dans le DOF le 10 août 1998. Voir également la décision A/21/91 du Procureur général de la République, qui a donné lieu à la création de six instances spécialisées (*Fiscalías Especializadas*) au sein du ministère public. Aujourd'hui le PGR compte une unité spécialisée en matière d'enquêtes sur des délits environnementaux et prévues par lois spéciales (*Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales).*

au Mexique de 2004, publié par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), on affirme ce qui suit : [TRADUCTION] « [...] les fonctionnaires délèguent les cas dans lesquels une enquête plus poussée doit être menée pour vérifier les allégations relatives au suspect, et ils laissent parfois au plaignant le soin de recueillir des preuves [...] le ministère public fait tout pour arrêter la poursuite pénale dans les cas les plus complexes, invoquant des motifs tels que le manque de preuves, par exemple »[85].

d. Critère pour établir la probabilité d'un délit

La loi détermine à quel moment le ministère public détient suffisamment de preuves pour démontrer au tribunal que la commission d'un délit est probable. Entre 1993 et 2000, on a changé, dans la Constitution mexicaine, le critère auquel le MPF doit satisfaire pour établir la probabilité d'un délit. En effet, ce critère a d'abord été (de 1993 à 1999) celui des *éléments constitutifs* du délit, puis celui du *corps du délit* (en vigueur à partir de mars 1999). Ainsi, deux critères ont eu cours durant la période visée par notre analyse.

La différence la plus fondamentale entre ces deux concepts réside dans le fait que le critère des *éléments constitutifs* englobe le principe du *corps du délit*, mais tient également compte de la manière dont l'acte illicite a été commis, c'est-à-dire de façon intentionnelle ou non. Par conséquent, pour établir l'existence d'un délit en fonction du critère des *éléments constitutifs*, il faut notamment déterminer grâce à l'enquête si le délit a été commis de manière intentionnelle (dolosive) ou simplement par négligence (non intentionnelle).

En revanche, selon le critère du *corps du délit,* il faut prouver que le délit a été commis — c'est ce qu'on appelle la *matérialité des faits* —, c'est-à-dire démontrer l'existence du fait reproché et de tous ses éléments constitutifs pour qu'on puisse, en vertu de la loi, considérer ce fait comme un délit.

Par conséquent, au moment où l'enquête préliminaire a été menée, il aurait fallu, pour établir la preuve du délit présumé, inclure dans l'analyse beaucoup plus d'éléments que ceux qu'on a commencé à exiger par la suite — soit à partir de 1999.

85. *Rapport sur le développement humain au Mexique, 2004*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2004, p. 151.

e. Moyens de preuve

Sur le plan de la preuve (que ce soit selon le critère des *éléments constitutifs* ou suivant le critère du *corps du délit*), mentionnons que, conformément au code de procédure pénale mexicain, est admis en preuve [TRADUCTION] « tout ce qui peut servir à cette fin, dans la mesure où cela est pertinent, sans aller à l'encontre du droit, selon l'avis du juge ou du tribunal »[86].

En ce qui concerne les délits présumés relativement auxquels on a enquêté au sujet d'ALCA, l'inspection de même que les preuves d'opinion, les preuves orales et les preuves documentaires étaient des moyens de preuve acceptables pour intenter un recours relativement aux faits dénoncés, déclencher une enquête préliminaire et pouvoir déposer une plainte afin que soit engagée une procédure visant à établir la responsabilité pénale de l'accusé en matière environnementale[87].

De l'avis du conseiller du Secrétariat en matière de droit pénal, la complexité technique entourant les délits environnementaux rend généralement nécessaire le recours à des témoignages d'experts, lesquels permettraient en l'espèce de déterminer si les matières et déchets en cause pouvaient être considérés comme dangereux, d'établir l'existence de préjudices à la santé publique, aux ressources naturelles, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes — ou à tout le moins d'un danger pour l'un de ces éléments — et de prouver que les faits reprochés avaient causé l'émission, la libération ou le rejet dans l'atmosphère de gaz, de fumées ou de poussières ou que les conditions dont s'assortissait le permis octroyé par l'autorité fédérale compétente, y compris les conditions imposées par les dispositions législatives ou les NOM applicables, n'avaient pas été respectées[88].

f. Imposition de sanctions

Voici les peines prévues par le code de procédure fédéral du Mexique en ce qui a trait aux délits contre l'environnement liés à l'utilisation de déchets dangereux et aux émissions atmosphériques :

1. De 1996 à 2002 (en vertu de l'article 415, paragraphes I et II) :

   a. une peine d'emprisonnement de trois à six ans et

86. CFPP, article 206.
87. Avis technique en matière de droit pénal environnemental, fourni par le conseiller du Secrétariat en matière de droit pénal le 30 août 2006.
88. *Ibid.*

b. une amende représentant de 1000 à 20 000 jours de salaire minimum général journalier (SMGJ) ;

2. Après la réforme de 2002 (en vertu de l'article 414, premier paragraphe, et de l'article 415, paragraphe I) :

a. une peine d'emprisonnement de un à neuf ans et

b. une amende représentant de 1000 à 20 000 jours de SMGJ ;

En revanche, plutôt qu'une amende fondée sur le salaire minimum (c.-à-d. le SMGJ), le code de procédure fédéral (CPF) prévoit que la notion de « salaire journalier » correspond au revenu quotidien net du coupable, compte tenu de toutes ses sources de revenus, et prévoit que le montant minimal de ce salaire est l'équivalent du salaire minimum journalier en vigueur à l'endroit où le délit a été commis[89].

De plus, le code de procédure fédéral dispose que le juge doit prendre en considération les facteurs suivants au moment de déterminer la peine[90] :

1. L'importance du préjudice ou du danger causé ;

2. La nature du délit et les moyens utilisés pour le commettre ;

3. Les circonstances entourant le délit, par exemple le moment et le lieu de la commission, ainsi que la façon dont il a été commis ;

4. La forme et le degré de participation de l'accusé à la commission du délit ;

5. L'âge, le niveau de scolarité, les habitudes ainsi que les conditions sociales et économiques de l'auteur du délit ;

6. Le comportement antérieur de l'auteur du délit en ce qui a trait à ce dernier ;

7. Les autres facteurs particuliers et personnels de l'auteur du délit au moment de la commission de ce dernier, dans la mesure où ils sont pertinents.

89. CPF, article 29.
90. CPF, article 52.

7. Historique d'ALCA à Iztapalapa

Dans sa communication du 17 juin 2003, l'auteur a demandé au Secrétariat de tenir compte de l'information contenue dans la communication SEM-02-005 (*ALCA-Iztapalapa*), datée du 25 novembre 2002, dans laquelle il allègue qu'ALCA exploite une usine dans un secteur résidentiel depuis plus de 40 ans[91]. Par ailleurs, dans le cadre de sa résolution 05-05, le Conseil de la CCE a pris en considération les renseignements fournis dans les communications présentées le 25 novembre 2002 et le 17 juin 2003 par Ángel Lara García, ainsi que la réponse du Mexique, présentée le 4 décembre 2003.

À la lumière de ces documents, le Secrétariat fournit ici de l'information au sujet des allégations de l'auteur.

7.1 L'entreprise ALCA

En 1958, la société ALCA s'est établie dans le district d'Iztapalapa, où elle a exploité une usine jusqu'à décembre 2005, date à laquelle elle a fermé ses portes pour des raisons économiques et entrepris de démanteler ses installations. L'entreprise se livrait à la fabrication du latex de polystyrène et à l'imprégnation d'articles avec cette substance afin de fabriquer des produits destinés à l'industrie de la cordonnerie[92].

Depuis 1958, l'usine d'ALCA était située sur une propriété adjacente à celle où habitait l'auteur, situation qui a perduré jusqu'à la fermeture de l'établissement, à la fin de 2005. Le rejet de produits chimiques se faisait par des tuyaux raccordés à une prise donnant sur la rue, à quelques mètres de la maison de l'auteur[93]. Les fûts utilisés pour l'entreposage des produits, ainsi que les réacteurs chimiques et le four se trouvaient sur un terrain juste à côté du domicile de l'auteur, séparé de ce dernier par une clôture de fil barbelé construite en 1995 et dont la hauteur a été accrue en 1997[94]. Dans la même cour où se trouvait le point de livraison de la matière première, les réservoirs de styrène, le réacteur chimique et le four, on procédait au mélange des solvants à l'air libre, opération qui produisait de fortes odeurs[95].

---

91. Document de l'auteur à l'intention du Secrétariat de la CCE et daté du 3 juillet 2003.
92. Ces renseignements ont été fournis par le directeur des opérations d'ALCA au conseiller juridique du Secrétariat, durant leur visite de l'établissement, le 1er décembre 2005.
93. *Rapport final de la visite du site,* Dames & Moore de México, S. de R.L. de C.V., février 2006.
94. Décision administrative rendue par la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises), le 4 novembre 1997.
95. Dames & Moore de México, S. de R.L. de C.V., *op. cit.*, note 93.

Les employés d'ALCA effectuaient à la main, dans la cour de l'usine, un mélange des solvants destiné à la préparation d'un produit connu sous le nom d'« activateur » et vendu par l'entreprise aux clients en tant qu'adhésif au latex[96]. En raison des conditions imposées par l'autorité compétente en matière environnementale, ce processus a été modifié, puis définitivement éliminé à la fin de 1997[97], après que le Profepa a ordonné à l'entreprise de se doter d'un système d'entreposage pour les matières dangereuses[98].

Entre 2000 et 2004, le secteur de la chaussure, à qui ALCA fournissait ses produits, a subi les effets de certains facteurs touchant le marché, notamment l'importation de chaussures[99], une hausse du prix des matières premières[100] et une baisse de productivité[101], ce qui a entraîné des fermetures d'usine. Les entreprises qui, comme ALCA, approvisionnaient cette industrie ont donc dû réduire leurs activités[102]. En ce qui concerne ALCA, ses dirigeants ont congédié une partie de ses employés en 2003[103], en raison des mauvaises conditions qui régnaient sur le marché de la chaussure. L'entreprise a poursuivi ses activités, mais au milieu du mois de décembre 2005, elle s'est vue forcée de fermer

96. *Ibid.*
97. [TRADUCTION] « [L'] intéressé indique et propose : un changement graduel dans l'utilisation de solvants, en fonction de la modification des formules, et une diminution du nombre de clients à qui il vend des activateurs [...] a remplacé le toluène par le xylol [...] en outre, l'ammoniaque a été remplacée par la triéthanolamine [...] Pour ce qui est du deuxième four, on a ordonné le recouvrement de l'installation avec des feuilles de métal galvanisé afin d'isoler la partie centrale du four, et le mur contigu a été élevé à 8 mètres. » Décision administrative 252/97 de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises) du Profepa, datée du 4 novembre 1997.
98. Rapport d'inspection 09-009-0926/94-V-02, daté du 10 mars 1997, à la page 6.
99. Les importations de chaussures ont connu une hausse moyenne de 30 % entre 2000 et 2001. *Programa para la Competitividad de la Industria del Cuero y Calzado* (Programme pour la compétitivité de l'industrie du cuir et de la chaussure), *Secretaría de Economía* (Ministère de l'Économie).
100. Entre 2002 et 2004, le coût des produits tels que les semelles a augmenté de 13 %. *La Jornada*, Mexique, 10 janvier 2005.
101. Au cours des quatre dernières années, l'industrie de la chaussure a vu son apport à l'économie mexicaine diminuer de beaucoup en raison de la faible augmentation de sa production. *Programa para la Competitividad de la Industria del Cuero y Calzado* (Programme pour la compétitivité de l'industrie du cuir et de la chaussure), *Secretaría de Economía* (Ministère de l'Économie).
102. Selon les registres de l'administration générale des douanes du Mexique, le nombre de paires de chaussures importées (dont l'importation a été documentée) dépassait 34 500 000. *La Jornada*, Mexique, 10 janvier 2005.
103. Information fournie par le directeur des opérations d'ALCA aux représentants du Secrétariat, durant leur visite de l'établissement, le 1er décembre 2005.

définitivement ses portes à la suite d'une diminution de ses ventes[104]. Au cours d'une visite de l'usine effectuée le 11 décembre 2005, ALCA a informé le Secrétariat qu'elle n'avait pas avisé les autorités compétentes de la fermeture de son usine et du démantèlement de ses installations.

Les produits vendus par ALCA servaient à la fabrication de contreforts, de doublures et de pièces en matière synthétique pour l'extrémité de chaussures ainsi qu'à celle de portefeuilles et de sacs à main pour dames[105]. Dans le *Sistema de Información Empresarial Mexicano* (SIEM, Système national d'information sur les entreprises mexicaines), il est inscrit qu'ALCA produisait des contreforts pour chaussure et des doublures synthétiques, et que le procédé de fabrication faisait principalement appel à des textiles, des pigments et des solvants[106]. En 2004, l'entreprise comptait environ 24 employés[107] et se classait parmi les petites entreprises[108]. Ses installations couvraient une superficie de près de 3 540 m^2, et les aires de production consistaient en : a) une cour pour l'entreposage des produits chimiques où l'on trouvait des fûts d'une capacité de 9 000 litres chacun contenant du monomère de styrène, un fût de 400 litres pour l'entreposage du xylène et un fût de 4 700 litres pour l'entreposage du diesel ; b) un site où se trouvait un réacteur servant à la préparation du latex et où — en plus du réacteur comme tel — il y avait un fût de 2 480 litres pour l'entreposage du monomère de styrène et un autre fût où était entreposé du xylène et dont la capacité n'était pas indiquée ; c) une aire où s'effectuait l'imprégnation de la toile et où on trouvait les cuves et les machines nécessaires à l'opération de même qu'un four vertical au gaz de pétrole liquéfié (GPL) pour le séchage du latex, un four horizontal à vapeur muni de serpentins et d'une chaudière ; d) deux aires destinées à la fabrication de la toile ; e) une aire

104. *Ibid*.
105. Shoe Infonet ALCA, S.A. de C.V., accessible en ligne à l'adresse <http://personales.com/mexico/mexico/alca/> (consulté le 16 janvier 2006).
106. *Sistema de Información Empresarial Mexicano* (SIEM, Système national d'information sur les entreprises mexicaines), accessible en ligne à l'adresse <http://www.secofisiem.gob.mx/portalsiem/> (consulté le 16 janvier 2006).
107. *Sistema de Información Empresarial Mexicano* (SIEM, Système national d'information sur les entreprises mexicaines), renseignements consignés en 2004. Accessible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.secofi-siem.gob.mx/portalsiem/> (consulté le 16 janvier 2006).
108. Conformément à l'article 3, paragraphe III, de la *Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* (LDCMPME, Loi sur la promotion de la compétitivité des micro-, petites et moyennes entreprises), publiée dans le DOF, le 30 décembre 2002, les entreprises du secteur industriel sont classées selon le nombre d'employés : micro-entreprises = 0-10 employés ; petites entreprises = 11-50 employés ; moyennes entreprises = 51-250 employés ; grandes entreprises = plus de 250 employés.

pour l'entreposage des déchets dangereux pouvant accueillir trois fûts de 200 litres et consistant en une plateforme bétonnée entourée, sur trois côtés, d'un mur de retenue — également en béton — et doté, sur un côté, d'un bord incliné vers l'intérieur afin de permettre la manipulation des réservoirs de stockage et d'éviter la dispersion de toute matière dangereuse en cas de fuite[109].

Les activités de production d'ALCA comportaient les trois étapes suivantes[110] :

- **Élaboration de toile.** Pour cette étape, on utilisait des métiers à tisser le coton afin de produire des rouleaux de toile. On passait ensuite la toile dans des machines à pelucher afin de faire lever les fibres du coton et de donner à ce dernier une texture ouateuse. D'après le personnel de l'usine, l'entreprise a eu recours, à une certaine époque, à un procédé selon lequel on emploie des balles de coton pour fabriquer de la toile non tissée. Toutefois, on a par la suite abandonné cette méthode, et les représentants du Secrétariat n'ont donc pu en être témoins lors de leur visite des installations, en décembre 2005.

- **Fabrication de latex de polystyrène.** Le latex de polystyrène[111] s'obtient par le mélange de certains produits, principalement le monomère de styrène et le xylène.

- **Imprégnation et séchage.** La toile de coton était plongée dans le latex afin qu'elle s'en imprègne jusqu'à atteindre l'épaisseur désirée, puis on la passait au four afin de la sécher. À cette étape, les vapeurs produites par le séchage ainsi que les gaz de combustion libérés par les fours et la chaudière à vapeur étaient rejetés dans l'atmosphère.

- **Finition et emballage.** La toile imprégnée et séchée était alors coupée et emballée conformément aux exigences du client.

---

109. Dames & Moore de México, S. de R.L. de C.V., *op. cit.*, note 93.
110. *Ibid.*
111. Le polystyrène est utilisé pour produire le plastique entrant dans la fabrication des meubles, des produits électroniques, des boîtes de plastique, des récipients pour ranger la nourriture, des matériaux isolants et des jouets. *Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement des États-Unis), *Locating and estimating air emissions from sources of Styrene*, Office of Air Quality Planning and Standards (OAQPS, Bureau de la planification et des normes sur la qualité de l'air), avril 1993.

Pendant leur visite des installations, effectuée le 11 décembre 2005, les représentants du Secrétariat ont constaté que l'ensemble de l'équipement était inutilisé, y compris les fours servant au séchage du latex qui produisaient auparavant des émissions de composés organiques volatils (COV). En outre, dans l'aire destinée à l'entreposage des déchets dangereux, ils ont vu trois fûts fermés portant des mentions qui indiquaient, respectivement, que l'un contenait des solvants usés, l'autre, des huiles usées, et le troisième, des déchets solides imprégnés d'huiles[112]. Ils ont également trouvé des réservoirs de divers types et de différentes capacités, notamment des réservoirs métalliques de 200 litres et des fûts de 19 litres (dont certains étaient vides et d'autres contenaient de petites quantités de substances), qui avaient servi à la manutention des matières premières et du latex préparé. Certaines étiquettes indiquaient que les réservoirs avaient contenu d'autres produits chimiques utilisés pour préparer le latex, par exemple l'éthylène glycol, le méthylène glycol, le toluène et le chlorure d'ammonium[113].

7.2 Le district d'Iztapalapa

En 2000, Iztapalapa comptait 1 773 343 habitants[114]. Elle était alors le district du Mexique affichant la plus importante population[115], surpassant les circonscriptions territoriales les plus peuplées des États du Yucatán, de Morelos, de Durango, de Querétaro, de Zacatecas, de Tlaxcala, d'Aguascalientes, de Nayarit, de Quintana Roo, de Campeche, de Colima et de Baja California Sur[116]. La densité urbaine moyenne

112. Dames & Moore de México, S. de R.L. de C.V., *op. cit*.
113. *Ibid*.
114. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, accessible en ligne à l'adresse <http://www.inegi.gob.mx/> (consulté le 19 décembre 2005).
115. Les résultats du recensement sont regroupés par municipalité et, dans le cas du District fédéral, par district. En ce qui concerne les villes de México, Monterrey, Guadalajara et Puebla, si on les considère comme des régions métropolitaines, leur population est passablement plus élevée que celle d'Iztapalapa. Cependant, en tant que circonscriptions territoriales, elles se divisent en municipalités dont le nombre d'habitants est inférieur à celui du district d'Iztapalapa. Sedesol, *Sistema de Consulta de Indicadores del Sistema Urbano Nacional*, 2005, accessible en ligne à l'adresse <http://habitat2.sedesol.gob.mx/sedesol/scisunweb/index.php> (consulté le 7 décembre 2005).
116. Yucatán : 1 658 210 habitants ; Morelos : 1 555 296 habitants ; Durango : 1 448 661 habitants ; Querétaro de Arteaga : 1 404 306 habitants ; Zacatecas : 1 353 610 habitants ; Tlaxcala : 962 646 habitants ; Aguascalientes : 944 285 habitants ; Naetarit : 920 185 habitants ; Quintana Roo : 874 963 habitants ; Campeche : 690 689 habitants ; Colima : 542 627 habitants ; Baja California Sur : 424 041. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, accessible en ligne à l'adresse <http://sc.inegi.gob.mx/simbad/ index.jsp?c=125> (consulté le 19 décembre 2005).

établie pour Iztapalapa[117] était de 211 hab./ha[118], soit 21 % de plus que celle de la ZMVM[119]. En cinq décennies, c'est-à-dire entre 1950 et 2000, le nombre d'habitants d'Iztapalapa s'est multiplié par plus de 23[120].

Tableau 2. Croissance démographique à Iztapalapa[121]

Année	Total	Croissance démographique
1950	76 621	
1960	254 355	177 734
1970	522 095	267 740
1980	1 262 354	740 259
1990	1 490 499	228 145
2000	1 771 673	282 174

Au cours des 30 dernières années, l'évolution d'Iztapalapa a été marquée par un épuisement de sa réserve territoriale, même si elle a compté pour 83,7 % de la croissance démographique du District fédéral[122]. Pour la seule décennie 1970-1980, 54,3 % de cette croissance est attribuable à Iztapalapa. Entre 1980-1990, la population d'Iztapalapa a connu une augmentation de 1,6 fois supérieure à celle du reste du

117. L'indicateur de la densité urbaine moyenne correspond à la moyenne pondérée du nombre d'habitants des aires géostatistiques de base (AGEB) et de leur superficie. Cette façon de calculer la densité donne une meilleure idée de la concentration de la population urbaine dans chaque zone métropolitaine, étant donné qu'une grande partie des municipalités n'est pas urbanisée.

118. Sedesol, *Sistema de Consulta de Indicadores del Sistema Urbano Nacional*, 2005, accessible en ligne à l'adresse <http://habitat2.sedesol.gob.mx/sedesol/scisunweb/index.php> (consulté le 7 décembre de 2005).

119. La densité urbaine enregistrée pour la ZMVM était de 173,12 en 2000. Sedesol, *Sistema de Consulta de Indicadores del Sistema Urbano Nacional*, 2005 ; accessible en ligne à l'adresse <http://habitat2.sedesol.gob.mx/sedesol/scisunweb/index.php> (consulté le 19 décembre 2005).

120. District d'Iztapalapa, *Cuaderno estadístico delegaciona*, 2000, page 23, tableau 2.1, cité sur le site Web : Delegación Iztapalapa, Demografía <http://www.iztapalapa.df.gob.mx/> (consulté le 16 décembre 2005).

121. INEGI, *Distrito Federal. VII, VIII, IX, X, XI et XII Censos Generales de Población y Vivienda (Recensement général et dénombrement des habitations)*, 1950, 1960, 1970, 1970, 1980, 1990 et 2000.

122. *Delegación Iztapalapa*, *Demografía*, accessible en ligne à l'adresse <http://www.iztapalapa.df.gob.mx/> (consulté le 16 décembre 2005).

District fédéral[123], le district accueillant des familles qui quittaient les districts centraux du D.F. et d'autres États.

Dans un document daté du 7 février 2006 et produit par la *Dirección de Planeación y Evaluación del Desarrollo Urbano* (DPEDU, Direction de la planification et de l'évaluation du développement urbain), qui relève du gouvernement du District fédéral, on reconnaît la complexité liée à l'aménagement urbain dans le district d'Iztapalapa :

> [TRADUCTION] En raison de son histoire, le district d'Iztapalapa compte au sein de ses zones résidentielles des installations industrielles, de sorte que diverses utilisations du sol se côtoient dans une même zone, donnant une image hétérogène de l'agglomération. Les problèmes environnementaux du district sont donc attribuables à des causes variées. Néanmoins, l'une des questions les plus importantes pour l'administration locale réside dans l'amélioration de l'environnement par le contrôle des sources de pollution, la récupération, l'accroissement des zones boisées et le recours à des technologies qui réduisent les impacts de la pollution sur les écosystèmes.

La DPEDU décrit également trois programmes de développement urbain, soit ceux des années 1982, 1987 et 1997[124] :

- **Programme partiel de développement de 1982.** Le terrain sur lequel se trouvait l'usine d'ALCA était situé dans la zone 27, laquelle est classée dans la catégorie de l'*industrie lourde voisine*, pour laquelle la fabrication de textiles, ainsi que les activités relevant de l'industrie légère et de l'assemblage sont autorisées. Les entreprises entrant dans cette catégorie peuvent réaliser des activités liées à une *industrie lourde et extractive exploitée sur moins de 2 hectares*, à condition de détenir un permis d'utilisation du sol.

- **Programme partiel de développement urbain de 1987.** Le terrain en question se trouvait dans une zone classée dans la catégorie « *industrie connexe, intensité de zone faible équivalant au plus à 1,5 fois le terrain* », pour laquelle on autorise l'utilisation à des fins liées à l'*industrie lourde, moyenne et légère.*

---

123. *Ibid*. Toutefois, dans l'information publiée par le district d'Iztapalapa, on indique que la population s'est accrue de 341 088 habitants, chiffre qui diffère des données fournies par l'INEGI.
124. Accessible en ligne sur le site Internet du district d'Iztapalapa : <http://www.iztapalapa.df.gob.mx/>.

- **Programme de développement urbain du district pour 1997**[125]. En vertu de ce programme, l'utilisation du sol déjà déterminée dans le programme partiel de développement urbain de 1987[126] est confirmée, le terrain visé étant classé dans la catégorie « Industrie (I) ». Selon le tableau des utilisations permises, sont autorisées : la *micro-industrie, l'industrie à domicile, l'industrie de haute technologie, ainsi que l'industrie légère connexe.*

En ce qui a trait aux activités réalisées par ALCA, on conclut ce qui suit : [TRADUCTION] « [...] compte tenu des caractéristiques particulières de ce type d'industrie, sur le plan de l'utilisation du sol, on peut estimer que ce type d'industrie est permis dans la zone visée et, par conséquent, que l'entreprise peut être exploitée sur le terrain en question ».

8. Effets sur la santé des composés utilisés par ALCA et normes applicables

L'auteur a fait savoir aux autorités concernées, lui-même ou par l'entremise de tiers, que les émissions et les vapeurs émanant des composés utilisés par ALCA l'incommodaient et nuisaient à sa santé, et d'autres personnes ont signalé comme effets des étourdissements, une inflammation et une irritation des yeux, ainsi que des maux de tête[127]. Selon les documents annexés à la communication, l'auteur et sa famille :

> [TRADUCTION] [sont] exposés depuis plus de 40 ans à des rejets de solvants émanant d'une usine située à côté de leur maison. M. Lara rapporte les symptômes suivants : asthénie, adynamie, étourdissements, vertiges, céphalées dans la région occipitale, douleurs abdominales accompagnées de nausées et de vomissements ainsi que tremblement des extrémités supérieures qui ont évolué depuis environ 20 ans et ont augmenté d'inten-

125. *Cartas de divulgación de desarrollo urbano*, *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda* (Secrétariat au développement urbain et au logement) ; accessible en ligne à l'adresse <http://www.seduvi.df.gob.mx/programas/divulgacion/delegaciones97/iztapalapa/iztapalapa.html> (consulté le 16 décembre 2005).
126. Les autres zones industrielles sont : Guadalupe del Moral, Industrial Iztapalapa, Progreso del Sur et Granjas Esmeralda.
127. Documents officiels non numérotés, datés du 5 décembre 2001 et du 24 février 2003 et émanant du sous-directeur des services de gérontologie de l'Inapam ; document officiel non numéroté, daté du 26 mai 2003 et émanant du sous-directeur des services de certification et de supervision de l'Inapam ; ainsi que document daté du 23 octobre 2002 et provenant d'un fournisseur de services du secteur. Les documents, fournis à la demande de l'auteur, ne sont adressés à une aucune autorité en particulier et ont été joints à la communication par l'auteur.

> sité au cours des six dernières années, tous ces symptômes s'accentuant quand l'usine rejette des émissions des composés qu'elle utilise.[128]

Dans ces documents, on signale également que :

> [TRADUCTION] Ces composés sont l'hexane, l'heptane, le styrène, le toluène et le xylène, des hydrocarbures aliphatiques polycycliques hautement toxiques, et ils présentent des risques pour la santé de la population, en particulier celle des familles qui vivent à proximité de la source quand l'entreposage et l'élimination de ces substances ne font pas l'objet d'une gestion adéquate.[129]

D'après les renseignements recueillis par le Secrétariat, les substances utilisées par ALCAN dans le cadre de son processus de fabrication étaient le styrène, le xylène, l'heptane, l'hexane et le toluène. Selon la durée et le degré d'exposition, le fait d'être exposé à ces substances peut avoir divers effets, notamment : irritation des voies nasales, de la gorge et des yeux[130], altération du système nerveux central[131], faiblesse des

128. Communication à la page 2, et documents officiels non numérotés datés du 15 et du 26 janvier 2001, émanant du directeur du service de recherche en santé et environnement de l'INER, et destinés au ministre de l'Environnement et au bureau du président de la République, respectivement. L'auteur a signalé les mêmes symptômes au Secodam, dans un document daté du 18 janvier 2001. N.B. L'asthénie se caractérise par un état de faiblesse généralisé et un manque de vitalité physique et psychique, tandis que l'adynamie désigne un manque de force ou d'énergie habituellement attribuable à une maladie.

129. Documents annexés à la communication SEM-02-005 (*ALCA-Iztapalapa*), datés du 15 janvier (3 documents), du 26 janvier, du 14 février ainsi que du 8 et du 16 octobre 2001, de même que du 1er et du 27 février 2002 ; ces documents ont été produits par l'INER à la demande de l'auteur et destinés au Bureau du président de la République et aux responsables du ministère de l'Intérieur, du Bureau du procureur général de la République, du Semarnat, du ministère de la Santé, du gouvernement du District fédéral, du Bureau du procureur du D.F. chargé de la protection de l'environnement, de la Direction générale de l'INSEN, du ministère du Développement social et de la Direction générale de la protection civile, respectivement.

130. Symptôme causé par l'exposition au styrène et au xylène. *Toxicological Profile for Styrene,* Agency for Toxic Substances and Desease Registry, US Department of Health and Human Services, septembre 1992, p. 14 ; accessible en ligne à l'adresse <http://www.atsdr.cdc.gov/toxprofiles/tp53.pdf> (consulté le 20 janvier 2006) ; *Praxair Material Safety Data Sheet. Xylenes*, Praxair, 2000, accessible en ligne, à l'adresse suivante : <http://www.praxair.com/praxair.nsf/AllContent/E76F3FE7D6A00DC985256A860081E821/$File/p6244.pdf> (consulté le 13 janvier 2006).

131. Symptôme causé par l'exposition au styrène et au toluène. ATSDR, *Toxicological Profile for Styrene,* Agency for Toxic Substances and Disease Registry, US Department of Health and Human Services, septembre 1992, p. 14 ; I. Andersen, G.R. Lundqvist, L. Molhave *et al.*, « Human response to controlled levels of toluene in six-hour exposures », Scand. J. Work Environ. Health, 1983, 9:405-418, in *Toxicological Profile for Toluene,* Agency for Toxic Substances and Disease Registry, U.S. Department of Health and Human Services, septembre 2000, p. 58, accessible en ligne à l'adresse

muscles[132], des jambes et des bras[133], fatigue et manque de coordination ;[134] douleurs abdominales[135] et vertige[136]. On a également documenté, chez des travailleurs de l'industrie de la chaussure, d'autres effets tels qu'une perte de sensibilité aux pieds et aux mains, suivie par une faiblesse des muscles des pieds et des jambes[137].

Diverses mesures prises par les autorités ont permis de confirmer l'existence d'odeurs produites par les activités d'ALCA ainsi que les effets incommodants de ces odeurs. Par exemple, dans un rapport factuel notarié[138] daté de 2005, on signale que, bien qu'on n'ait pu en établir la source, une odeur forte et incommodante pouvait être sentie dans les environs de l'usine d'ALCA. Dans le cadre de visites d'inspection effectuées en 1994[139], 1995[140] et 2001[141], des représentants du Profepa ont pu

---

suivante : <http://www.atsdr.cdc.gov/toxprofiles/tp56.pdf> (consulté le 24 janvier 2006).

132. Symptôme causé par l'exposition au styrène et au *n*-hexane. ATSDR, *Toxicological Profile for Styrene*, septembre 1992, p. 14 ; E.T. Yamamura, « *n*-Hexane poletneuropathet », (1969) 23(1) *Folia Psychiatrica et Neurologica Japonica* 45-57, cité dans Agency for Toxic Substances and Disease Registry, US Department of Health and Human Services, *Toxicological Profile for* n-*Hexane*, juillet 1999, p. 4, 38 et 39 ; accessible en ligne à l'adresse <http://www.atsdr.cdc.gov/toxprofiles/tp113-à la pagepdf> (consulté le 25 janvier 2006).

133. Symptôme causé par l'exposition au *n*-hexane, ATSDR, *Toxicological Profile for* n-*Hexane*, juillet 1999, p. 4, 38 et 39.

134. Symptôme causé par l'exposition au *n*-heptane. K.L. Low, J.R. Meeks et C.R. Mackerer, « n-*Heptane* », 1987, dans R. Snyder (éditeur), *Ethel Browning's Toxicity and Metabolism of Industrial Solvents*, volume I : Hydrocarbons, R. Snetder Elsevier, Amsterdam–New York–Oxford, cité dans *Ontario Air Standards for* n-*Heptane*, ministère de l'Environnement de l'Ontario, mars 2001, p. 4 ; accessible en ligne à l'adresse <http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/er/documents/2001/airstandards/PA00E0009.PDF> (consulté le 15 février 2006).

135. Symptôme causé par l'exposition au *n*-hexane, ATSDR, *Toxicological Profile for* n-*Hexane*, juillet 1999, p. 4, 38 et 39.

136. Symptôme causé par l'exposition au *n*-hexane et *n*-heptane. ATSDR, *Toxicological Profile for* n-*Hexane*, juillet 1999 ; ministère de l'Environnement de l'Ontario, *op. cit*., mars 2001, p. 4.

137. ATSDR, *Toxicological Profile for* n-*Hexane*, juillet 1999, p. 4.

138. Acte notarié établi par José Luis Latapi Fox, notaire public numéro 120 du District fédéral, au moyen du document public numéro 38 241, daté du 10 janvier 2005.

139. [TRADUCTION] « [On] perçoit des odeurs dues au fait que l'imprégnation de latex se fait à la main », rapport d'inspection 09-009-0926/94, daté du 7 décembre 1994, p. 4.

140. [TRADUCTION] « L'air prélevé ne provient pas d'une aire fermée, mais ouverte, et la zone de prélèvement ne correspond pas à l'endroit où se trouvent les cuves servant à l'imprégnation ; par conséquent, les odeurs produites se perçoivent dans l'aire en question », rapport de vérification 09-009-0926/97U02 visant la conformité des mesures, daté du 10 mars 1997, p. 4.

141. [TRADUCTION] « [pendant] la visite des installations, on percevait des odeurs caractéristiques du styrène », rapport d'inspection 15-009-0035/01-D daté du 27 juillet 2001, p. 7.

vérifier que des odeurs attribuables aux opérations entourant l'imprégnation au latex de polystyrène pouvaient être perçues.

D'après la documentation fournie par le Mexique, l'auteur et ALCA, et l'information recueillie par le Secrétariat, il ne fait pas de doute que la société ALCA utilisait pour ses activités du styrène, du xylène, de l'heptane, de l'hexane et du toluène. De façon plus particulière, soulignons qu'un avis en matière chimique émis par des experts du PGR mentionne la présence de telles substances dans les échantillons prélevés dans les réservoirs d'entreposage de l'entreprise[142]. Durant leur visite de l'usine d'ALCA, en décembre 2005, les représentants du Secrétariat ont pu constater que la capacité totale d'entreposage des réservoirs de styrène et de xylène était de 72 000 et de 400 litres, respectivement[143]. Quant aux autres substances susmentionnées (toluène, hexane et heptane), les documents émanant des autorités compétentes démontrent qu'ALCA en faisait usage[144]. Les déchets utilisés dans le processus de fabrication du caoutchouc synthétique sont considérés comme des déchets dangereux, ainsi que les solvants usés dérivés du xylène et du toluène[145].

Les émissions atmosphériques de COV provenant d'installations où l'on emploie des procédés tels que ceux utilisés par ALCA ne sont pas assujetties à des limites admissibles. L'autorité administrative responsable a donc sanctionné ALCA pour non-respect des conditions liées au permis d'exploitation, conditions qui comprenaient l'installation d'un dispositif de contrôle des émissions de COV[146].

Certaines des substances chimiques utilisées par ALCA sont visées par des normes qui permettent de déterminer si des activités hautement

142. Avis en matière chimique émis par des experts de la *Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales* (Direction générale des services spécialisés) du *Procuraduría General de la República* (PGR, Bureau du Procureur général de la République), daté du 25 juillet 1997.

143. Huit réservoirs de 9 000 litres servant à l'entreposage du styrène et un réservoir de 400 litres destiné à l'entreposage du xylène. C'est donc dire que 99 % des substances entreposées correspondaient à du styrène, alors que le reste était du xylène, utilisé comme solvant.

144. Document officiel CA/349/02 daté du 14 octobre 2002 et signé par le coordonnateur des experts-conseils du Semarnat, et document officiel 10950 daté du 25 juillet 1997 et signé par des experts de la *Dirección General de Servicios Periciales* (Direction générale des services spécialisés) du PGR.

145. NOM-052-SEMARNAT-1993, qui définit les caractéristiques des déchets dangereux, la liste de ces derniers et les seuils au-delà desquels ils deviennent dangereux pour l'environnement en raison de leur toxicité.

146. Décision administrative 252/97-V de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises) du Profepa, datée du 5 septembre 1997.

dangereuses sont menées et, par conséquent, d'entreprendre une étude de risques environnementaux[147]. Cependant, d'après les rapports d'inspection du Profepa, les inventaires remis au Sedue et au Sedesol, et l'information fournie par l'entreprise[148], ALCA employait des quantités de substances chimiques moindres que les limites prévues par ces normes. D'autres sont mentionnées dans le *Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes*[149] (RETC, Registre d'émissions et de transferts de contaminants). Toutefois, il appert que l'entreprise les utilisait en quantités inférieures à celles qui entraînent la déclaration obligatoire. Par ailleurs, quelques-unes des substances dont ALCA se servait pour ses activités figurent dans les listes annexes aux normes qui portent sur le transport des matières dangereuses[150]. En outre, des limites maximales d'exposition en milieu de travail sont établies à leur égard[151]. Elles doivent également faire l'objet d'une évaluation des risques liés à leur

147. Les activités hautement dangereuses sont déterminées en fonction du volume de gestion de substances chimiques appelé « seuil quantitatif » (*cantidad de reporte*) ; ces seuils sont inclus dans la première et la deuxième liste des activités hautement dangereuses publiées dans le DOF le 28 mars 1990 et le 4 mai 1992, respectivement. L'article 147 du LGEEPA vise la mise en œuvre d'une étude de risques environnementaux qui comprend l'établissement de zones tampons lorsque sont menées des activités hautement dangereuses.

148. Les rapports d'inspection 15-009-0035/01-D et 09-009-0029/05, datés du 27 juillet 2001 et du 3 août 2005, respectivement, confirment qu'ALCA ne dépassait pas les seuils quantitatifs. Les rapports sur les émissions d'ALCA présentés au Sedue et au Sedesol, en mars 1993 et en mars 1994, montrent que les quantités utilisées mensuellement par l'entreprise étaient les suivantes : 40 000 kg de styrène, 400 litres de toluène, 200 litres d'hexane et 50 litres de xylène. De plus, selon un document produit par ALCA le 7 octobre 1997, ces quantités s'établissaient comme suit : 1 000 litres de xylème, 200 litres de toluène, 15 litres d'hexane et 14 d'heptane. N.B. Le Sedue et le Sedesol ont eu en matière environnementale des pouvoirs qui ont par la suite été transférés au Semarnat.

149. Accord établissant la liste des substances relevant de la compétence fédérale qui doivent être déclarées aux fins du registre des rejets et des transferts de polluants, publié dans le DOF, le 31 mars 2005. Le seuil de déclaration obligatoire pour le styrène est de 1 000 kg/année.

150. NOM-002-SCT-2003, *Listado de sustancias y materiales más usualmente transportados* (Liste des substances et matières dangereuses les plus couramment transportées).

151. NOM-010-STPS-1999, *Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se manejen, transporten, procesen o almacenen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el medio ambiente laboral* (Règles de sécurité et d'hygiène applicables aux milieux de travail où sont manipulées, transportées, traitées ou entreposées des substances chimiques susceptibles de polluer l'environnement de travail) ; NOM-047-SSA1-1993, qui établit les limites biologiques maximales permises pour les concentrations de solvants organiques présentes chez les travailleurs exposés à ces substances dans leur milieu de travail.

utilisation[152] et sont assujetties à des règles précises en matière de sécurité[153].

Le styrène fait partie des matières dangereuses les plus couramment transportées[154]. On a établi des seuils limites d'exposition professionnelle à cette substance chimique[155], défini le type et le niveau afférents[156] et fixé des règles pour sa gestion en milieu de travail[157]. Au Mexique, le styrène figure dans la liste des substances devant être déclarées aux fins du RETC[158], mais on n'a pas établi de seuils quantitatifs pour la déclaration obligatoire visant à déterminer si des activités hautement dangereuses sont menées.

Les xylènes[159] figurent parmi les matières dangereuses les plus fréquemment transportées[160]. Ils font l'objet de limites maximales permises en ce qui concerne l'exposition professionnelle[161] et les risques pour la santé[162]. De plus, on a défini le type et le niveau de risque qui y sont associés[163], et leur gestion à titre de produits chimiques a été assujettie à des

152. NOM-018-STPS-2000, *Sistema para la identificación y comunicación de peligros y riesgos por sustancias químicas peligrosas en los centros de trabajo* (Système pour la détermination et la communication des dangers et des risques liés aux substances chimiques en milieu de travail).
153. NOM-028-STPS-2004, *Organización del trabajo-Seguridad en los procesos de sustancias químicas* (Organisation du travail – Sécurité dans le traitement des produits chimiques).
154. NOM-002-SCT-2003.
155. NOM-010-STPS-1999, *Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se manejen, transporten, procesen o almacenen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el medio ambiente laboral* (Règles de sécurité et d'hygiène applicables aux milieux de travail où sont manipulées, transportées, traitées ou entreposées des substances chimiques susceptibles de polluer l'environnement de travail).
156. NOM-018-STPS-2000.
157. NOM-028-STPS-2004.
158. Accord établissant la liste des substances relevant de la compétence fédérale qui doivent être déclarées aux fins du *Registro de emisiones y transferencia de contaminantes* (RETC, Registre d'émissions et de transferts des contaminants), publié dans le DOF le 31 mars 2005. Le seuil de déclaration obligatoire pour le styrène (pour le RETC) est de 1 000 kg/année.
159. Il y a trois types de xylènes : *m*-xylène, *o*-xylène et *p*-xylène. Il existe aussi des mélanges des trois isomères contenant entre 6 % et 15 % d'éthylbenzène. *Toxicological Profile of Xylene* (ébauche), Agency for Toxic Substances and Disease Registry (ATSDR), Public Health Service, US Department of Health and Human Services, Atlanta, septembre 2005.
160. NOM-002-SCT-2003.
161. NOM-010-STPS-1999.
162. NOM-047-SSA1-1993, qui établit les limites biologiques maximales permises pour les concentrations de solvants organiques présentes chez les travailleurs exposés à ces substances dans leur milieu de travail.
163. NOM-018-STPS-2000.

règles précises[164]. En matière environnementale, des limites maximales permises pour la contamination des sols par les xylènes ont été fixées[165]. Cependant, les xylènes ne font pas partie des matières visées par le RETC. Au chapitre des risques, l'utilisation de quantités supérieures à celles dont la déclaration est obligatoire est considérée comme une activité hautement dangereuse[166].

Le toluène est l'une des matières dangereuses les plus fréquemment transportées[167]. On a établi en ce qui le concerne les limites maximales permises pour l'exposition professionnelle à cette substance[168] et les risques pour la santé[169]. De plus, le type et le niveau de risques afférents ont été déterminés[170], de même que les règles qui régissent sa gestion en tant que produit chimique[171]. Sur le plan environnemental, on a fixé les limites maximales permises en matière de contamination des sols par le toluène[172], mais ce dernier ne figure pas parmi les substances devant faire l'objet d'une déclaration aux fins du RETC. En ce qui a trait aux risques liés au toluène, l'utilisation de quantités supérieures à celles dont la déclaration est obligatoire est considérée comme une activité hautement dangereuse[173].

L'hexane compte également parmi les matières dangereuses les plus fréquemment transportées[174]. Des limites maximales permises ont été établies pour l'exposition professionnelle à cette substance[175], et on a défini le type et le niveau de risques afférents[176], de même que des règles pour sa gestion en tant que produit chimique[177]. Pour ce qui est de la

164. NOM-028-STPS-2004.
165. NOM-138-SEMARNAT/SS-2003, *Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y las especificaciones para su caracterización y remediación* (Limites maximales permises pour la concentration d'hydrocarbures dans les sols et spécifications relatives à la caractérisation de ces substances et aux mesures d'assainissement).
166. La deuxième liste des activités hautement dangereuses établit le seuil quantitatif du xylène à 200 000 kg/année. Voir aussi les notes 147 et 148, *supra*.
167. NOM-002-SCT-2003.
168. NOM-010-STPS-1999.
169. NOM-047-SSA1-1993.
170. NOM-018-STPS-2000.
171. NOM-028-STPS-2004.
172. NOM-138-SEMARNAT/SS-2003.
173. La première et la deuxième liste des activités hautement dangereuses établissent le seuil quantitatif du toluène à 10 000 kg/année (pour ses caractéristiques toxiques) et à 100 000 kg/année (pour ses caractéristiques inflammables), respectivement. Voir aussi les notes 147 et 148, *supra.*
174. NOM-002-SCT-2003.
175. NOM-010-STPS-1999.
176. NOM-018-STPS-2000.
177. NOM-028-STPS-2004.

question environnementale, l'hexane n'est pas mentionné dans le RETC, et aucun seuil n'a été fixé pour la contamination des sols par cette substance. En ce qui a trait au risque, on a établi le volume à partir duquel l'utilisation de l'hexane est considérée comme une activité hautement dangereuse[178].

L'heptane est l'une des matières dangereuses les plus fréquemment transportées[179], et elle fait l'objet de limites maximales admissibles en ce qui concerne l'exposition professionnelle[180]. On a également défini le type et le niveau de risque qui y sont associés[181], et établi des règles pour sa gestion en tant que produit chimique[182]. Dans le domaine environnemental, l'heptane ne figure pas dans les listes du RETC, et aucune limite n'a été fixée pour la contamination des sols par cette substance. En matière de risque, il existe des seuils de déclaration qui permettent de déterminer si l'utilisation qu'on fait de l'heptane est considérée comme une activité hautement dangereuse[183].

On trouve dans le tableau ci-après un aperçu des normes applicables aux substances utilisées par ALCA.

178. La deuxième liste des activités hautement dangereuses établit le seuil quantitatif de l'hexane à 20 000 kg/année. Voir aussi les notes 147 et 148, *supra.*
179. NOM-002-SCT-2003.
180. NOM-010-STPS-1999.
181. NOM-018-STPS-2000.
182. NOM-028-STPS-2004.
183. La deuxième liste des activités hautement dangereuses établit le seuil quantitatif de l'heptane à 20 000 kg/année. Voir aussi les notes 147 et 148, *supra.*

Tableau 3. Normes officielles mexicaines applicables aux substances utilisées par ALCA

	Transport NOM-002-SCT-2003	**Exposition professionnelle** NOM-010-STPS-1999	**Seuils de risque pour la santé** NOM-047-SSA1-1993	**Type et niveau de risque** NOM-018-STPS-2000	**Règles applicables à l'utilisation** NOM-028-STPS-2004	**Contamination des sols** NOM-138-SEMARNAT/SS-2003	**Substances visées par le RETC**	**Substance visée par la liste des activités hautement dangereuses**
Styrène	X	X		X	X		X	
Xylènes	X	X	X	X	X	X		X
Toluène	X	X	X	X	X	X		X
Hexane	X	X		X	X			X
Heptane	X	X		X	X			X

9. Application de la législation de l'environnement à l'entreprise ALCA

L'auteur affirme que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec des infractions à l'article 414, premier paragraphe, et à l'article 415, paragraphe I, du CPF, ainsi qu'avec un manquement à l'obligation d'assurer une gestion adéquate des matières et déchets dangereux, conformément à ce que prévoit l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA[184].

En ce qui concerne les conditions dans lesquelles les substances chimiques en cause étaient manipulées, le Profepa a imposé des sanctions qui ont, dans certains cas, obligé ALCA à modifier le volume de solvants qu'elle employait ainsi que la façon dont elle les utilisait, de même qu'à changer l'équipement dont elle se servait dans ses installations[185]. Au sujet des émissions atmosphériques, bien que l'autorité ait imposé à l'entreprise la prise de mesures pour les réduire et les contrôler, il convient de souligner qu'il n'y a pas au Mexique de limites maximales visant les émissions atmosphériques de COV et pouvant s'appliquer aux activités d'ALCA[186].

Le Bureau du procureur général du Mexique a mené une enquête préliminaire et exercé l'action pénale à l'égard des représentants d'ALCA à quatre reprises devant un tribunal de district, sans jamais avoir gain de cause. Après les enquêtes, l'autorité a décidé de ne pas exercer l'action pénale, car il a été conclu qu'elle n'avait pas réuni suffisamment de preuves pour entamer une procédure pénale contre les représentants de l'entreprise.

---

184. Communication, aux pages 3-4.
185. Décision administrative 252/97 de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises) du Profepa, datée du 4 novembre 1997.
186. En matière environnementale, on a publié la NOM-075-SEMARNAT-1995, qui établit les limites maximales permises pour les émissions atmosphériques de composés organiques volatiles imputables au procédé employé pour la séparation de l'eau et de l'huile dans les raffineries de pétrole ; la NOM-021-SEMARNAT-1997, qui fixe les limites maximales permises pour les émissions atmosphériques de composés organiques volatils (COV) produites par les opérations de recouvrement de surface pour les carrosseries neuves dans les usines d'automobiles, ainsi que pour les véhicules à usages multiples, les véhicules utilitaires, les véhicules de passagers et de transport, et les camions légers, et établit la méthode pour le calcul de leurs émissions ; et la NOM-123-SEMARNAT-1998, qui fixe la quantité maximale de composés organiques volatils (COV) pouvant être utilisés pour la fabrication de peintures à base de solvants et séchant à l'air destinées à un usage domestique, et détermine les méthodes pour déterminer le contenu des COV dans ces peintures et dans les revêtements.

Le Secrétariat a reçu du Mexique de l'information sur l'application de la législation de l'environnement relevant du SMADF. Présentés sous forme de sommaire, ces renseignements font état des mesures d'inspection et de surveillance mises en œuvre par le SMADF et dont les autorités fédérales ont eu connaissance[187] durant la période pendant laquelle le Profepa a décidé la prise de mesures d'application à l'égard d'ALCA.

9.1 Plaintes déposées contre ALCA

L'auteur s'est adressé aux autorités gouvernementales pour dénoncer auprès d'elles les effets que les émissions produites par l'entreprise avaient sur sa santé. Les instances fédérales suivantes se sont penchées sur la question soulevée par l'auteur :

- Semarnat (Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) ;
- Secodam (Secrétariat aux procédures et au contrôle administratifs)[188] ;
- Profepa (Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) ;
- PGR (Bureau du procureur général de la République) ;
- *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (CNDH, Commission nationale des droits de la personne) ;
- SMADF (Secrétariat de l'environnement du District fédéral) ;
- District d'Iztapalapa (dans le District fédéral) ;
- *Instituto Nacional para la Atención de las Personas Adultas Mayores* (Institut national pour les soins aux personnes âgées) ;
- *Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias* (INER, Institut national des maladies respiratoires) ;
- *Comisión de Preservación de Medio Ambiente y Protección Ecológica* (Commission de préservation de l'environnement et de protection écologique) de l'ALDF.

187. Le dossier administratif dont dispose le Profepa contient des copies des rapports envoyés à la secrétaire particulière du chef du gouvernement du District fédéral, le 26 février 2000, le 5 avril 2000 et le 26 février 1999.

188. Aujourd'hui le *Secretaría de la Función Pública* (SFP, ministère de la Fonction publique).

Grâce à la documentation, le Secrétariat a établi la chronologie des plaintes déposées relativement à la question soulevée dans la communication. La première date de 1994, et les autres se sont succédé jusqu'en 2003. Dans certains cas, le plaignant était Ángel Lara García, mais dans d'autres, ce sont des tiers qui ont présenté une plainte ou envoyé une lettre à la demande de l'auteur. Le Secrétariat a en sa possession des copies des documents correspondants. Cependant, dans quelques cas, l'information provient des documents officiels produits par les autorités compétentes et faisant mention des plaintes. Les mesures d'inspection et de surveillance décidées par le Profepa ont été mises en œuvre à la suite des plaintes déposées par l'auteur à partir du 30 mai 1994.

Le tableau suivant présente la liste des plaintes et documents visant la question traitée dans la communication. Lorsqu'il y a lieu, on précise que l'information est tirée d'un document émanant d'une instance officielle.

Tableau 4. Plaintes présentées en rapport avec l'affaire décrite dans la communication

1994
30 mai 1994. Plainte déposée auprès du Profepa concernant des émissions excessives d'odeurs de plastique brûlé et de solvants. À la suite de cette plainte, le Profepa a réalisé une visite d'inspection le 13 septembre. Information tirée du document officiel 006/97 de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises), selon lequel la plainte s'est répétée, ce qui a poussé le Profepa à effectuer une nouvelle visite d'inspection, le 7 décembre 1994.
1995
10 nov. 1995. Plainte déposée auprès du Profepa par Ángel Lara García. À la suite de la plainte, le Profepa a réalisé une visite d'inspection le 7 décembre.
1996
23 août 1996. Plainte déposée auprès du DDF par Ángel Lara García, à la suite de laquelle la *Dirección General de Protección Civil* (Direction générale de la protection civile) du District fédéral a procédé à une inspection. L'information relative à la plainte est tirée du document officiel DGPC/1029/96, daté du 9 septembre 1996 et émanant de cette instance.
7 nov. 1996. Plainte déposée auprès de la *Dirección General de Atención Ciudadana* (Direction générale des relations avec les citoyens) du District fédéral par Ángel Lara García. La plainte a été remise à la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection industrielle) du Profepa le 29 janvier 1997, celle qui l'avait admise.

1997
13 janv. 1997. Plainte déposée auprès du Profepa par M. Ángel Lara García et ayant mené, le 10 mars 1997, à une inspection du Profepa visant à vérifier la mise en œuvre des mesures correctives imposées par ce dernier depuis 1994. Le Profepa a déterminé que l'entreprise avait pris une partie des mesures, mais qu'elle n'avait installé aucun dispositif antiémissions. L'information relative à la plainte est tirée du document officiel PFPA.GDII.252/97, daté du 2 octobre 1997 et émanant de la Direction générale de l'inspection industrielle du Profepa.
14 mars 1997. Plainte déposée en personne auprès du *Fiscalía Especializada de Delitos Ecológicos y de Carreteras de la PGR* (Bureau spécialisé dans les délits écologiques et routiers) par Ángel Lara García. La plainte a mené à l'enquête précitée auprès des exploitants de l'entreprise. L'information relative à la plainte est tirée du document officiel DGCPPA-AUX-2794/00, daté du 21 août 2000 et émanant du procureur adjoint du MFP.
18 juillet 1997. Plainte déposée par M. Ángel Lara García auprès de la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* (CNDH, Commission nationale des droits de la personne), dans laquelle l'auteur fait état des malaises que lui causent les odeurs provenant de l'usine d'ALCA. Information tirée du document officiel V2/00024032, daté du 1er août 1997, par lequel la plainte est renvoyée au Profepa.
1998
9 nov. 1998. Demande d'inspection faite par Ángel Lara García au Centre d'aide aux citoyens de l'ALDF du district d'Iztapalapa, à la suite de laquelle le coordonnateur de cet organisme a présenté une plainte au Profepa, plainte à laquelle a fait suite une lettre datée du 25 novembre 1998 adressée au bureau du Profepa pour le district de la ZMVM et portant instruction d'entreprendre une enquête.
1999
7 sept. 1999. Plainte adressée par Ángel Lara García au bureau du président de la République. Le document porte des sceaux indiquant qu'il a auparavant été reçu par la CNDH, le Semarnat et le bureau du PGR.
2001
15 janv. 2001. Lettre adressée par l'INER au titulaire du Semarnat à l'attention de M. Ángel Lara García.
18 janv. 2001. Démarche administrative entreprise pour le compte de M. Ángel Lara García auprès du Secodam, contre le *Fiscal Especial para la Atención de Delitos Ambientales* (Enquêteur spécial des délits environnementaux).

26 janv. 2001. Lettre de l'INER au titulaire du pouvoir exécutif fédéral, pour le compte de M. Ángel Lara García.
7 mars 2001. Plainte adressée au bureau du président de la République et au ministère de l'Intérieur par Ángel Lara García, dans laquelle ce dernier mentionne ses démarches auprès du Profepa, du Semarnap, du PGR et du SMADF.
28 mai 2001. Démarche administrative entreprise pour le compte de M. Ángel Lara García auprès du Secodam contre différentes autorités.
21 juin 2001. Plainte déposée auprès de la CNHD par Ángel Lara García et dans laquelle ce dernier mentionne ses démarches auprès du Profepa, du Semarnap, du PGR et du SMADF.
2002
3 oct. 2002. Plainte déposée auprès du Profepa par M. Ángel Lara par courrier électronique. La plainte, concernant le bruit, a été remise à la *Dirección de Promoción del Desarrollo Sustentable* (Direction de la promotion du développement durable) du district d'Iztapalapa le 17 octobre. L'information relative à la plainte est tirée du document officiel PFPA/09/DZMVM/2702/02, daté du 17 octobre 2002 et émanant du bureau du Profepa pour le district de la ZMVM.
23 oct. 2002. Démarche administrative entreprise pour le compte de M. Ángel Lara García auprès du Secodam contre le *Director General de Denuncias Ambientales* (directeur général des plaintes environnementales) du Profepa.
2003
11 mars 2003. Le Bureau de la sous-direction juridique de l'Inapam reçoit la plainte de M. Ángel Lara García adressée au *Secretaría de Salud* (ministère de la Santé).
23 oct. 2003. Lettre de la *Subdirección jurídica* (Bureau de la sous-direction juridique) de l'*Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores* (Inapam, Institut national des personnes âgées) dans laquelle on informe la *Dirección General de Atención Ciudadana* (Direction générale des relations avec les citoyens) du *Secretaría de la Función Pública* (ministère de la Fonction publique) de l'insatisfaction de M. Ángel Lara García à l'égard de la suite donnée à sa plainte. À la suite de cette plainte, le ministère de la Fonction publique a écrit, le 17 novembre 2003, au bureau du Profepa pour le district du ZMVM pour lui demander de réviser le dossier ALCA.

9.2 Mesures d'application de la législation de l'environnement en matière d'émissions atmosphériques et de gestion des déchets dangereux

La résolution du Conseil 05-05 donnait instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel en y incluant l'information relative à la question soulevée dans la communication et en tenant compte du long historique de rejets de substances chimiques toxiques allégué par l'auteur ainsi que de la continuation de ces rejets, malgré la prise de mesures d'application de la loi par le Mexique, en 2001[189].

En réponse à la demande de renseignements du Secrétariat, le Mexique a envoyé à ce dernier une copie du dossier administratif ouvert par le Profepa au sujet d'ALCA en raison d'infractions alléguées liées à des émissions atmosphériques et des déchets dangereux. L'information fournie par le Mexique est présentée dans la partie qui suit et résume le contenu du dossier en question.

9.2.1 Émissions atmosphériques

Entre 1994 et 1997, le Profepa a effectué des inspections dans les installations d'ALCA au cours desquelles il a relevé des infractions à la législation de l'environnement en matière d'émissions de COV dans l'atmosphère provenant de substances chimiques utilisées par ALCA. Par conséquent, le Profepa a décidé d'imposer des amendes totalisant 24 160 pesos et ordonné la fermeture des installations à deux reprises.

a. Fermeture du 7 décembre 1994

Le 7 décembre 1994, les représentants du Profepa ont constaté, dans le cadre d'une inspection des installations d'ALCA, que [TRADUCTION] « des odeurs étaient perceptibles en raison du fait que l'imprégnation au latex était effectuée à la main et qu'il n'y avait aucune mesure en place pour les capter, les canaliser et les contrôler ». En outre, les représentants du Profepa ont constaté que la préparation des activateurs à base d'hexane, de toluène et de xylène se faisait dans la cour, à ciel ouvert, et qu'il n'y avait pas d'équipement nécessaire pour la captation, la canalisation et le contrôle des composés organiques volatils produits. À la suite de cette visite, les inspecteurs du Profepa ont imposé, comme mesure de sécurité, la fermeture partielle à titre temporaire des installations d'ALCA, faisant mettre sous scellés la machinerie et l'équipement utilisés pour les procédés en cause[190].

189. Résolution du Conseil nº 05-05, datée du 9 juin 2005.
190. Rapport d'inspection 09-009-0926/94, daté du 7 décembre 1994.

b. Amende du 10 avril 1995

Le 10 avril 1995, le Profepa a rendu une décision administrative qui prévoyait l'imposition d'amendes représentant au total 3 000 pesos et assujettissait la réouverture des installations à la prise de mesures correctives autres que celles imposées en décembre 1994. Dans sa décision, le Profepa précisait ce qui suit : [TRADUCTION] « si les irrégularités persistent une fois expiré le délai pour les corriger, des amendes pourront être imposées pour chaque jour pendant lequel l'ordre émis n'est pas respecté, conformément à l'article 171 de la loi générale précitée »[191].

Le 7 décembre 1995, le Profepa a effectué une visite de vérification et constaté qu'ALCA n'avait pas installé l'équipement requis pour la gestion des solvants dans une aire fermée, et l'ordre de fermeture n'a donc pas été annulé[192]. Le 5 août 1996, au cours d'une autre visite destinée à vérifier si ALCA avait mis en œuvre les mesures correctives nécessaires, les représentants du Profepa ont constaté que l'entreprise avait installé des clapets et des tuyaux de caoutchouc sur les fûts et les réservoirs dans lesquels étaient entreposés les solvants[193].

Le 14 août 1996, le mandat de fermeture a été révoqué par le Profepa qui considérait que la situation ayant donné lieu à cette dernière avait été corrigée. Parmi les mesures correctives qui n'étaient pas une condition à la réouverture de l'usine, mais n'avaient tout de même pas été prises depuis 1995, mentionnons l'installation de dispositifs permettant de réduire les odeurs et les émissions — par exemple des filtres ou des réservoirs de charbon activé — découlant des opérations liées à l'imprégnation au latex, à la préparation du produit et au mélange des solvants. La non-exécution de ces mesures a finalement mené à la fermeture de l'usine d'ALCA, le 5 septembre 1997.

191. Décision administrative relative au dossier A-00111, datée du 10 avril 1995 et prise par le service de surveillance de la conformité aux normes du Profepa. Étant donné que l'avis de décision a été donné le 2 août 1995, le délai de 20 jours imparti a pris fin le 30 août de cette même année. L'information sur les amendes imposées par le Profepa concernant les infractions en matière de gestion de matériaux et de déchets dangereux est incluse dans la section 9.2.2.

192. Rapport de vérification portant les numéros 09-009-877/94VB1 et 09-009-0926/9401, daté du 7 décembre 1995. Il est précisé dans ce rapport que, bien qu'il ne s'agissait pas là d'une condition à la réouverture de l'usine, ALCA n'avait mis en place aucun dispositif antipollution dans l'aire où s'effectuait l'imprégnation de la toile ni dans celle où s'effectuaient les mélanges. Par ailleurs, la préparation des activateurs continuait de se faire à l'air libre, et l'une des conditions imposées n'avait pas été remplie (condition numéro 6).

193. Rapport de vérification 09-09-0926/94-UR-01, daté du 5 août 1996.

c. Fermeture du 5 septembre 1997

En raison d'une plainte déposée par Ángel Lara García[194], le 10 mars 1997, le Profepa a réalisé une visite d'inspection pendant laquelle on a vérifié si toutes les mesures correctives imposées depuis le 10 avril 1995 avaient été mises en œuvre. Les résultats de cette inspection, ainsi que de celles effectuées en 1995[195] et en 1996[196], ont servi de fondement à une décision rendue le 5 septembre 1997, dans laquelle on regroupait les recours décidés, imposait une amende et ordonnait la fermeture des installations d'ALCA[197].

Dans la décision de septembre 1997, le Profepa concluait que — sur le plan de la pollution atmosphérique — l'entreprise avait rempli une bonne partie des conditions imposées, mais elle n'avait pu démontrer qu'elle avait installé des dispositifs antiémissions (filtres ou réservoirs de charbon activé) dans les endroits suivants : i) l'aire où se faisait l'imprégnation au latex ; ii) l'aire où s'effectuait la préparation du produit et des solvants[198].

En ce qui concerne l'installation de dispositifs antipollution dans l'aire où l'on procédait à l'imprégnation au latex, ALCA a présenté une étude démontrant qu'elle ne rejetait pas de COV dans l'atmosphère[199]. L'entreprise a également fait valoir que des raisons d'ordre technique

194. Plainte déposée devant le Profepa par Ángel Lara, le 13 janvier 1997.
195. Rapport de vérification (09-009-877/94VB1 et 09-009-0926/9401) daté du 7 décembre 1995.
196. Rapport de vérification 09-09-0926/94-UR-01, daté du 5 août 1996.
197. Décision administrative 252/97-V, datée du 5 septembre 1997.
198. *Ibid.* ALCA devait installer des hottes aspirantes, des conduits ou des cheminées pour canaliser les émissions, ainsi que des dispositifs destinés à assurer leur réduction. Le permis d'exploitation numéro 7384, daté du 9 septembre 1993, précise que [TRADUCTION] « l'efficacité [des] dispositifs que l'entreprise installera pour réduire la pollution des émissions (*sic*) devra être conforme aux normes techniques en matière d'environnement qui s'appliquent à ses activités de combustion et à ses procédés ».
199. Rapports de vérification 09-009-877/94VB1 et 09-009-0926/9401, datés du 7 décembre 1995. Durant la visite, les représentants d'ALCA ont présenté une étude fondée sur la dix-huitième méthode établie par l'*Environmental Protection Agency* (EPA, Agence de protection de l'environnement des États-Unis) et intitulée « *Measurement of gaseous organic compound emissions by gas chromatography* » (Mesure des émissions gazeuses de composés organiques par chromatographie gazeuse), de même qu'à la méthode prévue par la norme mexicaine NMX-AA-09-1993-SCFI : *Procedimiento de muestreo y análisis para la determinación de flujo de gases en un conducto por medio de tubo Pitot* (Procédé d'échantillonnage et d'analyse pour déterminer la vitesse d'écoulement d'un gaz dans un tuyau à l'aide d'un tube de Pitot).

rendaient impossible l'installation de tels dispositifs[200]. Relativement à l'étude concernant les COV, le Profepa a réfuté les arguments d'ALCA fondés sur cette dernière, déclarant que la méthode utilisée dans le cadre de l'étude en question n'était pas reconnue par la législation de l'environnement du Mexique. Le Profepa a aussi ajouté que, pendant leur visite, ses inspecteurs ont constaté que des vapeurs de COV se dégageaient pendant le remplissage des fûts[201]. À la lumière des rapports d'inspection[202], le Profepa a jugé qu'ALCA n'avait mis en œuvre aucune mesure destinée à réduire les émissions de COV, estimant que les activités de l'entreprise ne respectaient pas les conditions dont s'assortissait le permis d'exploitation accordé à celle-ci en 1993, en vertu duquel elle devait présenter les dispositifs et mesures qu'elle prévoyait pour limiter les émissions de COV[203]. Le Profepa a déterminé que, étant donné le temps écoulé depuis l'impartition du délai accordé à ALCA dans le cadre de son permis d'exploitation et compte tenu de la toxicité des émissions, l'imposition d'une amende de 5 290 pesos était justifiée[204].

En ce qui a trait à l'installation de dispositifs antiémissions dans l'aire où s'effectuaient les mélanges, l'entreprise a présenté une étude portant sur les émissions de xylène et de styrène en milieu de travail[205] et

200. [TRADUCTION] « L'installation d'un filtre à l'extrémité de ce dernier [tuyau du four] entraînerait une obstruction qui perturberait complètement le comportement de l'air, créant des pressions internes qui auraient un effet nuisible sur l'efficacité du four. » Rapport d'inspection 09-009-0926/94-V-02, daté du 10 mars 1997, p. 4.

201. Décision administrative 252/97-V de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises) du Profepa, datée du 5 septembre 1997.

202. [TRADUCTION] « On n'a pas installé de dispositifs permettant de limiter ou de réduire les émissions produites dans l'aire où l'on procède à l'imprégnation de la toile avec du latex. » Rapport d'inspection 09-09-0926/94-UR-01, daté du 5 août 1996, p. 3-4 ; [TRADUCTION] « L'entreprise affirme qu'il n'est pas possible de munir le four de filtres ou de réservoirs de charbon activé [...] ». Rapport d'inspection 09-009-0926/94-V-02, daté du 10 mars 1997, p. 4.

203. Permis d'exploitation numéro 7384, daté du 9 février 1993. La disposition 9 précise que [TRADUCTION] « [est] accordé [à l'entreprise ALCA] un délai de 45 jours pour présenter au Ministère un plan détaillant les travaux et les mesures qu'elle prendra pour limiter ses émissions de composés organiques volatils. »

204. Amende équivalant à 200 jours de travail au salaire minimum général en vigueur dans le District fédéral. Décision administrative 252/97-V de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises) du Profepa, datée du 5 septembre 1997.

205. NOM 047-STPS-1993, *Higiene industrial – Medio ambiente laboral – Determinación de xileno en aire – Método de cromatografía de gases* (Hygiène industrielle – Milieu de travail – Détermination des concentrations de xylène dans l'air – Méthode de la chromatographie gazeuse), et NOM-049-STPS-1993, *Higiene industrial – Medio ambiente laboral – Determinación de stireno en aire – Método de cromatografía de gases* (Hygiène industrielle – Milieu de travail – Détermination des concentrations de styrène dans l'air – Méthode de la chromatographie gazeuse).

indiquant que les concentrations détectées étaient inférieures à celles permises par les normes applicables. L'installation de dispositifs antiémissions n'était donc — soutenait l'entreprise — pas nécessaire[206]. En outre, ALCA a proposé d'installer un système de réservoirs de stockage afin d'assurer une gestion adéquate des solvants, installation pour laquelle il demandait un délai de 180 jours. Pour ce qui est des niveaux de concentrations inférieurs aux limites permises par les normes[207], ce n'était pas un facteur déterminant lorsqu'il s'agissait de décider s'il était justifié d'imposer des conditions en matière environnementale. Relativement à la proposition d'installer des réservoirs de stockage, le Profepa a jugé qu'elle était irrecevable, compte tenu du temps écoulé depuis le moment de l'imposition de cette obligation — soit septembre 1993 — et du fait qu'il avait été constaté, au moment de la visite d'inspection, que l'entreprise ne mettait pas en œuvre des mesures pour régler le problème. En ce qui concerne les émissions de COV, le Profepa a imposé à ALCA deux amendes de 7 935 pesos[208] chacune au motif que l'entreprise n'avait rien fait pour canaliser les émissions et n'avait pas installé de dispositifs antipollution. Au moment de décider de cette sanction, le Profepa a pris en considération le non-respect des délais impartis en vertu du permis d'exploitation délivré en septembre 1993 pour mettre en œuvre les mesures correctives imposées ainsi que la toxicité des émissions.

De plus, en raison de l'inexécution répétée des conditions imposées, le Profepa a ordonné la fermeture partielle temporaire des installations d'ALCA. Au moment de décider s'il convenait d'imposer des amendes, le Profepa a déterminé que l'entreprise s'était rendue coupable de récidive aux termes de la législation applicable[209].

206. Visite d'inspection du 10 mars 1997.

207. NOM-010-STPS-1999, *Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se manejen, transporten, procesen o almacenen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el medio ambiente laboral* (Règles de sécurité et d'hygiène applicables aux milieux de travail où sont manipulées, transportées, traitées ou entreposées des substances chimiques susceptibles de polluer l'environnement de travail).

208. Chaque amende équivaut à 300 jours de travail au salaire minimum journalier général en vigueur dans le District fédéral. Décision administrative 252/97-V de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises) du Profepa, rendue le 5 septembre 1997.

209. [TRADUCTION] « [Étant] donné que, comme il ressort de ce qui précède, l'entreprise a omis, de façon répétée, de mettre en œuvre les mesures correctives susmentionnées et qu'à aucun moment elle n'a pu prouver qu'elle était dotée d'un programme dûment autorisé pour limiter ses émissions de composés organiques volatils, dont la gravité a été établie, conformément aux dispositions de l'alinéa 171a), paragraphe II, 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). Décision administrative 252/97-V, rendue le 5 septembre 1997, p. 14.

L'annulation de l'ordre de fermeture était subordonnée à la réalisation des activités suivantes :

- canaliser les émissions dans l'aire où s'effectuent les mélanges et celles produites par le mélange d'activateurs ;
- installer des dispositifs antiémissions ;
- présenter un plan des mesures ou des travaux prévus pour réduire et limiter les émissions de COV[210].

Le 4 novembre 1997, le Profepa a laissé tomber les conditions imposées et accepté qu'ALCA mette en œuvre de nouvelles mesures qui comprenaient un changement dans les solvants utilisés et une réduction de leurs quantités, l'arrêt définitif de la production d'activateurs et la construction de structures destinées à limiter les émissions[211]. Le Profepa a également accepté que soient mesurées les concentrations de COV afin qu'on évalue l'opportunité d'installer de l'équipement antiémissions[212].

Le 11 décembre de 1997, l'annulation de l'ordre de fermeture a été décidée. Le Profepa considérait qu'ALCA avait mis à exécution les mesures exigées et que les analyses effectuées pour mesurer les concentrations de COV avaient indiqué des niveaux inférieurs aux limites maximales permises, s'écartant ainsi de sa position initiale, c'est-à-dire le refus de ces analyses[213]. Le 21 mai 2001, le Profepa a rendu une décision dans laquelle il déclarait que les mesures correctives imposées le 5 septembre 1997 avaient été prises et qu'il mettait un terme à la procédure administrative ayant donné lieu à la fermeture de l'usine d'ALCA[214]. Le Secrétariat n'a pas reçu copie de la décision de 1997 décré-

210. Le Profepa a accordé, pour la mise en œuvre des mesures imposées, un délai de 40, 20 et 10 jours, respectivement, à partir de la date de l'avis informant l'entreprise de la décision administrative.
211. Les travaux ont consisté à élever, de 3,5 mètres à 8 mètres, le mur jouxtant la propriété où vit Angel Lara ; à recouvrir de feuilles de métal le bâtiment où se trouvent les fours ; à installer une hotte dans l'aire de préparation, et à changer l'orientation du conduit du four, de façon à ce qu'il aille dans la direction opposée à celle de la maison de M. Lara. Décision administrative 252/97 de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises) du Profepa, rendue le 4 novembre 1997.
212. Décision administrative 252/97 de la *Dirección General de Inspección Industrial* (Direction générale de l'inspection des entreprises) du Profepa, rendue le 4 novembre 1997.
213. Décision administrative 154/01-DS rendue par le bureau du Profepa de la ZMVM, le 21 mai 2001.
214. *Ibid.*

tant l'annulation de l'ordre de fermeture, mais celle-ci est mentionnée dans la décision de mai 2001. En outre, le Secrétariat ne sait pas si, entre décembre 1997 et mai 2001, il y a eu d'autres interventions justifiant le temps qui s'est écoulé avant qu'on ne ferme le dossier.

Le 8 octobre 2002, le Profepa décidait de mettre un terme à la procédure engagée à la suite de plaintes déposées par l'auteur et par le coordonnateur de la *Casa de Atención Ciudadana* (Centre d'aide aux citoyens) entre 1998 et 2000[215]. Le 23 octobre 2002, l'auteur s'est adressé à l'organe de contrôle interne du Semarnat pour se plaindre d'irrégularités présumées commises par le Profepa en rapport avec la décision de ce dernier de mettre un terme à la procédure administrative engagée contre ALCA. En effet, il était insatisfait de la façon dont l'affaire avait été traitée, affirmant qu'on ne l'avait pas informé en temps opportun de la décision en question. C'est pourquoi il a déposé cette plainte auprès de l'organe de contrôle interne du Semarnat, le 23 octobre 2002, étayant cette dernière en présentant des documents à l'appui de ses allégations, ce qui a justifié la mise en branle de deux procédures devant l'organe en question[216]. Toutefois, le Secrétariat n'a pu prendre connaissance des détails de l'enquête, car les renseignements liés aux procédures ont été désignés comme étant de l'information à *diffusion restreinte* aux termes de l'article 13, paragraphe V, de la LFTAIPG et de l'article 26 de son règlement d'application[217]. Par conséquent, le Secrétariat ne sait pas si l'organe de contrôle interne a constaté des irrégularités dans le déroulement des procédures administratives engagées par le Profepa contre ALCA.

9.2.2 Production et gestion de déchets dangereux

Dans sa communication, l'auteur affirme que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA en rapport avec la gestion des déchets dangereux par l'entreprise ALCA. Selon l'information communiquée par le Mexique, ALCA produisait des déchets dangereux et, à ce titre, était assujettie à la disposition susmentionnée, laquelle fixe le cadre général des obligations à remplir en ce qui concerne les matières et déchets dangereux, conformément à la législation de l'environnement en vigueur dans le pays. Ces obligations sont décrites dans la section 6.2 du présent document.

---

215. Le dossier fourni au Secrétariat par le Mexique ne contient pas de copie des décisions de cette nature prises relativement à quatre autres plaintes de citoyens déposées devant le Profepa entre 1994 et 1997.
216. Procédures figurant dans les dossiers PQU 101/02 et PQU 285/02.
217. LFTAIPG, article 13, paragraphe V, et règlement d'application de la LFTAIPG, article 26. Voir la note 20, *supra*.

Entre 2000 et 2005, le Profepa a inspecté à six reprises les installations d'ALCA[218] et imposé à l'entreprise des amendes totalisant 22 047,30 pesos[219] dues à des infractions en matière de gestion de matériaux et déchets dangereux. Les principales irrégularités relevées par le Profepa étaient liées à l'entreposage de déchets ; au registre où sont consignées les entrées et sorties de déchets dangereux à partir de leur lieu d'entreposage ; au registre où l'on note la production mensuelle de déchets dangereux ; à la production des rapports semestriels relatifs à cette production ; à l'affichage dans les aires où se trouvent les déchets dangereux et à l'étiquetage des contenants dans lesquels ils sont entreposés ; à la caractérisation des boues produites par le traitement des eaux usées ; ainsi qu'aux manifestes de collecte, de transport et de réception de déchets dangereux.

Tableau 5. Amendes et mesures correctives imposées relativement à la gestion des déchets dangereux

Inspection	Mesures et amendes imposées
Inspections du 13 septembre et du 7 décembre 1994 Le Profepa a relevé les lacunes importantes suivantes : • Entreposage inadéquat des matières dangereuses ; • Entreposage inadéquat des déchets dangereux ; • Déficience de l'affichage relatif à la dangerosité des boues produites par l'installation de traitement des eaux usées ; • Absence de manifestes tels que ceux qui concernent les déchets dangereux.	**Décision administrative du 10 avril 1995** Imposition d'une amende de 7 998,30 pesos.

218. Visites d'inspection effectuées le 17 février et le 22 juin 2000, le 27 juin 2001, le 18 décembre 2003 et le 3 août 2005. Annexe du document officiel PFPA-SII-DGIFC-0142/2006 de la *Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación* (Direction générale de l'inspection des sources de pollution) du Profepa daté du 10 février 2006.

219. Amendes imposées par les décisions administratives du 10 avril 1995, du 5 juillet 2007, le 7 septembre 2001 et le 26 mars 2004. Annexe du document officiel PFPA-SII-DGIFC-0142/2006 de la *Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación* (Direction générale de l'inspection des sources de pollution) du Profepa daté du 10 février 2006.

Inspections du 17 février et du 22 juin 2000 Les lacunes suivantes ont été observées : • Entreposage inadéquat des déchets dangereux ; • Lacunes concernant les manifestes de collecte, de transport et de réception de déchets dangereux ; les registres des entrées et sorties de déchets dangereux ; les registres de production mensuelle ; ainsi que les rapports semestriels des mouvements de déchets dangereux.	**Décision administrative du 5 juillet 2001** Apporter des modifications en ce qui concerne l'entrepôt temporaire de déchets dangereux, qui doit s'accompagner de panneaux et d'écriteaux avisant de leur dangerosité. Fournir au Profepa une copie du rapport semestriel relatif aux déchets dangereux envoyés pour leur récupération, leur traitement, leur incinération ou leur confinement selon les règles afférentes. Imposition d'une amende de 4 842 pesos.
Inspection du 27 juillet 2001 Les lacunes suivantes ont été observées : • Entreposage inadéquat des déchets dangereux ; • Absence d'indication de la dangerosité des boues produites par l'installation de traitement des eaux usées ; • Absence de manifestes de collecte, de transport et de réception de déchets dangereux ; de registres des entrées et sorties de déchets dangereux ; de registres de la production mensuelle ; ainsi que de rapports semestriels sur les mouvements de déchets dangereux.	**Décision administrative du 7 septembre 2001** Confirmation des mesures correctives imposées le 5 juillet 2001 et imposition d'une amende de 2 421 pesos.
Inspection du 18 décembre 2003 Les lacunes suivantes ont été observées : • Défaut de procéder à une analyse de la dangerosité des déchets produits par le traitement des eaux usées ; • Absence de registres des entrées et sorties de déchets dangereux.	**Décision administrative du 26 mars 2004** Imposition des mesures correctives suivantes : a) réalisation d'une analyse de la dangerosité des déchets produits par l'installation de traitement des boues ; b) mise en place de registres de la production mensuelle de déchets dangereux et de rapports semestriels sur les mouvements des déchets dangereux se trouvant dans l'entrepôt temporaire. Imposition d'une amende de 6 786 pesos.

Inspection du 3 août 2005 Il a été constaté que la démarche faite auprès du Semarnat aux fins de l'analyse de la dangerosité des déchets dangereux ordonnée en mars 2004 était toujours en suspens.	L'autorité n'a pas rendu de décision administrative parce qu'elle attendait l'information d'ALCA au sujet du résultat de ces démarches. Cependant, ALCA a fermé son usine à la fin de décembre 2005.

9.3 Mesures d'application décidées par le gouvernement du District fédéral

Entre août 1994 et mai 2004, le SMADF a effectué 10 visites d'inspection aux installations d'ALCA[220]. Au cours de ces dernières, on a vérifié si l'entreprise respectait la législation locale de l'environnement en matière de bruit, de déchets solides et de rejets d'eaux usées. On a par ailleurs relevé des infractions à la législation fédérale en matière de gestion des déchets dangereux et d'émissions atmosphériques.

En avril 1999, le SMADF a ordonné la fermeture des installations d'ALCA et imposé à l'entreprise une amende pour non-conformité en matière d'émissions atmosphériques et de rejets d'eaux usées[221]. La fermeture a été annulée conformément à une décision rendue le 13 juillet 1999 par le TCADF[222]. Le SMADF a pris d'autres décisions administratives le 5 octobre 2000, le 21 mai 2001 et le 1er juillet 2004, dans le cadre desquelles il n'a pas imposé de sanctions, car aucune infraction à la législation de l'environnement n'avait été constatée.

Le gouvernement du District fédéral[223] a pris des mesures d'application de la législation en matière d'émissions. Selon les règles établies

220. Visites d'inspection effectuées le 15 août 1994, le 8 juillet 1997, le 18 février 1998, le 14 juillet 1998, le 8 février 2000, le 16 mai 2000 (deux inspections le même jour), le 19 juillet 2000 (deux inspections le même jour) et le 7 mai 2004. Rapport E/CO2/DGPCC/DHS/0403/2000 du SMA, produit le 5 avril 2000 à l'attention du secrétaire particulier adjoint du chef du gouvernement du District fédéral.

221. Décision administrative E/CO2/DGPCC/09989/99, rendue le 28 avril 1999 et prévoyant l'imposition d'une sanction équivalant à 20 jours de travail au salaire minimum général en vigueur dans le District fédéral pour infractions en matière d'émissions atmosphériques et ordonné l'arrêt partiel temporaire de l'alimentation en eau et de l'équipement de production de vapeur pour infractions relatives à la gestion des eaux usées et aux émissions atmosphériques. Rapport E/CO2/DGPCC/DHS/0403/2000 produit le 5 avril 2000 par le SMA à l'attention du secrétaire particulier adjoint du chef du gouvernement du District fédéral.

222. Décision rendue par le *Tribunal de lo Contencioso Administrativo* (Tribunal du contentieux administratif) à l'issue du procès II-3395/99, le 13 juillet 1999. Rapport E/CO2/DGPCC/DHS/0403/2000 produit le 5 avril 2000 par le SMA à l'attention du secrétaire particulier adjoint du chef du gouvernement du District fédéral.

223. En matière d'émissions atmosphériques, le gouvernement du District fédéral a vérifié la conformité à la NOM-085-ECOL-1994, *Contaminación atmosférica – Fuentes fijas*

à l'article 9 et à l'article 111 bis de la LGEEPA pour ce qui est de la répartition des pouvoirs sur le plan des émissions atmosphériques (pouvoirs abordés dans la section 6.3.1 du présent document), les autorités fédérales ont compétence en ce qui concerne les émissions produites par ALCA.

9.4 Application de la législation pénale en matière d'environnement

L'auteur de la communication affirme que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de l'article 415, paragraphes I et II, du code pénal mexicain (version en vigueur en 1997), qui définit les délits en matière de préjudices à l'environnement et à la santé publique qui sont liés à une gestion inadéquate des matières et déchets dangereux ainsi qu'aux émissions atmosphériques de polluants. En mars 1997, l'auteur a déposé devant le *Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Ambientales y de Carreteras* (Bureau public spécialisé dans les délits environnementaux et routiers), une plainte qui a donné lieu à une enquête préliminaire. L'affaire a été classée en août 2000, quand le MPF a décidé de *ne pas exercer l'action pénale*, en raison d'une impossibilité matérielle incontournable de réunir les preuves suffisantes.

Le 24 mars 1997, le MPF commençait l'enquête préliminaire du processus pénal au sujet des présumées infractions. Il a conclu que les faits dénoncés par l'auteur correspondaient aux délits décrits aux paragraphes I et II de l'article 415 du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral). Ces deux dispositions définissent des délits distincts[224], qui

– *Para fuentes fijas que utilizan combustibles fósiles sólidos, líquidos o gaseosos o cualquiera de sus combinaciones* (Pollution atmosphérique. Sources fixes. Applicable à des sources fixes qui utilisent des combustibles fossiles solides, liquides ou gazeux, ou toute combinaison de ces combustibles. Cette norme établit les limites maximales permises pour les émissions atmosphériques de fumées, de particules en suspension totales, de dioxyde de soufre et d'oxydes d'azote, ainsi que les exigences et conditions relatives au fonctionnement de l'équipement de chauffage indirect par combustion, et les limites maximales permises pour les émissions de dioxyde de soufre applicables à l'équipement de chauffage direct par combustion.

224. CPF, article 415 (en vigueur entre 1997 et 1999) :
« 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 violation des conditions afférentes à cette autorisation, une activité faisant appel à des matières ou à des déchets dangereux qui causent ou peuvent causer des préjudices à la santé publique, aux ressources naturelles, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes.
II. En violation des dispositions législatives ou des normes officielles mexicaines applicables, émet, libère ou rejette dans l'atmosphère des gaz, des fumées, des

requièrent des moyens de preuve différents et, par conséquent, entraînent des enquêtes dont l'orientation diffère. La première disposition prévoit qu'il est nécessaire d'établir la présence de substances ou de déchets considérés comme dangereux, alors que la seconde porte sur les émissions atmosphériques de gaz, de fumées ou de poussières.

Le MPF a engagé quatre poursuites pénales, chargeant dans chaque cas un tribunal de district de mener l'enquête préliminaire et demandant les mandats d'arrêt nécessaires. Chaque fois, il a été débouté de sa demande. La première fois (28 novembre 1997), le MPF n'a pas exercé l'action pénale relativement à l'infraction prévue à l'article 415, paragraphe II, alors que les trois autres fois (décembre 1998, avril 1999 et novembre 1999), il a entamé une procédure pénale en vertu du paragraphe I de ce même article.

Le tableau qui suit résume les éléments de preuve recueillis par le MPF durant l'enquête préliminaire afin d'établir l'existence de délits prévus au paragraphe I ou II de l'article 415 du CPF :

Tableau 6. Éléments de preuve réunis dans le cadre de l'enquête préliminaire

Élément de preuve	Description
Plainte présentée par Ángel Lara García[225].	Il s'agit d'un élément destiné à établir les *éléments constitutifs* et la *responsabilité probable* des personnes physiques visées par la plainte.
Inspection visuelle des lieux[226].	Élément de preuve démontrant qu'une entreprise existe, que son terrain jouxte d'autres propriétés, qu'elle est située près de la résidence du plaignant et qu'on trouve sur les lieux une flore, mais aucun danger ou risque présumé n'a été établi. C'est la preuve indiquée pour établir l'existence d'un objet matériel correspondant à un élément constitutif du délit.

poussières ou des polluants qui causent des préjudices à la santé publique, aux ressources naturelles, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes ou encore ordonne ou autorise de telles actions, lorsque lesdites émissions proviennent de source fixes relevant du gouvernement fédéral, conformément aux dispositions de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. »

225. Plainte déposée en personne, le 14 mars 1997, par Ángel Lara García. Dans : Document officiel DGCPPA-AUX-2794/00 daté du 21 août 2000 et signé par le procureur adjoint du MPF.

226. Inspection du 25 avril 1997. *Op. cit.*, voir la note 225.

Rapport d'enquête judiciaire[227].	Élément de preuve visant à déterminer le type d'activités que réalisait l'entreprise, qui y travaillait ainsi que les caractéristiques générales de ces activités.
Dossiers des photographies de l'enquête judiciaire[228].	Élément de preuve qui démontre l'existence des objets matériels et de l'activité (de l'entreprise) qui sont en cause ainsi que, de façon indirecte, l'utilisation de substances ou déchets dangereux.
Avis sur les caractéristiques.	Élément de preuve destiné à établir scientifiquement la présence de substances présentant des caractéristiques dangereuses, présence qui a été confirmée par cet avis. Soulignons qu'il ne s'agit pas vraiment d'une preuve inculpatoire, étant donné que l'utilisation de ce type de substances et de déchets n'est pas illégale, sauf lorsqu'elle n'est pas conforme aux normes en la matière et entraîne un danger pour l'environnement ou la santé publique.
Avis en matière chimique émis par des experts en biologie et en chimie[229].	Preuve disculpatoire ayant servi à déterminer que, dans les échantillons de flore prélevés, on n'a trouvé aucun résidu ni aucune substance toxique pouvant nuire à la flore, à la faune ou à la santé publique.
Avis en matière médicale émis par un expert du domaine[230].	Élément de preuve inculpatoire, qui n'est cependant pas déterminant si l'échantillonnage n'était pas assez large pour donner des indices de préjudice à la « santé publique », expression qui n'implique pas nécessairement que plusieurs personnes sont touchées.

227. Rapport de la *Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal* (Direction générale de la planification et des opérations de la police judiciaire fédérale) daté du 27 avril 1997. *Op. cit.*, voir la note 225.
228. Rapport de la *Dirección General de Servicios Periciales* (Direction générale des services de spécialistes) du PGR (Bureau du procureur général de la République). *Op. cit.*, voir la note 225.
229. Rapport de la *Dirección General de Servicios Periciales* (Direction générale des services de spécialistes) du PGR (Bureau du procureur général de la République), daté du 28 juillet 1997 et contenant l'avis en matière chimique émis le 21 août 1997. *Op. cit.*, voir la note 225.
230. Avis en matière médicale, 16 juin 1998. *Op. cit.*, voir la note 225.

Copies certifiées de l'acte correspondant à chaque procédure administrative entreprise dans le cadre du recours devant le Profepa[231].	Élément de preuve démontrant qu'un recours administratif devant le Profepa était en cours, mais rien qui n'établisse les procédures entreprises, conformément à la jurisprudence de l'époque[232].
Preuve documentaire privée consistant en un document écrit et signé par le député José Espina von Roherich et adressé au procureur général de la République (PGR).	Aux fins des procédures, la valeur probante d'un tel élément est celle d'un indice.
Photographies des lieux présentées par le député José Espina von Roherich.	Preuve visant à établir l'existence d'objets matériels pertinents, de l'activité de l'entreprise et, de façon indirecte, l'utilisation de substances ou déchets dangereux.
Avis médical signé par un spécialiste en la matière du Bureau du PGR.	Avis destiné à établir l'existence d'un préjudice à la santé causé par la gestion des déchets dangereux.

À l'étape de l'enquête préliminaire, le MPF a demandé que comparaisse le directeur des opérations d'ALCA[233], ordonné une inspection visuelle des installations de l'entreprise[234] et exigé les rapports d'enquête de la police judiciaire[235]. Par ailleurs, des photos des installa-

231. Copies des actes de procédure pris dans le cadre du recours administratif A-00111 intenté contre l'entreprise ALCA, faites le 29 juillet 1998. *Op. cit.*, voir la note 225.
232. Thèse du troisième tribunal de la Cour suprême de justice de la Nation : ENQUÊTES PÉNALES, VALEUR DES TÉMOIGNAGES D'EXPERTS, point 17, quatrième partie, p. 14, recours en *amparo* direct 4484/68, 2354/62 et 5897/66. Thèse du huitième tribunal civil collégial du premier circuit : « LES PREUVES D'EXPERT PRÉSENTÉES DANS LES AFFAIRES PÉNALES PERDENT LEUR VALEUR PROBANTE DANS LE CADRE DES PROCÉDURES CIVILES », partie XIV, juillet, p. 738, recours en *amparo* direct 71/94.
233. Comparutions du 24 avril et du 22 mai 1997. Document officiel DGCPPA-AUX-2794/00 daté du 21 août 2000 et signé par le procureur adjoint du MPF.
234. Inspection réalisée le 25 avril 1997. *Op. cit.*, voir la note 225.
235. Rapport d'enquête du 8 mai 1997, signé par un agent de la *Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal* (Direction générale de la planification et des opérations de la police judiciaire fédérale). *Op. cit.*, voir la note 225.

tions d'ALCA ont été prises dans le cadre de cette enquête[236], et on a obtenu des avis spécialisés en chimie dont le premier concluait qu'ALCA utilisait des substances et des déchets dangereux[237], et le deuxième, que les échantillons prélevés sur un arbre ne contenaient pas de substances ou de déchets toxiques susceptibles de nuire à la flore, la faune ou la santé publique[238].

À l'époque, en vertu des dispositions constitutionnelles en vigueur, le critère à remplir pour établir la probabilité d'un délit était celui des *éléments constitutifs*[239]. Considérant que ce critère était satisfait, le MPF a pour la première fois intenté, le 28 novembre 1997, une procédure pénale en raison de la commission probable d'un délit environnemental aux termes de l'article 415, paragraphe II, du CPF (code pénal fédéral) et demandé à un tribunal un mandat d'arrêt.

Le 9 janvier 1998, le tribunal pénal numéro 11 du District fédéral a refusé d'acquiescer à cette demande, estimant que l'information probante fournie n'était : [TRADUCTION] « pas propre à démontrer que l'usine en question rejetait des gaz, des fumées ou des poussières ni qu'elle causait un préjudice à la santé publique, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes, ni même à en établir la probabilité, rien ne prouvant cela, étant donné qu'on n'a pas réalisé dans le cadre de l'enquête préliminaire l'étude nécessaire pour établir ce qui précède »[240].

Le MPF a poursuivi son enquête et demandé un avis médical[241]. Il a également demandé que comparaisse le directeur des opérations d'ALCA, ainsi que les représentants de l'entreprise et ses administra-

236. Photographies prises par des employés de la *Dirección General de Servicios Periciales* (Direction générale des services spécialisés) du *Procuraduría General de la República* (PGR, Bureau du procureur général de la République), fournies dans une enveloppe scellée, le 1er juillet 1997. *Op. cit.*, voir la note 225.
237. Document officiel 10950 de la *Dirección General de Servicios Periciales* (Direction générale des services spécialisés) du PGR, daté du 25 juillet 1997. *Op. cit.*, voir la note 225.
238. Document officiel 13929 de la *Dirección General de Servicios Periciales* (Direction générale des services spécialisés) du PGR, daté du 21 août 1997. *Op. cit.*, voir la note 225.
239. Voir la section 6.3.2 du présent dossier factuel.
240. *Op. cit.*, voir la note 225.
241. Avis cité dans le document officiel DGCPPA-AUX-2794/00 daté du 21 août 2000, qui mentionne l'opinion technique fournie à la suite de la consultation relative au *non-exercice de l'action pénale*, mais ne décrit ni l'objet ni les résultats de cette dernière.

teurs[242]. Le MPF a par ailleurs obtenu de l'information relative aux procédures administratives intentées par le Profepa à l'encontre d'ALCA[243].

Le MPF a finalement conclu que la preuve réunie établissait l'existence d'un délit. Il a donc fait, le 7 décembre 1998, une nouvelle demande de mandat d'arrêt. Cette fois, la demande était fondée sur une infraction prévue à l'article 415, paragraphe I, du CPF (plutôt que sur le paragraphe II de ce même article, comme c'était le cas pour la demande antérieure). Le 16 décembre 1998, le tribunal pénal de district numéro 6 l'a débouté de sa demande pour manque de preuves[244].

En mars 1999, l'article 16 de la constitution mexicaine a été modifié, et le critère du *corps du délit* (dont on traite dans la section 6.3.2 du présent document) a été adopté, ce qui a réduit les exigences à satisfaire pour démontrer l'existence d'un délit. Le 21 avril 1999, le MPF a exercé pour la troisième fois l'action pénale contre les dirigeants d'ALCA à titre de responsables probables d'une infraction prévue à l'article 415, paragraphe I, du CPF. Toutefois, le 30 avril 1999, le tribunal pénal numéro 11 du District fédéral refusait d'acquiescer à cette demande parce qu'aucune information probante additionnelle ne venait s'ajouter aux éléments de preuve réunis dans le cadre de l'enquête et que ces éléments avaient déjà été analysés et évalués[245].

Le MPF a rassemblé d'autres éléments de preuve et obtenu un avis médical selon lequel ALCA utilisait des déchets dangereux pouvant causer un préjudice à la santé et aux écosystèmes[246]. Le 8 novembre 1999, une dernière procédure a été intentée contre les dirigeants d'ALCA relativement à l'infraction prévue à l'article 415, paragraphe I, du CPF. Le 14 décembre 1999, jugeant insuffisantes les preuves réunies pour établir le corps du délit, le deuxième tribunal pénal du District fédéral refusait de délivrer le mandat d'arrêt demandé. Le 28 janvier 2000, en appel, cette décision a été confirmée par le deuxième tribunal unitaire du premier circuit[247].

---

242. Comparutions du 18 septembre 1998 ainsi que du 13 et du 20 octobre de cette même année. *Op. cit.*, voir la note 225.
243. Document officiel PFPA/DGJ/1039/98 produit par le directeur général des services juridiques du Profepa et daté du 29 juillet 1998.
244. *Ibid.*
245. *Ibid.*
246. Document officiel MF-3121 daté du 5 novembre 1999 et émanant d'un expert médical du PGR. *Op. cit.*, voir la note 225.
247. *Op. cit.*, voir la note 225.

Le 22 août 2000, le MPF a décidé de ne pas *engager de procédure pénale* au motif que, à son avis, « on n'avait pas établi le corps du délit prévu et sanctionné par l'article 415, paragraphe I, du CPF, ni la responsabilité probable des personnes inculpées ». Le MPF a estimé que, pour que le délit soit prouvé, M. Ángel Lara García, son épouse et son fils devaient absolument passer un examen médical. En droit mexicain, le ministère public ne peut exercer l'action pénale lorsqu'il n'est pas en mesure d'établir la preuve en raison d'une *impossibilité matérielle incontournable*, même quand les faits ou le comportement en cause peuvent constituer un délit[248].

En janvier 2001, l'auteur a informé le Secodam de son insatisfaction à l'égard de l'enquête menée par les autorités responsables, par le truchement d'une plainte administrative déposée contre des fonctionnaires du PGR[249]. Dans cette plainte, M. Lara García soulignait qu'on n'avait pas pris en compte toutes les preuves dans le cadre de l'enquête préliminaire. Dans la même optique, il a mentionné au Secrétariat que [TRADUCTION] « les enquêtes étaient manifestement marquées par l'incurie des autorités ». Le Secrétariat n'a pu prendre connaissance des documents afférents à l'enquête du Secodam dans cette affaire, car le dossier a été désigné comme étant de l'information à *diffusion restreinte*[250].

Après avoir examiné la documentation appuyant la décision du MPF de *ne pas exercer l'action pénale*, le conseiller en matière de droit pénal du Secrétariat a jugé que le MPF aurait pu réunir d'autres éléments de preuve prévus par la législation mexicaine en matière pénale, mais qu'il ne l'a pas fait. Parmi les éléments de preuve possibles qu'il n'a pas réunis, mentionnons : la perquisition[251], des témoignages de voisins

248. *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP, Code fédéral de procédure pénale), article 137 : « Le ministère public ne peut exercer l'action pénale : [...]
III. Lorsque, bien que les actes et les faits reprochés puissent constituer un délit, il lui est impossible d'établir l'existence de ce dernier en raison d'une impossibilité matérielle incontournable [...]. »
249. Acte administratif enregistré le 18 janvier 2001 auprès du Secodam (Secrétariat aux procédures et au contrôle administratifs).
250. *Op. cit.*, voir la note 225.
251. Prévu par l'article 61 du CPPF, le recours à la perquisition donne accès aux registres, aux manifestes de collecte, de transport et de réception de substances ou déchets dangereux, aux rapports sur les quantités et les émissions polluantes, à la documentation relative au traitement des déchets dangereux et à l'information concernant les autorisations et les permis ; il permet également de vérifier la présence de matières dangereuses sur les lieux visés.

ou d'employés de l'entreprise[252] ainsi que des opinions d'experts en matière de santé publique[253] et d'environnement[254]. Le MPF aurait également pu obtenir un avis exposant la relation entre les faits dénoncés et les effets constatés (appelée « *lien de causalité* »)[255].

Le Secrétariat a prié le Mexique de l'informer des autres moyens de preuve qui s'offraient au MPF et de lui exposer les raisons pour lesquelles ces derniers n'avaient pas été pris en considération dans le cadre de l'enquête préliminaire[256]. Le Mexique n'ayant pas répondu à ces questions, le Secrétariat lui a demandé de préciser s'il lui était impossible de fournir de l'information à ce sujet et, le cas échéant, d'expliquer les raisons de cette l'impossibilité. Sa demande est toutefois restée sans réponse, encore une fois[257].

10. Remarques finales

Les dossiers factuels fournissent de l'information sur de présumées omissions d'assurer l'application efficace des lois de l'environnement en Amérique du Nord, information qui peut aider les auteurs de communications, les gouvernements des pays signataires de l'ANACDE et d'autres parties intéressées à prendre les mesures qu'ils

252. Témoignages relatifs aux odeurs et aux fumées ainsi qu'aux problèmes de santé au sein de la collectivité, en particulier les lésions (dans le cas des travailleurs de l'entreprise) attribuables aux activités de l'entreprise et à sa gestion des matières dangereuses.
253. Grâce à une évaluation médicale des résidents des environs de l'entreprise, on aurait pu établir que la santé de cette population particulière était mise en péril. En outre, un avis médical au sujet du risque pour la santé posé par l'utilisation de substances et de déchets dangereux aurait pu permettre d'en arriver à la même conclusion.
254. Avis en matière de médecine vétérinaire ou de biologie au sujet du préjudice ou du risque pour la faune, la flore, les ressources naturelles ou les écosystèmes entraîné par l'utilisation de substances et de déchets considérés comme dangereux. Tout comme dans les cas où des prélèvements sur des sujets humains sont effectués pour démontrer et analyser le préjudice ou le risque pour la santé humaine, un tel avis aurait dû être obtenu pour démontrer le préjudice ou le risque subi par le milieu naturel.
255. Grâce à un avis concernant le lien de causalité, on peut établir la relation entre les actes reprochés aux suspects et les effets dénoncés (préjudice ou risque) de même que le rôle joué par les actes en question dans l'avènement de ces effets et l'apport personnel de chacun des suspects dans ces derniers.
256. Demande de renseignements datée du 7 septembre 2006 et adressée au responsable de la *Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta* (Direction générale adjointe en matière de législation et de consultation) du Semarnat.
257. Courrier électronique daté du 23 novembre 2006 et envoyé à la *Coordinación General Jurídica* du Semarnat.

jugent appropriées à l'égard de ces cas. Conformément à la résolution du Conseil nº 05-05, qui en détermine la portée, le présent dossier factuel fournit de l'information sur les présumées omissions du Mexique relativement à l'application efficace de l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA ainsi que de l'article 414, premier paragraphe, et de l'article 415, paragraphe I, du CPF dans le dossier ALCA, ainsi que les procédures administratives entreprises par le Mexique en ce qui concerne l'historique des rejets de substances toxiques par ALCA.

Relativement à l'application de l'article 150, premier paragraphe, de la LGEEPA, entre 2000 et 2005 le Profepa a inspecté à six reprises les installations d'ALCA et imposé à l'entreprise des amendes totalisant 22 047,30 pesos dues à des omissions en matière de gestion de matériaux et déchets dangereux.

En ce qui concerne l'application efficace de l'article 414, premier paragraphe, et de l'article 415, paragraphe I, du CPF, mentionnons que l'organe fédéral mexicain chargé d'intenter des poursuites en cas de délits de nature pénale a entamé des procédures à quatre reprises (en novembre 1997, en décembre 1998, puis en avril et en novembre 1999), demandant à chaque occasion un mandat d'arrêt. Chaque fois — et même si à partir de 1999 il y avait moins d'éléments pour établir la preuve du délit présumé —, le ministère public n'a pas réuni les preuves pour démontrer, devant le tribunal, les délits allégués des représentants de la société ALCA. Le 22 août 2000, le MPF a décidé de ne pas *exercer l'action pénale* en raison d'une insuffisance de preuves. Il lui paraissait indispensable que M. Ángel Lara García, son épouse et son fils passent des tests médicaux pour qu'on puisse prouver le délit. En analysant la documentation sur laquelle cette décision du MPF est basée, le Secrétariat a constaté que le MPF aurait pu réunir d'autres éléments de preuve prévus par la législation mexicaine en matière pénale, mais qu'il ne l'a pas fait.

Au moment des faits, le Profepa avait compétence pour faire enquête au sujet des infractions à la législation de l'environnement et, au besoin, de dénoncer auprès du MPF les actes, omissions ou faits illicites pouvant correspondre à des infractions. Cependant, il ne disposait d'aucune structure administrative spécialisée lui permettant d'assurer le suivi, de constituer des dossiers, de rassembler des preuves ou de réaliser quelque autre activité visant à établir l'existence de délits environnementaux. Par conséquent, l'intervention du Profepa dans le cadre de l'enquête des agents du PGR n'a pu être plus poussée, faute de structure et de spécialisation adéquates. À l'heure actuelle, le règlement interne du Semarnat prévoit l'existence d'une instance spécialisée en droit pénal de l'environnement.

En ce qui a trait à la compétence du MPF en matière d'enquêtes portant sur les délits, mentionnons que, dans le *Rapport sur le développement humain au Mexique* de 2004, publié par le PNUD, on affirme que : [TRADUCTION] « [...] les fonctionnaires délèguent les cas dans lesquels une enquête plus poussée est nécessaire pour vérifier les allégations relatives au suspect, et ils laissent parfois au plaignant le soin de recueillir des preuves [...] le ministère public fait tout pour ne pas exercer l'action pénale dans les cas les plus complexes, invoquant des motifs tels que le manque de preuves, par exemple »[258].

S'agissant de l'historique des rejets de substances toxiques de l'entreprise, entre 1994 et 1997, le Profepa a imposé à ALCA des amendes représentant au total 24 160 pesos et ordonné par deux fois la fermeture de ses installations. L'information fournie indique que des mesures ont été imposées en ce qui concerne les odeurs et les émissions de COV découlant de l'utilisation de certaines substances chimiques, mais qu'elles n'ont pas toutes été mises en œuvre par l'entreprise. En effet, l'annulation de l'ordre de fermeture était subordonnée à certaines activités qu'ALCA devait mener à bien. Or, l'entreprise a omis de réaliser ces activités, faisant valoir qu'elles étaient impossibles à mettre en œuvre pour des raisons techniques, car elles nuiraient au processus de production. En décembre 1997, le Profepa a modifié les conditions préalablement imposées et, au lieu d'exiger l'installation de filtres pour limiter les émissions de COV, il a accepté la proposition d'ALCA, à savoir l'arrêt de la manipulation de solvants à l'air libre et la réduction des quantités utilisées, ainsi que le recours aux critères choisis par ALCA pour l'analyse de ses émissions. Les effets incommodants des odeurs dénoncées par l'auteur ont quand même persisté jusqu'à ce qu'ALCA ferme définitivement son usine, en décembre 2005, pour des raisons économiques.

258. *Rapport sur le développement humain au Mexique*, 2004. Voir la note 85, *supra*.

ANNEXE 1

Résolution du Conseil nº 05-05, Instructions au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale concernant l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de l'article 150 de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement (*Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*), et des articles 414 et 415 du Code pénal fédéral (*Código Penal Federal*) (SEM-03-004)

Le 9 juin 2005

RÉSOLUTION DU CONSEIL N° 05-05

Instructions au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale concernant l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de l'article 150 de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement (*Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, LGEEPA) et des articles 414 et 415 du Code pénal fédéral (*Código Penal Federal*) (SEM-03-004).

LE CONSEIL :

À L'APPUI du processus prévu aux articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE), concernant les communications sur les questions d'application de la législation de l'environnement et la constitution de dossiers factuels ;

CONSIDÉRANT les communications présentées le 25 novembre 2002 et le 17 juin 2003 par M. Ángel Lara García, ainsi que la réponse du gouvernement du Mexique en date du 4 décembre 2003 ;

AYANT EXAMINÉ la notification du Secrétariat au Conseil, datée du 23 août 2004, qui recommande la constitution d'un dossier factuel relatif à cette communication ;

RÉAFFIRMANT que le processus de constitution d'un dossier factuel a pour but d'examiner des faits qui appuient une allégation selon laquelle une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, et non l'efficacité de cette législation ;

RECONNAISSANT que, dans sa réponse au Secrétariat concernant une communication, une Partie n'est pas en position de répondre à des allégations ou des faits qui n'ont pas été soulevés dans la communication ;

CONSTATANT que l'article 161 de la LGEEPA n'a pas été mentionné par l'auteur mais par le Secrétariat ;

CONSTATANT ÉGALEMENT que la communication fait entre autres état d'un long historique de rejets de substances chimiques toxiques ainsi que de la poursuite de ces rejets malgré des mesures de mise en application de la loi prises en 2001 par le gouvernement du Mexique ;

DÉCIDE PAR LA PRESENTE, À L'UNANIMITÉ :

DE DONNER INSTRUCTION au Secrétariat de constituer un dossier factuel, conformément à l'article 15 de l'ANACDE et aux *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*, à l'égard des questions soulevées dans la communication, et ce, en tenant compte des considérations exprimées ci-dessus ;

DE PRESCRIRE au Secrétariat de transmettre aux Parties le plan global de travail qu'il utilisera pour réunir les faits pertinents et de leur donner l'occasion de formuler des commentaires au sujet de ce plan ;

DE PRESCRIRE ÉGALEMENT au Secrétariat que, au cours de la constitution dudit dossier factuel, il peut relever des faits pertinents qui auraient pu se produire avant que l'ANACDE n'entre en vigueur, à savoir le 1er janvier 1994.

ADOPTÉE PAR LE CONSEIL.

ANNEXE 2

Plan général de travail relatif à la constitution d'un dossier factuel concernant la communication SEM-03-004

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Plan général de travail relatif à la constitution d'un dossier factuel

Nº de la communication :	SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*)
Auteur :	Ángel Lara García
Partie :	États-Unis du Mexique
Date du plan :	21 juillet 2005

Contexte

Le 17 juin 2003, aux termes de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), l'auteur mentionné ci-dessus a présenté une communication au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE). Dans ladite communication, à laquelle sont joints des documents justificatifs, l'auteur allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation d'une fabrique d'articles de cordonnerie appartenant à la société ALCA, S.A. de C.V. (ci-après « ALCA ») et située sur un terrain adjacent au domicile de l'auteur dans la *colonia* Santa Isabel Industrial, district Iztapalapa, Mexico, D.F. L'auteur affirme que les rejets de polluants dans l'atmosphère par la fabrique et la gestion des matières et déchets dangereux par les employés d'ALCA contreviennent à l'article 150 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) et aux articles 414, premier paragraphe, et 415, point I, du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral).

En particulier, il appert que l'auteur allègue qu'ALCA mène illégalement, sans mettre en œuvre les mesures de prévention et de sécurité appropriées, des activités faisant intervenir l'entreposage, l'élimination et le rejet de matières jugées dangereuses qui occasionnent des dommages à l'environnement. L'auteur soutient également qu'ALCA n'applique aucune mesure de prévention ou de sécurité pour empêcher les émissions ou les rejets dans l'atmosphère de gaz, de fumées, de poussières ou de polluants néfastes pour l'environnement. Il allègue que l'entreprise omet de se conformer à la LGEEPA et aux *Normas Oficiales*

Mexicanas (NOM, normes officielles mexicaines) publiées par le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) en ce qui a trait à la gestion des matières et déchets dangereux. Il affirme que ces présumées infractions causent une pollution qui met en péril sa santé et celle de sa famille. L'auteur affirme également que le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du Procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement), bien qu'il ait constaté des infractions lors d'une inspection de la fabrique, a classé une plainte déposée par l'auteur, sans prendre les mesures nécessaires pour mettre fin aux présumées infractions.

Le 9 septembre 2003, le Secrétariat a jugé que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et, conformément au paragraphe 14(2), il a demandé une réponse à la Partie concernée (Mexique).

Le Mexique a présenté sa réponse le 4 décembre 2003. En ce qui a trait à la plainte déposée en 1995, dans laquelle l'auteur alléguait des infractions de la part d'ALCA à l'article 150 de la LGEEPA, le Mexique affirme que l'affaire a été réglée par le Profepa conformément à la loi. Il mentionne également que le dossier a été perdu lors d'une inondation survenue aux archives du Profepa, mais il précise que la plainte n'a donné lieu à aucune enquête criminelle. Au sujet d'une autre plainte déposée par l'auteur en 2000, le Mexique affirme que l'affaire est close et que, à la suite d'une décision administrative, ALCA a été condamnée à payer une amende de 2 421 $MXN. S'agissant des présumées infractions de la part d'ALCA à l'article 415, point I, du CPF, la Partie affirme que, conformément à un avis technique fourni par des agents du ministère public, il n'a pas été possible de prouver hors de tout doute le délit en question ni la présumée responsabilité des inculpés « étant donné que, au vu des actes en cause, il a été conclu que, même si les faits reprochés peuvent constituer un délit, on ne peut prouver leur existence en raison d'une impossibilité matérielle incontournable, les éléments de preuve apportés n'étant pas suffisants ».

Le 23 août 2004, le Secrétariat a fait savoir au Conseil de la CCE qu'il estimait, à la lumière de la réponse du Mexique, que la communication justifiait la constitution d'un dossier factuel.

Le 9 juin 2005, par sa résolution n° 05-05, le Conseil a décidé à l'unanimité de donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel, conformément à l'article 15 de l'ANACDE et aux *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux*

articles 14 et 15 de l'ANACDE (les *Directives*), à l'égard des questions soulevées dans la communication.

Le Conseil a prescrit au Secrétariat de transmettre aux Parties le plan général de travail qu'il utilisera pour réunir les faits pertinents et de leur donner l'occasion de formuler des commentaires au sujet de ce plan. Le Conseil a prescrit aussi au Secrétariat que, au cours de la constitution dudit dossier factuel, il peut relever des faits pertinents qui auraient pu se produire avant que l'ANACDE n'entre en vigueur, à savoir le 1er janvier 1994.

Conformément au paragraphe 15(4) de l'ANACDE, lorsqu'il constituera un dossier factuel, « le Secrétariat tiendra compte de toutes les 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 (CCPM), ou d) élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants ».

Portée générale de l'examen

Pour constituer le dossier factuel, le Secrétariat réunira et analysera les informations pertinentes concernant les points suivants relatifs aux présumées omissions, par le Mexique, d'assurer l'application efficace de l'article 150 de la LGEEPA et les articles 414, premier paragraphe, et 415, point I, du CPF en rapport avec les émissions atmosphériques de l'usine et la gestion de matières et de déchets dangereux par les employés d'ALCA, selon les affirmations contenues dans la communication :

(i) les présumées infractions de la société ALCA aux articles 150 de la LGEEPA et 414, premier paragraphe, et 415, point I, du CPF ;

(ii) les visites d'inspection, les procédures administratives ou autres mesures gouvernementales prises à l'égard de la société ALCA avant et après 2001, en rapport avec ses antécédents relatifs 1) aux rejets de substances chimiques toxiques et aux récidives, et 2) à la gestion de matières et de déchets dangereux ;

(iii) la question de savoir si le Mexique omet d'appliquer efficacement les articles 150 de la LGEEPA et 414, premier paragraphe, et 415, point I, du CPF dans le cas de la fabrique de la société ALCA.

Plan général

Ce plan général de travail, élaboré conformément à la résolution du Conseil nº 05-05, sera mis à exécution le 8 août 2005. Toutes les autres dates indiquées représentent les dates les plus probables. Le plan général est le suivant :

- Par voie d'avis publics ou de demandes d'information directes, le Secrétariat invitera l'auteur de la communication, le CCPM, des membres de la collectivité, des membres de la population et des fonctionnaires des gouvernements — local, provincial et fédéral — à fournir toutes informations pertinentes, conformément à la portée de l'examen définie ci-dessus. Le Secrétariat expliquera la portée de cet examen et fournira les renseignements voulus pour permettre aux organisations non gouvernementales ou aux personnes intéressées, ainsi qu'au CCPM, de lui transmettre des informations pertinentes (paragraphe 15.2 des *Directives*) **[août à octobre 2005]**.

- Le Secrétariat demandera aux autorités mexicaines compétentes, aux échelons fédéral, étatique et local, de lui fournir toutes informations pertinentes, et tiendra compte de toute information fournie par l'une ou l'autre des Parties (paragraphe 15(4) et alinéa 21(1)*a)* de l'ANACDE) **[août à octobre 2005]**.

- Le Secrétariat réunira les informations pertinentes — techniques, scientifiques ou autres — rendues publiquement accessibles, y compris celles qui se trouvent dans des bases de données, des dossiers publics, des centres de renseignements, des bibliothèques, des centres de recherche et des établissements d'enseignement **[octobre 2005 à janvier 2006]**.

- Le Secrétariat élaborera, le cas échéant, par l'entremise d'experts indépendants, des informations pertinentes — techniques, scientifiques ou autres — en vue de la constitution du dossier factuel **[octobre 2005 à janvier 2006]**.

- Le Secrétariat recueillera, le cas échéant, toutes les informations pertinentes — techniques, scientifiques ou autres — en vue de la constitution du dossier factuel, auprès des organisations non gouvernementales ou des personnes intéressées, du CCPM ou d'experts indépendants **[août 2005 à janvier 2006]**.

- Conformément au paragraphe 15(4) de l'ANACDE, le Secrétariat constituera le dossier factuel en tenant compte de toutes les informations obtenues et analysées **[janvier 2006 à avril 2006]**.

- Le Secrétariat soumettra une version préliminaire du dossier factuel au Conseil, après quoi toute Partie pourra présenter ses observations sur l'exactitude des faits contenus dans le dossier, dans un délai de 45 jours, conformément au paragraphe 15(5) de l'ANACDE **[fin avril 2006]**.

- Conformément au paragraphe 15(6) de l'ANACDE, le Secrétariat inclura, le cas échéant, les observations des Parties dans le dossier factuel final et soumettra ce dossier final du Conseil **[juin 2006]**.

- Comme il est établi au paragraphe 15(7) de l'ANACDE, le Conseil pourra, par un vote des deux tiers, rendre le dossier factuel publiquement accessible, normalement dans les 60 jours suivant sa présentation.

Renseignements supplémentaires

La communication, la réponse de la Partie, les décisions du Secrétariat, la résolution du Conseil, de même qu'un résumé de ces documents, se trouvent dans le registre des communications sur le site Web de la CCE <www.cec.org> ; on peut également se procurer ces documents en communiquant avec le Secrétariat, à l'adresse suivante :

Secrétariat de la CCE
Unité des communications
sur les questions d'application
393, rue St-Jacques ouest
Bureau 200
Montréal (Québec) H2Y 1N9
Canada

CCA / Oficina de enlace en México
Atención : Unidad sobre Peticiones
Ciudadanas (UPC)
Progreso núm. 3
Viveros de Coyoacán
Mexico, D.F. 04110
Mexique

ANNEXE 3

Demande d'information décrivant la portée des renseignements qui seront inclus dans le dossier factuel et donnant des exemples de renseignements pertinents

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Demande d'information en vue de la constitution d'un dossier factuel relatif à la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*) 16 novembre 2005

I. Constitution d'un dossier factuel

La Commission de coopération environnementale (CCE) de l'Amérique du Nord est une organisation internationale créée par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) signé par le Canada, le Mexique et les États-Unis en 1994. La CCE compte trois organes, soit le Conseil, composé des plus hauts responsables de l'environnement de chaque pays membre, le Comité consultatif public mixte (CCPM), qui compte cinq citoyens de chaque pays, et le Secrétariat, dont le siège est à Montréal.

L'article 14 de l'ANACDE prévoit que toute organisation non gouvernementale ou toute personne d'un État nord-américain peut faire part au Secrétariat, au moyen d'une communication, du fait qu'un pays membre (ci-après une « Partie ») omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Il s'ensuit un processus d'examen de la communication à l'issue duquel le Conseil peut charger le Secrétariat de constituer un dossier factuel au sujet de la communication. Le dossier factuel a pour objet de fournir au lecteur l'information nécessaire pour lui permettre d'évaluer l'efficacité avec laquelle la Partie a appliqué sa législation de l'environnement en rapport avec les faits mentionnés dans la communication.

En vertu du paragraphe 15(4) et de l'alinéa 21(1)*a*) de l'ANACDE, pour constituer le dossier factuel, le Secrétariat tiendra compte de toutes informations fournies par la Partie, et peut même lui demander un complément à cette information. En outre, le Secrétariat pourra examiner toutes informations pertinentes, scientifiques, techniques ou autres rendues publiquement accessibles, soumises par le CCPM ou par des personnes ou des organisations non gouvernementales intéressées, ainsi que des informations élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants.

Le 9 juin 2005, dans la résolution n° 05-05, le Conseil a unanimement décidé de donner instruction au Secrétariat de constituer un

dossier factuel conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE et aux *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ci-après les « *Lignes directrices* »). Par le biais du présent document, le Secrétariat sollicite des informations pertinentes aux questions qui feront l'objet du dossier factuel. Les paragraphes qui suivent présentent le contexte de la communication et décrivent le genre d'information demandée.

II. La communication ALCA-Iztapalapa II et les instructions du Conseil

La communication et les documents qui l'étayent laissent entendre que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation d'une fabrique d'articles de cordonnerie appartenant à la société ALCA, S.A. de C.V. (ci-après « ALCA ») et située sur un terrain adjacent au domicile de l'auteur dans la *colonia* Santa Isabel Industrial, district d'Iztapalapa, Mexico, D.F. L'auteur affirme que les rejets de polluants dans l'atmosphère par la fabrique et la gestion des matières et déchets dangereux par les employés d'ALCA contreviennent à l'article 150 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) et aux articles 414, premier paragraphe, et 415, point I, du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral).

En particulier, l'auteur fait valoir qu'ALCA mène illégalement, sans mettre en œuvre les mesures de prévention et de sécurité appropriées, des activités faisant intervenir l'entreposage, l'élimination et le rejet de matières jugées dangereuses qui occasionnent des dommages à l'environnement. L'auteur soutient également que l'entreprise n'applique aucune mesure de prévention ou de sécurité pour empêcher les émissions ou les rejets dans l'atmosphère de gaz, de fumées, de poussières ou de polluants néfastes pour l'environnement. Il allègue que l'entreprise omet de se conformer à la LGEEPA et aux *Normas Oficiales Mexicanas* (NOM, normes officielles mexicaines) publiées par le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) en ce qui a trait à la gestion des matières et déchets dangereux. Il affirme que ces présumées infractions causent une pollution qui met en péril sa santé et celle de sa famille. Enfin, l'auteur affirme également que le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du Procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement), malgré les infractions constatées lors d'une inspection de la fabrique, a classé une plainte déposée par

l'auteur, sans prendre les mesures nécessaires pour mettre fin aux présumées infractions.

Le 9 septembre 2003, le Secrétariat a déterminé que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et, conformément au paragraphe 14(2), il a demandé une réponse à la Partie concernée (le Mexique).

Le Mexique a présenté sa réponse le 4 décembre 2003. En ce qui a trait à la plainte déposée en 1995, dans laquelle l'auteur alléguait des infractions de la part d'ALCA à l'article 150 de la LGEEPA, le Mexique affirme que l'affaire a été réglée par le Profepa conformément à la loi. Le Mexique mentionne également que le dossier a été perdu lors d'une inondation survenue aux archives du Profepa, mais elle précise que la plainte n'a donné lieu à aucune enquête criminelle. Au sujet d'une autre plainte déposée par l'auteur en 2000, le Mexique affirme que l'affaire est close et que, à la suite d'une décision administrative, ALCA a été condamnée à payer une amende de 2 421 $MXN. S'agissant des présumées infractions de la part d'ALCA à l'article 415, point I, du CPF, la Partie affirme que, conformément à un avis technique fourni par des agents du ministère public, il n'a pas été possible de « prouver hors de tout doute le délit prévu et sanctionné par l'article 415, point I, du CPF, ni la présumée responsabilité des inculpés, étant donné que, au vu des actes en cause, il a été conclu que, même si les faits reprochés peuvent constituer un délit, on ne peut prouver leur existence en raison d'une impossibilité matérielle incontournable, les éléments de preuve apportés n'étant pas suffisants ».

Le 23 août 2004, le Secrétariat a fait savoir au Conseil de la CCE qu'il estimait, à la lumière de la réponse du Mexique, que la communication justifiait la constitution d'un dossier factuel.

Le 9 juin 2005, par sa résolution nº 05-05, le Conseil a décidé à l'unanimité de donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel, conformément à l'article 15 de l'ANACDE et aux Lignes directrices, à l'égard des questions soulevées dans la communication.

Le Conseil a prescrit au Secrétariat de transmettre aux Parties le plan global de travail qu'il utilisera pour réunir les faits pertinents et de leur donner l'occasion de formuler des commentaires au sujet de ce plan. Il a également donné instruction au Secrétariat de tenir compte des considérations exprimées dans la résolution du Conseil nº 05-05. Le Conseil a prescrit au Secrétariat que, au cours de la constitution dudit dossier factuel, il peut relever des faits pertinents qui auraient pu se pro-

duire avant que l'ANACDE n'entre en vigueur, à savoir le 1er janvier 1994.

Conformément au paragraphe 15(4) de l'ANACDE, lorsqu'il constituera le dossier factuel, « le Secrétariat tiendra compte de toutes les informations fournies par une Partie et il pourra examiner d'autres 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 (CCPM), ou d) élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants ».

III. Demande d'information

Le Secrétariat de la CCE sollicite des informations pertinentes concernant les faits en rapport avec les aspects suivants :

i) les présumées infractions de la société ALCA aux articles 150 de la LGEEPA et 414, premier paragraphe, et 415, point I, du CPF ;

ii) les visites d'inspection, les procédures administratives ou autres mesures gouvernementales prises à l'égard de la société ALCA avant et après 2001, en rapport avec ses antécédents relatifs 1) aux rejets de substances chimiques toxiques et aux récidives, et 2) à la gestion de matières et de déchets dangereux ;

iii) la question de savoir si le Mexique omet d'appliquer efficacement les articles 150 de la LGEEPA et 414, premier paragraphe, et 415, point I, du CPF dans le cas de la société ALCA.

IV. Exemples d'informations pertinentes

1. Information sur toutes politiques ou pratiques municipales, étatiques ou fédérales en matière d'application de la législation de l'environnement, susceptibles de s'appliquer à la présumée infraction de la société ALCA à l'article 150 de la LGEEPA et aux articles 414, premier paragraphe, et 415, point I, du CPF.

2. Information au sujet de l'utilisation du sol sur le terrain où est situé le domicile de l'auteur (11, Cerrada de Vaqueros, *colonia* María Isabel Industrial, district d'Iztapalapa, Mexico, D.F.) et sur le terrain où se trouve la fabrique d'ALCA ; information indiquant si

cette fabrique est installée dans une zone où les activités industrielles ne sont pas autorisées. Selon la communication, ALCA s'est installée sur le terrain adjacent à celui de l'auteur aux alentours de l'année 1960.

3. Information sur le plan d'urbanisme applicable à la société ALCA et sur tous autres plans ou plans d'aménagement semblables applicables au terrain, en vigueur de 1932 à aujourd'hui.

4. Information sur la question de savoir si les rejets dans l'atmosphère et si la gestion de matières et déchets dangereux par ALCA constituent une réalisation des hypothèses des articles 150 de la LGEEPA et 414, premier paragraphe, et 415, point I, du CPF, le cas échéant. En particulier, information sur la question de savoir si ALCA :

   (i) mène des activités faisant intervenir la génération, l'entreposage, l'élimination et le rejet de matières et déchets jugés dangereux qui occasionnent des dommages à l'environnement, sans mettre en œuvre de mesures de prévention et de sécurité ;

   (ii) émet ou rejette dans l'atmosphère des gaz, des fumées, des poussières ou des polluants néfastes pour l'environnement, sans mettre en œuvre de mesures de prévention et de sécurité ;

   (iii) omet de se conformer à la LGEEPA et aux normes officielles mexicaines publiées par le Semarnat en ce qui a trait à la gestion des matières et déchets dangereux.

5. Information sur les mesures prises par les autorités municipales, étatiques ou fédérales en rapport avec la santé, l'environnement, du travail, aide sociale, ou tout autre aspect, et sur les dossiers administratifs que ces autorités détiennent au sujet des rapports concernant les effets allégués sur la santé de l'auteur, de sa famille et des autres habitants de l'endroit, des rejets présumés de polluants dans l'atmosphère et de la présumée gestion inappropriée de matières dangereuses par ALCA, en infraction à la législation environnementale et pénale mentionnée dans la communication.

6. Information sur la manière dont ont été évalués les effets et les risques potentiels des activités de la société ALCA pour l'environnement et la santé des habitants de l'endroit.

7. Information fournie par ALCA aux autorités municipales, étatiques ou fédérales en rapport avec ses rejets et sa gestion de matières et déchets dangereux, notamment l'information présentée dans des déclarations, études, échantillons, registres, rapports de surveillance, dans d'autres rapports, avis et dans des demandes d'obtention et de renouvellement de permis et de licences depuis le début de ses activités jusqu'à présent.

8. Information sur les critères appliqués par les autorités (en termes généraux et de manière spécifique en regard d'ALCA) dans la prise en compte du facteur de récidive dans l'application des articles 150 de la LGEEPA et 414, premier paragraphe, et 415, point I, du CPF.

9. Toute autre information de nature technique, scientifique ou autre qui pourrait être pertinente en vue de la constitution du dossier factuel.

V. Renseignements supplémentaires

La communication, la réponse du Mexique, les décisions du Secrétariat, la résolution du Conseil, le plan global de travail relatif à la constitution du dossier factuel et d'autres informations se trouvent sur le site Web de la CCE, à l'adresse <http://www.cec.org>, sous la rubrique « Communications des citoyens », section « Registre et dossiers publics ». On peut également se les procurer en s'adressant au Secrétariat.

VI. Envoi de l'information

Les informations pertinentes en vue de la constitution du dossier factuel peuvent être envoyées au Secrétariat **jusqu'au 15 février 2006**, à l'une des adresses suivantes :

Secrétariat de la CCE
Unité des communications
sur les questions d'application
393, rue St-Jacques Ouest,
bureau 200
Montréal (Qc) H2Y 1N9
Canada
Tél. : (514) 350-4300

CCA / Oficina de enlace en México :
Atención : Unidad sobre Peticiones
Ciudadanas (UPC)
Progreso núm. 3
Viveros de Coyoacán
México, D.F. 04110
Mexique
Tél. : (5255) 5659-5021

Pour de plus amples renseignements, prière d'écrire à Rosa Blandon, à l'adresse suivante : <rblandon@cec.org>.

ANNEXE 4

Demandes d'information adressées aux autorités mexicaines

Lettre à la Partie demandant de l'information en vue de la constitution du dossier factuel relatif à la communication SEM-03-004

Le 16 novembre 2005

Objet : Constitution du dossier factuel relatif à la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*)

Par la présente, le Secrétariat demande au Mexique de lui fournir de l'information pertinente pour constituer un dossier factuel relatif à la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*), conformément au paragraphe 15(4) et à l'alinéa 21(1)*a*) de l'ANACDE.

Comme vous le savez, le 9 juin 2005, le Conseil de la Commission de coopération environnementale a décidé à l'unanimité de donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel, conformément à l'article 15 de l'ANACDE et aux *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE* (les « Lignes directrices »), au sujet des allégations formulées dans la communication indiquée en référence.

En vertu du paragraphe 15(4) et à l'alinéa 21(1)*a*) de l'ANACDE, pour constituer le dossier factuel, le Secrétariat tiendra compte de toutes informations fournies par une Partie. Le Secrétariat pourra aussi demander de l'information additionnelle. En outre, le Secrétariat examinera les informations rendues publiquement accessibles, celles que lui soumettent le Comité consultatif public mixte, les auteurs et d'autres organisations non gouvernementales ou personnes intéressées, et celles élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants.

Vous trouverez ci-joint la liste des points à propos desquels nous demandons de l'information au Mexique en vue de la constitution de ce dossier factuel. Nous vous saurions gré de répondre à la présente demande au plus tard le 15 février 2006. Pour de plus amples renseignements, prière d'écrire à Rosa Blandón, à l'adresse suivante : <rblandon@cec.org>.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente et vous prions d'agréer l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Conseiller juridique
Unité des communications sur les questions d'application

Pièce jointe

c.c. : [Environnement Canada]
[EPA des États-Unis]
Directeur exécutif de la CCE

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Demande d'information adressée à la Partie mexicaine en vue de la constitution du dossier factuel relatif à la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*) Le 16 novembre 2005

Aux termes de la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*), on affirme que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation d'une fabrique d'articles de cordonnerie appartenant à la société ALCA, S.A. de C.V. (« ALCA ») et située sur un terrain adjacent au domicile de l'auteur dans le quartier Santa Isabel Industrial, district d'Iztapalapa, Mexico, D.F. L'auteur allègue que les rejets de polluants dans l'atmosphère par la fabrique et la gestion de matières et de déchets dangereux par ALCA contreviennent à l'article 150 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) et aux articles 414, premier paragraphe, et 415, paragraphe I, du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral).

En particulier, l'auteur affirme que l'entreprise mène illégalement, et sans mettre en œuvre de mesures de prévention et de sécurité, des activités faisant intervenir l'entreposage, l'élimination et le rejet de matières jugées dangereuses et nocives à l'environnement. L'auteur soutient également qu'ALCA n'applique aucune mesure de prévention ou de sécurité pour empêcher les émissions ou les rejets dans l'atmosphère de gaz, de fumées, de poussières ou de polluants néfastes pour l'environnement. Il allègue que l'entreprise omet de se conformer à la LGEEPA et aux *Normas Oficiales Mexicanas* (NOM, normes officielles mexicaines) publiées par le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) en ce qui a trait à la gestion de matières et de déchets dangereux. Il affirme que ces infractions présumées causent une pollution qui met en péril sa santé et celle de sa famille. Enfin, l'auteur affirme également que le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement), bien qu'il ait constaté des infractions lors d'une inspection de la fabrique, a classé une plainte déposée par l'auteur, sans prendre les mesures nécessaires pour mettre fin aux infractions présumées.

Aux fins de la constitution du dossier factuel sur cette communication, le Secrétariat demande à la Partie de l'information additionnelle sur l'application efficace des dispositions susmentionnées de la législation environnementale dans les cas évoqués dans la communication, et sur la chronologie des procédures de surveillance que les autorités environnementales au Mexique ont entreprises pour assurer l'observation des dispositions de la législation environnementale en question de la part de l'entreprise ALCA. L'information demandée peut inclure des faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, le 1er janvier 2004. En particulier, veuillez :

1. Fournir de l'information sur toutes politiques ou pratiques municipales, étatiques ou fédérales en matière d'application de la législation de l'environnement, susceptibles de s'appliquer à la violation par ALCA de l'article 150 de la LGEEPA et à la réalisation des hypothèses visées aux articles 414, premier paragraphe, et 415, paragraphe I, du CPF. Préciser comment ces politiques ou pratiques ont été appliquées dans le cas d'ALCA.

2. Il appert de la communication et des documents qui l'accompagnent que l'auteur habite depuis 1932 au numéro 11, Cerrada de Vaqueros, dans le quartier María Isabel Industrial, district Iztapalapa, Mexico, D.F., et que l'entreprise ALCA s'est installée sur le terrain contigu vers 1960. Indiquer quelle a été l'utilisation des sols applicable aux deux terrains depuis 1932 jusqu'à présent, et préciser si l'établissement d'ALCA est situé dans une zone où les activités industrielles ne sont pas autorisées.

3. Fournir copie du plan d'urbanisme, y compris les annexes comportant les plans d'utilisation des sols, les unités de gestion environnementale, les matrices de comptabilité, etc. applicables à la zone où sont situés l'entreprise ALCA et le domicile de l'auteur, et copie de tout autre plan ou régime similaire applicable à ces terrains, le cas échéant, en vigueur à quelque époque entre 1932 et la date des présentes.

4. Fournir de l'information additionnelle sur les questions de savoir si les rejets dans l'atmosphère et si la gestion de matières et de déchets dangereux par ALCA constituent une réalisation des hypothèses visées aux articles 150 de la LGEEPA et 414, premier paragraphe, et 415, paragraphe I, du CPF. En particulier, fournir de l'information sur la question de savoir si, depuis le début de ses activités jusqu'à présent, ALCA :

(i) mène des activités faisant intervenir la production, l'entreposage, l'élimination et le rejet de substances, de matières et de déchets dangereux néfastes pour l'environnement, sans mettre en œuvre de mesures de prévention et de sécurité ;

(ii) émet ou rejette dans l'atmosphère des gaz, des fumées, des poussières ou des polluants néfastes pour l'environnement, sans mettre en œuvre de mesures de prévention et de sécurité ;

(iii) omet de se conformer à la LGEEPA et aux normes officielles mexicaines publiées par le Semarnat en ce qui a trait à la gestion de matières et de déchets dangereux.

5. Fournir de l'information sur les mesures prises par les autorités municipales, étatiques ou fédérales en rapport avec la santé, l'environnement, le travail, le développement social ou quelque autre sujet, et sur les dossiers administratifs que ces autorités détiennent au sujet des rapports concernant les effets allégués sur la santé de l'auteur, de sa famille et des autres habitants de l'endroit, des rejets présumés de polluants dans l'atmosphère et de la présumée gestion illicite de substances dangereuses par ALCA. Indiquer comment on a évalué les effets des activités d'ALCA sur l'environnement et la santé des habitants du voisinage ainsi que les risques potentiels liés à ces activités des points de vue de la santé humaine et de l'environnement.

6. Fournir copie de toute information que possèdent les autorités municipales, étatiques ou fédérales en rapport avec la santé, l'environnement, le travail, le développement social ou quelque autre sujet, relativement aux rapports concernant les effets allégués sur la santé de l'auteur, de sa famille et des autres habitants de l'endroit, des rejets présumés de polluants dans l'atmosphère et de la présumée gestion illicite de substances dangereuses par ALCA.

7. Fournir copie de l'information communiquée par ALCA aux autorités municipales, étatiques ou fédérales en rapport avec ses rejets et sa gestion de matières et de déchets dangereux, ses activités à risque élevé et les répercussions de ses activités sur l'environnement, notamment l'information présentée dans des déclarations, études, échantillons, registres, rapports de surveillance, autres rapports, avis, et dans des demandes d'obtention et de renouvellement de

permis et de licences depuis le début de ses activités et, en particulier, depuis la date de présentation de la communication le 25 novembre 2002.

8. Fournir une copie complète de l'*Opinión Tecnica respecto de la Consulta de No Ejercicio de la Acción Penal* (Avis technique en réponse à la question concernant l'arrêt de la poursuite pénale) que la Partie a jointe à sa réponse à l'annexe 11.

9. Fournir copie de l'information documentaire officielle sur l'inondation survenue aux archives du Profepa où se trouvait le dossier de la plainte présentée par l'auteur le 10 novembre 1995.

10. La communication comporte en annexe une lettre datée du 14 février 2002 émise par la *Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social* (Direction générale des plaintes en matière d'environnement, des réclamations et de la participation sociale) du Profepa[1], dans laquelle ladite Direction générale énumère les mesures qu'elle a prises à la suite des plaintes déposées contre la société ALCA :

    (i) Une inspection a été effectuée le 7 décembre 1994, à la suite d'une plainte déposée le 5 octobre 1994 par M. Ángel Soto Medina. Lors de cette visite, les inspecteurs ont relevé plusieurs infractions à la réglementation fédérale en matière d'environnement, ce qui a conduit à la fermeture partielle temporaire des sources de pollution, à titre de mesure de sécurité. L'ordre de fermeture a été levé le 14 août 1996.

    (ii) Par suite de la plainte déposée par M. Ángel Lara García le 13 janvier 1997, une visite d'inspection a été effectuée le 10 mars 1997. Le 5 septembre 1997, l'entreprise ne s'étant pas acquittée de ses obligations, une décision administrative a été rendue, en vertu de laquelle ALCA était tenue de payer une amende de 21 160 $MXN et de mettre en œuvre diverses mesures correctives.

    (iii) Le 17 février 2000, une visite d'inspection a été effectuée, au cours de laquelle les inspecteurs ont relevé des irrégularités en ce qui concerne la production de déchets dangereux.

1. Oficio NUM DG/094/DI/167/2002, FOLIO 027/4/98/2, datée du 14 février 2002, envoyée par la *Dirección General de Denuncia Ambientales, Quejas y Participación Social*, signée par le directeur général, Edgar del Villar Alvelais.

(iv) Lors de la visite d'inspection effectuée le 27 juillet 2001, les inspecteurs ont relevé des infractions possibles aux dispositions réglementaires concernant les déchets dangereux, les risques et l'air.

Dans sa réponse, l'information fournie par le Mexique ne concerne que la dernière procédure indiquée dans le document du Profepa. Veuillez fournir copie de tous les documents correspondant aux mesures énumérées ci-dessus et de toutes les mesures et autres documents qui se trouvent dans les dossiers de toutes autres procédures administratives d'inspection et de surveillance que la Profepa a engagées, le cas échéant, contre ALCA en rapport avec la gestion de matières et de déchets dangereux et l'émission de polluants dans l'atmosphère, en vertu de la législation applicable.

11. Toutes les procédures d'inspection et de surveillance auxquelles le Mexique se réfère dans sa réponse ont été conclues avant que l'auteur présente les communications de novembre 2002 et de juin 2003, dans lesquelles il affirme qu'ALCA enfreignait toujours les dispositions des articles 150 de la LGEEPA et 414, premier paragraphe, et 415, paragraphe I, du CPF. Fournir de l'information sur les mesures d'application de ces dispositions que le Mexique a prises, le cas échéant, à l'égard d'ALCA depuis le 25 novembre 2002 jusqu'à présent.

12. Fournir de l'information sur les critères appliqués par les autorités quant à la prise en compte du facteur de la récidive dans l'application des articles 150 de la LGEEPA et 414, premier paragraphe, et 415, paragraphe I, du CPF à l'égard d'ALCA depuis le début de ses activités.

13. Fournir de l'information sur l'efficacité de l'application des articles 150 de la LGEEPA et 414, premier paragraphe, du CPF par le Mexique en rapport avec la gestion de matières et de déchets dangereux par ALCA depuis le début de ses activités.

14. Fournir de l'information sur l'efficacité de l'application de l'article 415, paragraphe I, du CPF par le Mexique en rapport avec les émissions atmosphériques d'ALCA depuis le début de ses activités.

15. Fournir toute autre information à caractère technique, scientifique ou autre, qui pourrait être pertinente pour la constitution de ce dossier factuel.

Autorités mexicaines ayant reçu une demande d'information en vue de la constitution du dossier factuel concernant la communication SEM-03-004

Autorités fédérales

***Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat,** Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles)

- *Titular de la Secretaría* (Ministre)
- *Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales* (UCAI, Unité de coordination des affaires internationales)

***Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa,** Bureau fédéral chargé de la protection de l'environnement**)**

- *Delegación en la Zona Metropolitana del Valle de México* (District de la zone métropolitaine de la vallée de Mexico)
- *Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación* (Direction générale de l'inspection des sources de pollution)
- *Centro de Orientación para la Atención de emergencias Ambientales* (COATEA, Centre d'orientation en matière d'interventions dans les cas d'urgences environnementales)

***Secretaría de Desarrollo Social* (Ministère du Développement social)**

- *Dirección General del Instituto Nacional de las Personas Mayores* (INAPAM, Direction générale de l'Institut national des personnes âgées)
- *Subdirección Jurídica del INAPAM* (Sous-direction juridique de l'INAPAM)

Autorités étatiques

***Gobierno del Distrito Federal* (Gouvernement du District fédéral)**

- *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda* (Ministère du Développement urbain et du Logement)
- *Dirección General de Desarrollo Urbano* (Direction générale du développement urbain)
- *Delegación de Iztapalapa* (District d'Iztapalapa)
- *Coordinación de Protección Civil* (Coordination de la protection civile)

ANNEXE 5

Demandes d'information adressées aux organisations non gouvernementales, au Comité consultatif public mixte et aux autres Parties à l'ANACDE

Lettre type adressée aux organisations non gouvernementales

Le 28 novembre 2005

Objet : Demande d'information pertinente en vue de la constitution du dossier factuel relatif à la communication ALCA-Iztapalapa II (SEM-03-004)

Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (« CCE ») a entrepris récemment le processus de constitution d'un « dossier factuel » concernant une allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation d'une fabrique d'articles de cordonnerie appartenant à la société ALCA, S.A. de C.V. (« ALCA ») et située dans la *colonia* Santa Isabel Industrial, district d'Iztapalapa, Mexico, D.F., sur un terrain adjacent au domicile de M. Ángel Lara García, auteur de la « communication », présentée au Secrétariat de la CCE en juin 2003.

Par la présente, je vous invite à soumettre au Secrétariat toutes informations pertinentes aux fins de la préparation du dossier factuel. La demande d'information ci-jointe résume le processus d'examen des communications des citoyens et de constitution de dossiers factuels. Elle décrit aussi le contexte de la communication SEM-03-004, appelée ALCA-Iztapalapa II, de même que la portée de l'information que l'on trouvera dans le dossier factuel concernant cette communication, et donne des exemples de renseignements qui peuvent être pertinents. La date limite de présentation des renseignements se rapportant au dossier factuel a été fixée au **15 février 2006**.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à cette demande. Soyez assuré que je prendrai connaissance avec intérêt de toute information que vous me ferez parvenir. Pour toute question relative à la présente demande, n'hésitez pas à communiquer avec le Secrétariat. Le nom de la personne à laquelle vous devez vous adresser est indiqué à la fin de la demande d'information.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Conseiller juridique
Unité des communications sur les questions d'application

Pièce jointe

Note de service adressée au Comité consultatif public mixte

Note de service

DATE :	Le 17 novembre 2005
À / PARA / TO :	Présidente du CCPM
CC :	Membres du CCPM, Directeur exécutif de la CCE, Chargée de la liaison du CCPM
DE / FROM :	Conseiller juridique, Unité des communications sur les questions d'application
OBJET / ASUNTO /RE :	Demande d'information pertinente pour le dossier factuel relatif à la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*)

Comme vous le savez, le Secrétariat de la CCE a entrepris récemment la préparation d'un dossier factuel concernant la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*). Cette communication a été présentée au Secrétariat en juin 2003 par Ángel Lara García. Conformément à la résolution du Conseil nº 05-05, le dossier factuel portera sur l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec l'exploitation d'une fabrique d'articles de cordonnerie appartenant à la société ALCA, S.A. de C.V. (ci-après « ALCA ») et située sur un terrain adjacent au domicile de l'auteur dans la *colonia* Santa Isabel Industrial, district Iztapalapa, Mexico, D.F.

Je saurais gré au CCPM de soumettre toutes informations pertinentes aux fins de la préparation du dossier factuel, conformément à l'alinéa 15(4)*c*) et au paragraphe 16(5) de l'ANACDE. La demande d'information ci-jointe, qui sera affichée sur le site Web de la CCE, présente le contexte de la communication ALCA-Iztapalapa II, décrit la portée de l'information qu'on trouvera dans le dossier factuel et donne des exemples de renseignements qui peuvent être pertinents. La date limite de présentation des renseignements se rapportant au dossier factuel a été fixée au 15 février 2006.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à cette demande. Soyez assurés que je prendrai connaissance avec intérêt de toute information que vous me ferez parvenir. Pour de plus amples renseignements, prière d'écrire à Rosa Blandon, à l'adresse suivante : <rblandon@cec.org>.

Lettre aux autres Parties à l'ANACDE (Canada et États-Unis)

16 novembre 2005

Objet : Invitation à fournir de l'information pertinente en vue de l'élaboration du dossier factuel relatif à la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*)

Comme vous le savez déjà, le Secrétariat de la CCE a entrepris, récemment, l'élaboration d'un dossier factuel relatif à la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*), conformément à la résolution du Conseil nº 05-05. La présente vise à inviter [le Canada][les États-Unis] les Parties à présenter toute information pertinente à l'élaboration du dossier factuel, conformément au paragraphe 15(4) de l'ANACDE.

La demande d'information ci-jointe, qui est affichée sur le site Web de la CCE, fournit des renseignements contextuels sur la communication ALCA-Iztapalapa II, décrit la portée de l'information qui doit être incluse dans le dossier factuel et donne des exemples d'information qui pourrait être pertinente. Nous examinerons tous les renseignements qui nous seront communiqués au plus tard le 15 février 2006 relativement au dossier factuel.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à cette demande et examinerons avec intérêt toute information pertinente que vous nous soumettrez. Si vous avez des questions, n'hésitez pas à envoyer un courriel à l'attention de Rosa Blandon, à l'adresse <rblandon@cec.org>.

Je vous prie d'accepter l'expression de mes sentiments distingués.

Conseiller juridique
Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : [EPA des États-Unis]
Semarnat
[Environnement Canada]
Directeur exécutif de la CCE

Pièce jointe

Organisations non gouvernementales et particuliers ayant reçu une demande d'information en vue de la constitution du dossier factuel concernant la communication SEM-03-004

ALCA, S.A. de C.V.

M. Ángel Lara García

Asociación Nacional de la Industria Química (Association nationale de l'industrie chimique, ANIQ)

- Direction générale
- Direction de l'environnement

Comisión de Estudios del Sector Privado (Commission d'étude pour le développement durable dans le secteur privé)

- Direction exécutive

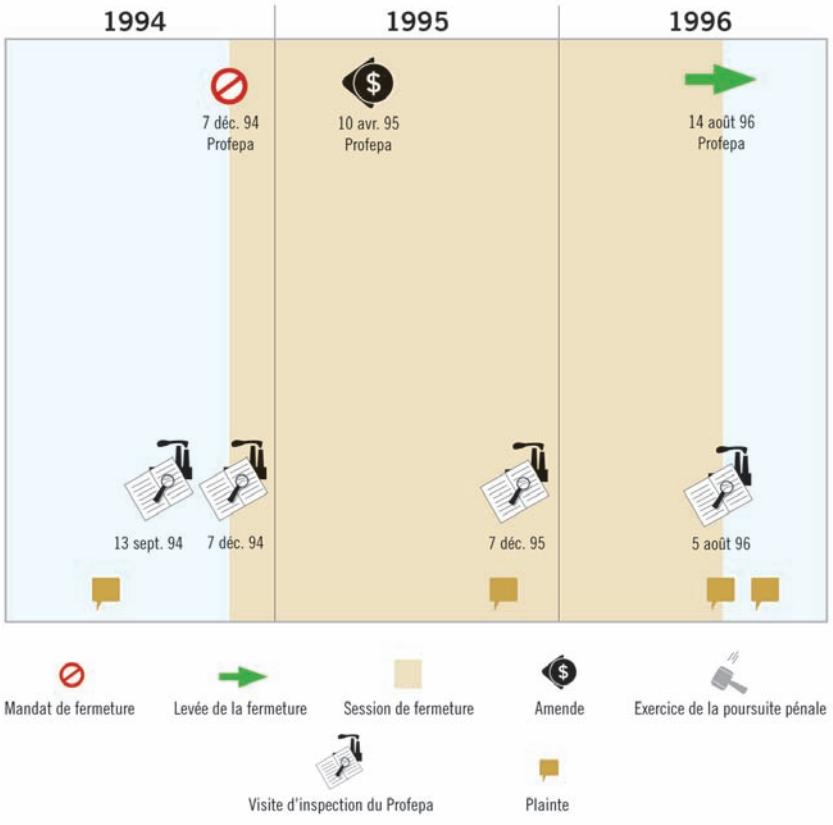
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (Institute national des maladies respiratoires, INER)

- Département de biochimie et médecine environnementale

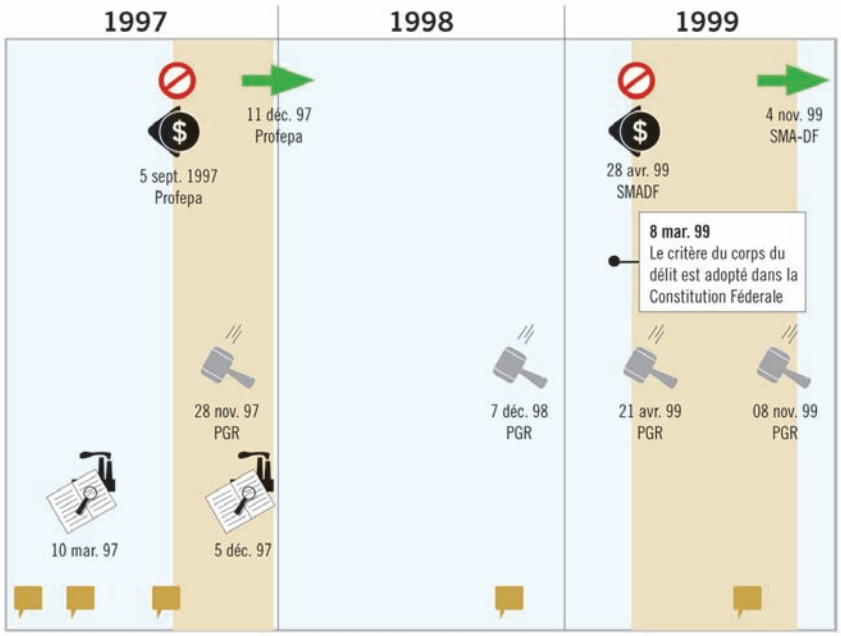
ANNEXE 6

Chronologies des événements

Chronologies des événements



Chronologies des événements

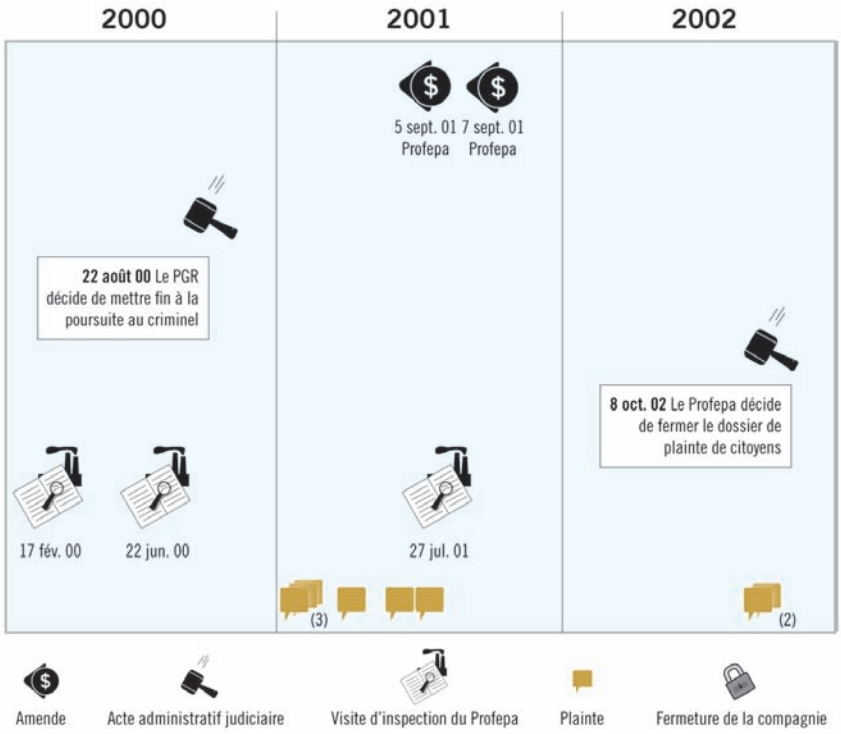


PGR *Procuraduría General de la República* (Bureau du procureur général de la République)

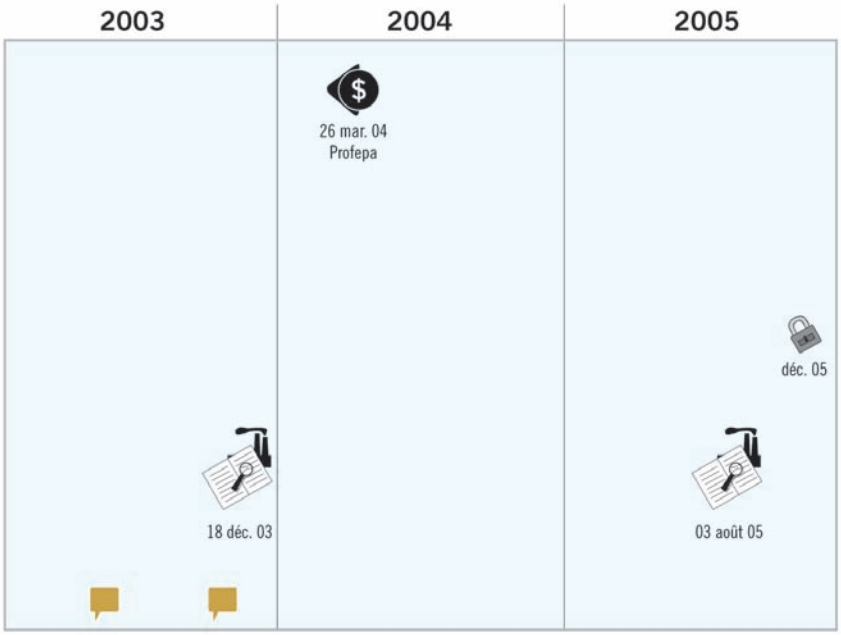
Profepa *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement)

SMADF *Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal* (Ministère de l'Environnement du District fédéral)

Chronologies des événements



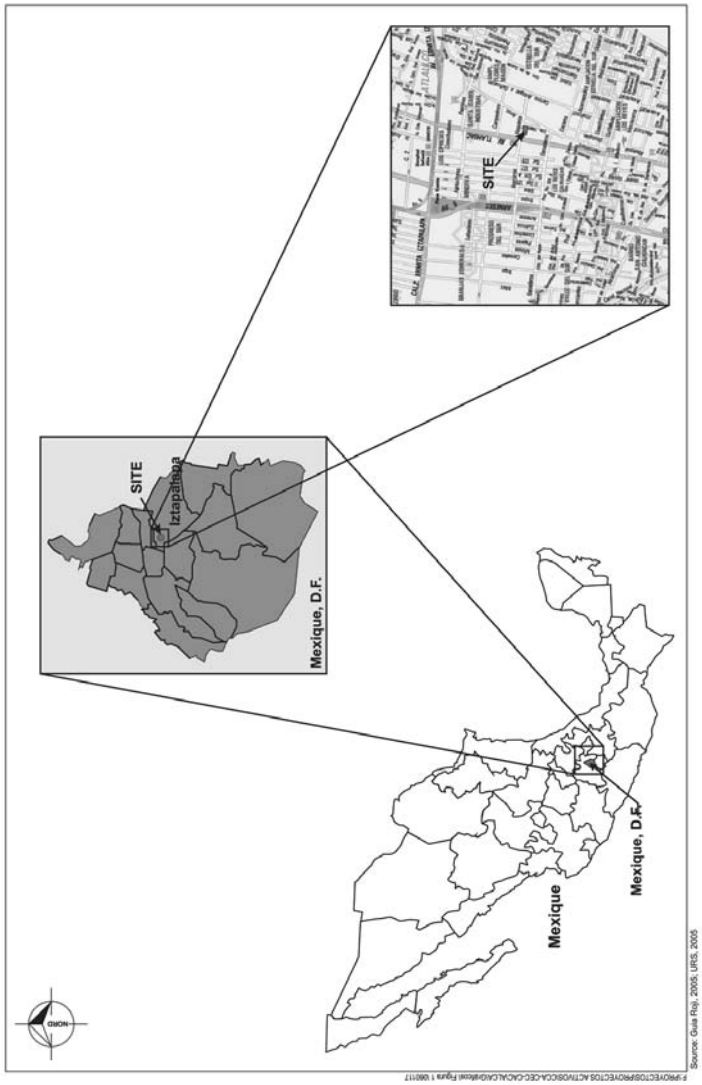
Chronologies des événements



PGR	*Procuraduría General de la República* (Bureau du procureur général de la République)
Profepa	*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement)
SMADF	*Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal* (Ministère de l'Environnement du District fédéral)

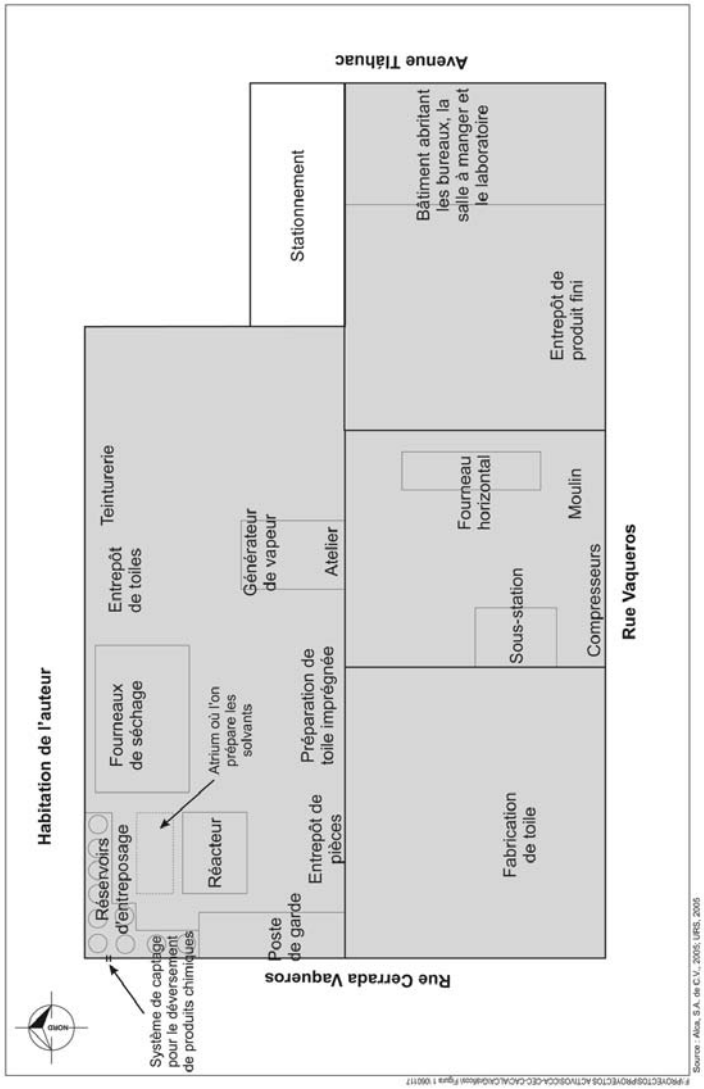
ANNEXE 7

Figures



CARTE DES LIEUX
Visite de Reconnaissance du Site Alca, S.A. de C.V.
Iztapalapa, D.F., Mexique

Février 2006
40015015
Commission de Coopération Environnementale de l'Amérique du Nord
URS Dames & Moore de México **FIGURE 1**



Source : Alca, S.A. de C.V., 2005, URS, 2005

PLAN DU SITE
Visite de reconnaissance du site Alca, S.A. de C.V.
Iztapalapa, D.F., Mexique

Février 2006
40015015
Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord

URS Dames & Moore de México **FIGURE 2**

ANNEXE 8

Photographies

Photo nº 1 : Vue vers l'ouest du domicile de l'auteur au nº 11 *Cerrada de Vaqueros*.

Photo nº 2 : Aire de livraison des solvants (xylol et styrène) adjacente au domicile de l'auteur au nº 11, *Cerrada de Vaqueros*. On observe un orifice dans le mur où l'on introduisait un tuyau pour la livraison du produit.

Photo nº 3 : Réservoir d'entreposage de monomère de styrène d'une capacité de 9000 litres. Seuls certains des réservoirs comportaient les avertissements appropriés.

Photo nº 4 : Bâtiment abritant des réservoirs d'entreposage de produits chimiques. On note l'absence de signalement des risques. On voit à l'arrière le haut du mur qui jouxte le domicile de l'auteur.

Photo nº 5 : Réacteur dans lequel on produisait le latex. Les fûts étaient utilisés pour acheminer le produit à l'aire d'imprégnation. Au fond, on voit les réservoirs de jour pour le xylol et le monomère de styrène.

Photo nº 6 : Vue de l'atrium où l'on réalisait la préparation de l'activant. Le processus était réalisé à l'air libre. On voit aussi une grille pour récupérer les déversements de produit.

Photo nº 7 : Machine servant à imprégner les toiles de polymère.

Photo nº 8 : Vue du fourneau horizontal servant à sécher la toile imprégnée de polymère.

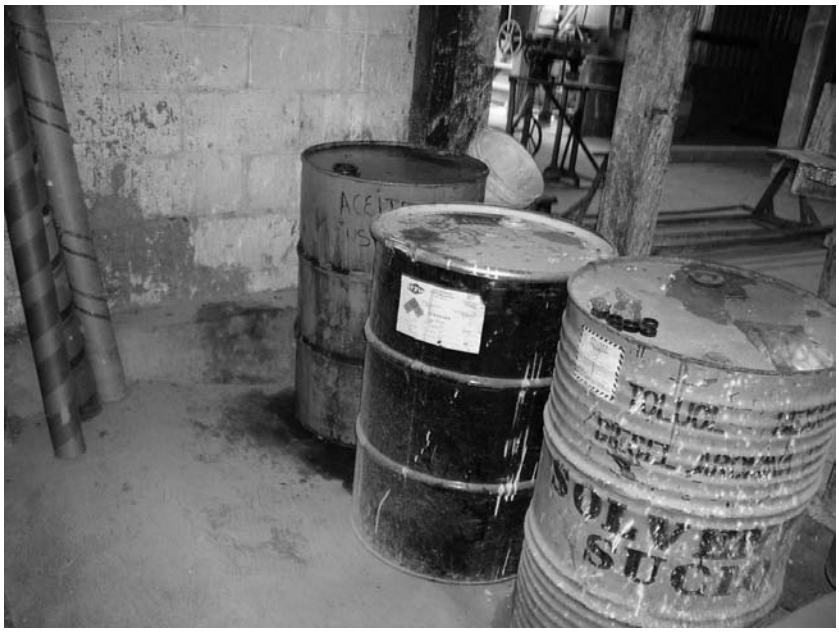


Photo nº 9 : Aire d'entreposage de déchets dangereux. On y a vu des barils contenant des solvants et des huiles usées.

Photo nº 10 : Démantèlement de l'usine d'ALCA

DOCUMENT CONNEXE 1

Résolution du Conseil nº 08-02

Le 30 mai 2008

Résolution du Conseil nº 08-02

Instruction donnée au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de rendre publiquement accessible le dossier factuel concernant la communication SEM-03-004 (ALCA-Iztapalapa II)

LE CONSEIL :

APPUYANT le processus prévu aux articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE) relatif au traitement des communications sur des questions d'application et à la constitution de dossiers factuels;

AYANT REÇU le dossier factuel final concernant la communication SEM-03-004;

NOTANT qu'il doit décider, en vertu du paragraphe 15(7) de l'ANACDE, si ledit dossier factuel doit être rendu public;

DÉCIDE par la présente :

DE RENDRE publiquement accessible et de consigner au registre sur le site Web de la CCE le dossier factuel final concernant la communication SEM-03-004;

D'ANNEXER au dossier factuel les observations que le Canada, le Mexique et les États-Unis d'Amérique ont transmises au Secrétariat au sujet du dossier factuel provisoire;

D'INCLURE dans le dossier factuel un avertissement selon lequel le document a été établi par le Secrétariat et les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues des gouvernements du Canada, du Mexique ou des États-Unis d'Amérique.

ADOPTÉE AU NOM DU CONSEIL :

_____

David McGovern
Gouvernement du Canada

_____

Enrique Lendo Fuentes
Gouvernement des États-Unis du Mexique

_____

Scott Fulton
Gouvernement des États-Unis d'Amérique

DOCUMENT CONNEXE 2

Commentaires du Canada

17 septembre 2007

Adrián Vazquez
Directeur exécutif
Secrétariat de la Commission de coopération environnementale
393, rue Saint-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Qc) H2Y 1N9

Monsieur,

Conformément au paragraphe 15(5) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), le gouvernement du Canada a examiné le dossier factuel provisoire relatif à la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*).

Le Canada, qui est favorable au processus de communications des citoyens, soumet les observations suivantes, afin de s'assurer que la portée et l'objet des dossiers factuels sont respectés.

Le Canada a toujours été d'avis qu'un dossier factuel doit fournir une description objective des faits pour permettre au public de tirer ses propres conclusions. Le dossier factuel ne doit donc inclure aucune opinion ou conclusion. Le Canada craint que les passages suivants du dossier factuel constituent des opinions juridiques. Dans l'analyse de la stratégie procédurale du Ministère public fédéral (MPF), on peut lire ceci à la page 52 du dossier factuel :

> [...] que le MPF aurait pu réunir d'autres éléments de preuve prévus par la législation mexicaine en matière pénale, mais qu'il ne l'a pas fait.

On peut également lire ceci à la page 53 :

> [...] le ministère public n'a pas réuni les preuves pour démontrer devant le tribunal, les délits allégués des représentants de la société ALCA. [...] En analysant la documentation sur laquelle cette décision du MPF est basée, le Secrétariat a constaté que le MPF aurait pu réunir d'autres éléments de preuve prévus par la législation mexicaine en matière pénale, mais qu'il ne l'a pas fait.

Ces passages montrent que l'analyse et l'opinion de l'expert sont présentées comme une conclusion relative à des faits. Le Canada estime que ce genre d'analyse juridique ne convient pas à la nature du dossier factuel.

Le Canada remet par ailleurs en question l'utilisation de l'information tirée du rapport du PNUD intitulé *Informe sobre Desarrollo Humano en Mexico 2004 (Rapport sur le développement humain au Mexique de 2004).* Un passage tiré des pages 18 et 44 est inclus dans le dossier factuel et présenté comme un énoncé de fait sur la compétence du MPF. L'alinéa 15(4)*a*) de l'ANACDE autorise l'utilisation de ce genre d'information publique, mais le Canada croit qu'il ne faut pas sortir les citations de leur contexte lorsqu'on les inclut dans un dossier factuel. Dans le cas qui nous occupe, la citation se rapporte à toutes les poursuites criminelles et ne s'applique peut-être pas aux infractions environnementales. En plaçant la citation dans son contexte, le Secrétariat s'assure qu'on accorde l'importance voulue à l'information recueillie.

Selon la procédure établie, les commentaires d'une Partie ne peuvent être rendus publics à moins que le Conseil décide, par un vote majoritaire, de rendre le dossier factuel final publiquement accessible en vertu du paragraphe 15(7) de l'ANACDE.

Le Canada reconnaît le travail remarquable fait par le Secrétariat en vue de la préparation du dossier factuel et espère que ses commentaires aideront le Secrétariat à faire en sorte que le dossier factuel relatif à la communication *ALCA-Iztapalapa II* présente une description objective des faits.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

David McGovern
Représentant suppléant du Canada, Conseil de la CCE
Sous-ministre adjoint, Affaires internationales, Environnement Canada

c.c. : Jerry Clifford, représentant suppléant, US EPA
Enrique Lendo, représentant suppléant, Mexique, Semarnat

DOCUMENT CONNEXE 3

Commentaires des États-Unis

18 septembre 2007

M. Adrian Vazquez
Directeur exécutif
Secrétariat de la Commission de coopération environnementale
393, rue Saint-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Qc) H2Y 1N9

Objet : Dossier factuel relatif à la communication ALCA-Iztapalapa II

Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir fait parvenir une copie du dossier factuel provisoire relatif à la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*). Les États-Unis continuent de soutenir le processus de communication de citoyens prévu par les articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) et sont heureux d'avoir l'occasion d'examiner et de commenter ce dossier factuel.

Selon nous, un dossier factuel doit fournir au public un compte rendu objectif des faits pertinents et ne doit présenter aucune conclusion du Secrétariat quant à la question de savoir si une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation environnementale. C'est dans ce contexte que les États-Unis soumettent leurs observations sur le dossier factuel provisoire relatif à la communication ALCA-Iztapalapa II, observations que vous trouverez en annexe.

Les États-Unis reconnaissent que la préparation du dossier factuel provisoire est un travail exigeant et il remercie le Secrétariat pour les efforts qu'il a faits à cet égard.

Si vous avez des questions au sujet des observations des États-Unis, vous pouvez communiquer avec Nadtya Hong (202-564-1391) ou Anne Rowley Berns (202-564-1762).

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Jerry Clifford
Administrateur adjoint par intérim
Représentant suppléant des États-Unis
Conseil de la CCE

Pièce jointe

Observations des États-Unis d'Amérique sur le dossier factuel provisoire relatif à la communication *ALCA-Iztapalapa II*

- Les États-Unis suggèrent de remplacer le mot « citoyen », dans la première phrase du premier paragraphe de la page 1, par le mot « personne ». En vertu du paragraphe 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, le Secrétariat peut examiner toute communication sur des questions d'application présentée par une « personne » qui réside ou est établie au Canada, au Mexique ou aux États-Unis. Le mot « personne » englobe donc non seulement les citoyens et les résidents permanents, mais également les personnes morales comme les sociétés ou les organisations non gouvernementales de l'environnement du Canada, du Mexique et des États-Unis.

- Au deuxième paragraphe de la page 21, la référence au Rapport sur le développement humain au Mexique, publié par le Programme des Nations Unies pour le développement, ne semble pas pertinente, dans sa forme actuelle, étant donné qu'on fait référence à une analyse des procédures générales de droit criminel appliquées au Mexique et non aux procédures qui s'appliqueraient dans le cas des allégations contenues dans la communication ALCA-Iztapalapa II. Nous estimons donc qu'il faut supprimer ce paragraphe.

- Les États-Unis proposent de reformuler le deuxième paragraphe de la page 40 (version anglaise) du dossier factuel provisoire de manière à ce qu'il contienne une description des faits, par exemple, ce que prévoient les lois pertinentes du Mexique par rapport aux mesures d'application prises par le District fédéral, plutôt que l'énoncé d'une conclusion juridique tirée par le Secrétariat.

DOCUMENT CONNEXE 4

Commentaires du Mexique

UNITÉ DE COORDINATION DES
AFFAIRES JURIDIQUES

DIRECTION GÉNÉRALE ADJOINTE DE LA
LÉGISLATION ET DES CONSULTATIONS

DIRECTION DES CONSULTATIONS
F.I. : 09393

DOCUMENT Nº 112/00004663/07

Mexico, le 19 septembre 2007

À L'ATTENTION DE
M. FELIPE ADRIÁN VÁZQUEZ GÁLVEZ
DIRECTEUR EXÉCUTIF
COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE

À la suite de votre courrier daté du 6 août 2007, la Partie présente, en vertu du paragraphe 15(5) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), ses observations sur le dossier factuel provisoire relatif à la communication **SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*).**

La Partie constate diverses imprécisions dans le texte, mais elle attire l'attention sur trois questions qui outrepassent le mandat du Conseil et influent de ce fait sur le contenu du dossier, à savoir :

I. Le dossier factuel provisoire aborde des aspects qui ne figurent pas dans la communication.

Pour clarifier ce point, il paraît nécessaire d'évoquer les points soulevés par l'auteur, à savoir, en bref :

- Qu'il a déposé une plainte auprès du *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) contre l'entreprise ALCA, S.A. de C.V., qui a mené à l'enquête préliminaire numéro 4999/FEDEC/97 et à l'exercice d'une poursuite pénale contre cette entreprise. Cependant, l'auteur a indiqué que l'entreprise n'avait pas été condamnée parce que l'enquête préliminaire aurait été mal effectuée ;

- Que sa demande auprès du Secrétariat se fonde sur l'article 414, premier paragraphe, et sur l'article 415, paragraphe I, du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral) ainsi que sur l'article 150, premier paragraphe, 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) ;

- Qu'il demande que l'on sollicite une réponse auprès du gouvernement de son pays relativement aux préjudices sérieux à sa propre personne ainsi qu'à sa communauté, et qu'il déclare avoir exercé tous les recours dont il disposait pour faire appliquer correctement la législation de l'environnement.

Cependant, le Secrétariat inclut dans le dossier provisoire des faits distincts relatifs à des thèmes différents de ceux exposés par l'auteur. Par exemple :

a) Au point 6.2, *Article 150 de la LGEEPA*, pages 12 à 14, l'analyse réalisée par le Secrétariat aborde le texte intégral de la disposition en question, alors que l'auteur a seulement cité le premier paragraphe de cette disposition dans sa communication.

Au paragraphe 4, aux pages 13 et 14, on énumère les obligations qui auraient incombé à ALCA relativement aux matières et déchets dangereux relevant de la Profepa, ce qui ne correspond pas à l'application de la Loi, sinon aux obligations qui, du point de vue du Secrétariat, incombaient à un particulier.

Par ailleurs, au dernier paragraphe de cette même section, on mentionne la *Norma Oficial Mexicana* (NOM, Norme officielle mexicaine) NOM-052-SEMARNAT-1993, dont l'étude déborde le cadre de l'analyse de l'article 150 de la LGEEPA et du mandat du Secrétariat.

Le point 6.3, *Contexte de la législation de l'environnement visée*, se subdivise en deux points, soit les points 6.3.1 et 6.3.2, qui correspondent respectivement à la *législation de l'environnement* et à la *législation pénale en matière environnementale*, aux pages 15 à 23, et qui abordent l'analyse : de la compétence du Profepa ; de l'imposition de sanctions ; de l'exercice de la poursuite pénale ; du rôle de copoursuivant et des organes spécialisés en matière de droit pénal environnemental ; ainsi que du critère pour établir la probabilité d'un délit et des moyens de preuve.

La Partie considère que le dossier factuel provisoire, en centrant l'analyse sur des aspects et des articles qui n'ont pas été signalés dans la communication et qui ne relèvent pas non plus du mandat du Conseil, fournit des renseignements superflus qui ne constituent pas un cadre de référence pour interpréter les articles 150, premier

paragraphe de la LGEEPA et 414, premier paragraphe et 415, paragraphe I du CPF en vigueur à l'époque où sont survenus les événements relatés par l'auteur.

b) La partie 7, *Historique d'ALCA à Iztapalapa* (pages 23 à 29) ne peut pas être incluse dans le dossier factuel, puisque la Résolution du Conseil ne comprend aucune considération relative à l'historique de l'exploitation de l'entreprise ou d'aspects sociogéographiques de l'agglomération d'Iztapalapa qui puisse justifier l'analyse de ces aspects.

Ce qui précède revêt son importance lorsque l'on considère que le Secrétariat n'expose aucun motif qui justifie pourquoi ces renseignements historiques seraient nécessaires au regard des faits allégués dans la communication ni en quoi ces renseignements présentent un rapport avec l'application efficace de la législation de l'environnement au Mexique.

c) À la partie 8, le Secrétariat expose des renseignements sur les symptômes que provoque chez l'être humain l'exposition à différentes substances chimiques qu'aurait utilisées ALCA, sans que M. Ángel Lara García ait relaté aucun fait relié à des symptômes ou des souffrances spécifiques.

Ainsi, on peut lire au premier paragraphe de la partie 8 que « *[d]ans divers documents, l'auteur a fait savoir aux autorités concernées que les émissions et les vapeurs émanant des composés utilisés par ALCA l'incommodaient et nuisaient à sa santé, [...]* ». Or, dans les notes de bas de page insérées dans le dossier factuel provisoire, on ne relève aucune référence qui permettrait d'identifier les documents relatifs à ces affirmations de l'auteur.

Au même paragraphe, on indique également que « *[d]'autres personnes ont signalé des étourdissements, une inflammation et une irritation des yeux, ainsi que des maux de tête* ». Pour étayer cette affirmation, on cite deux documents sans numéros datés du 5 décembre 2001 et du 24 février 2003 émanant d'unités administratives de l'INAPAM.

Cette information est cependant imprécise dans la mesure où elle n'établit aucune considération qui ne la relie aux faits relatés dans la communication ni même aux activités de l'entreprise. Il convient de noter que les documents cités par le Secrétariat ont été demandés par l'auteur lui-même.

Le chapitre 8, pris dans son ensemble, constitue une interprétation que fait le Secrétariat des effets possibles qu'ont pu causer chez les habitants les substances qu'aurait employées ALCA. Il importe cependant de souligner que :

- Les symptômes dépendent du degré et du temps d'exposition de l'être humain à une substance déterminée, de sorte que l'on ne peut inférer l'existence de ces symptômes sans disposer à tout le moins d'une analyse de vulnérabilité.

- Il n'est pas suffisant de citer des renseignements scientifiques ou médicaux. Il est nécessaire de citer les avis d'experts en médecine sur des questions d'épidémiologie, sans quoi l'information est dépouillée de tout contexte et son emploi devient spéculatif.

- La mention de profils toxicologiques des substances ne constitue pas une preuve scientifique reliée à la communication ni aux symptômes présumés que le Secrétariat attribue à l'auteur.

- Le Secrétariat a demandé des renseignements sur les matières prétendument utilisées par ALCA dans le cadre de ses procédés l'année de sa fermeture et a déterminé l'existence de ces matières à partir de la capacité d'entreposage, ce qui devient imprécis.

À la page 35, on trouve un tableau qui prétend résumer les normes applicables aux substances prétendument employées par ALCA.

Or, la lecture de cette analyse comparative ne permet pas d'en saisir l'objet, et, considérant que l'information qui la précède est incomplète, le lecteur est amené à penser que la Partie a omis de réglementer certaines substances alors que, conformément à la législation de l'environnement, ces substances ne sont pas réglementées au moyen de normes officielles mexicaines.

d) La Partie estime que le premier paragraphe de la partie 9, *Application de la législation de l'environnement à l'entreprise ALCA* (p. 36), ne peut pas être inclus dans le dossier factuel, étant donné que l'auteur n'a pas affirmé la présumée omission d'application efficace de cet aspect de la législation de l'environnement.

Le point 9.1, *Plaintes déposées contre ALCA*, ne peut pas être inclus non plus, puisque le Secrétariat signale que l'auteur s'est adressé à une série d'organismes et d'institutions gouvernementaux, et le

Secrétariat prétend avoir recensé 21 plaintes et dénonciations reliées à l'objet de la communication.

Or, le Secrétariat précise : « On sait avec certitude que le plaignant était presque toujours Ángel Lara García, mais que, *dans certains cas*, ce sont des tiers qui ont présenté une plainte ou envoyé une lettre *à la demande de l'auteur*. »

Cette affirmation fait contraste avec celle figurant à la page 37 selon laquelle « *[...] [l]e Secrétariat a en sa possession les documents correspondant à certaines plaintes. Cependant, en ce qui concerne les autres, l'information provient des documents officiels produits par les autorités compétentes et faisant mention des plaintes. [...]* ».

Ainsi, les renseignements sur le contenu des dénonciations évoquées ne sont pas précis, puisque leur seule mention à titre de documents émis par différentes autorités ne constitue pas une preuve de leur objet, de l'identité de leurs auteurs et de la question de savoir si ces dénonciations portent sur l'application de la législation mexicaine de l'environnement, aspects qui permettraient de les relier à la communication.

Par conséquent, la simple affirmation du Secrétariat n'est pas suffisante pour que l'on puisse tenir compte de l'existence de ces dénonciations.

Par ailleurs, le contenu du tableau 4 figurant aux pages 37 et 38 incite le lecteur à croire que les plaintes, dénonciations, documents et lettres qui y sont mentionnés constituent une omission persistante d'application de la législation de l'environnement, en plus de présumer qu'elles ont toutes été présentées, traitées ou demandées par l'auteur.

II. Inclusion d'opinions qui constituent une appréciation de la conduite de la Partie.

Au premier paragraphe de la page 3, le Secrétariat affirme qu'il a demandé l'avis d'un expert en droit pénal de l'environnement au sujet de la décision du *Ministerio Público Federal* (MPF, ministère public fédéral), en 2000, de ne pas exercer la poursuite pénale faute de preuves, et que l'expert en question a exprimé l'avis que la décision du MPF était fondée en droit, mais qu'il disposait d'autres éléments de preuves qui n'avaient pas été pris en considération.

Cette affirmation est réitérée aux paragraphes suivants :

- Page 22, deuxième paragraphe :

> *Par conséquent, au moment où l'enquête préliminaire a été menée, il aurait fallu, pour établir la preuve du délit présumé, inclure dans l'analyse beaucoup plus d'éléments que ceux qu'on a commencé à exiger par la suite — soit à partir de 1999.*

- Page 22, cinquième paragraphe :

> De l'avis du conseiller du Secrétariat en matière de droit pénal, la complexité technique entourant les délits environnementaux rend généralement nécessaire le recours à des témoignages d'experts, lesquels permettraient en l'espèce de déterminer si les matières et déchets en cause pouvaient être considérés comme dangereux, d'établir l'existence de préjudices à la santé publique, aux ressources naturelles, à la faune, à la flore ou aux écosystèmes — ou à tout le moins d'un danger pour l'un de ces éléments — et de prouver que les faits reprochés avaient causé l'émission, la libération ou le rejet dans l'atmosphère de gaz, de fumées ou de poussières ou que les conditions dont s'assortissait le permis octroyé par l'autorité fédérale compétente, y compris les conditions imposées par les dispositions législatives ou les NOM applicables, n'avaient pas été respectées.

- Page 52, deuxième paragraphe :

> Après avoir examiné la documentation appuyant la décision du MPF de ne pas exercer l'action pénale, le conseiller en matière de droit pénal du Secrétariat a jugé que le MPF aurait pu réunir d'autres éléments de preuve prévus par la législation mexicaine en matière pénale, mais qu'il ne l'a pas fait. Parmi les éléments de preuve possibles qu'il n'a pas réunis, mentionnons : la perquisition, des témoignages de voisins ou d'employés de l'entreprise ainsi que des opinions d'experts en matière de santé publique et d'environnement. Le MPF aurait également pu obtenir un avis exposant la relation entre les faits dénoncés et les effets constatés (appelée « *lien de causalité* »).

Comme on peut le constater, les affirmations reproduites ci-dessus ne constituent pas un fait ni un compte rendu factuel, mais plutôt un examen et une évaluation de la conduite du MPF, qui constituent de la part du Secrétariat un écart par rapport aux instructions du Conseil.

L'information que le Secrétariat élabore avec le concours d'experts ne doit d'aucune façon qualifier l'opportunité, la pertinence ou la portée

des enquêtes effectuées ni remettre en question les modalités de leur réalisation.

S'il en est ainsi, c'est parce que l'établissement d'un dossier factuel a pour but de rendre publique l'information concernant les événements reliés à l'application efficace de la législation de l'environnement des Parties à l'ANACDE.

La fonction du Secrétariat consiste à exposer ces faits, sans que cet exposé se traduise en conclusions ni en opinions susceptibles d'influer sur la libre appréciation du lecteur ni amène implicitement celui-ci à partager les opinions vers lesquelles tend le document.

Un dossier factuel ne peut pas formuler des conclusions et encore moins contenir des expressions pouvant être interprétées tendancieusement à l'égard de la Partie : il doit rassembler et synthétiser l'essentiel de la communication et de la réponse. Mais au lieu de cela, en formulant des opinions, des points de vue et des jugements de valeur sur la conduite de la Partie, le Secrétariat s'est érigé implicitement en organe de révision, une fonction que l'ANACDE ne lui confère pas et qui mine l'impartialité de son intervention.

La Partie est d'avis que, pour paraître impartial, le dossier factuel doit tenir compte de l'information que la Partie a communiquée dans sa réponse relativement au fait que le Ministère public a décidé le 22 août 2000 de ne pas exercer de poursuites pénales parce que :

- les enquêtes menées n'avaient pas permis de prouver, hors de tout doute, la commission du délit prévu et sanctionné par l'article 415, paragraphe I, du *Code pénal fédéral*, ni la responsabilité probable des inculpés ;

- au vu des actes en cause, il a été conclu que, même si les faits reprochés peuvent constituer un délit, on ne peut prouver leur existence en raison d'une impossibilité matérielle incontournable.

Le Secrétariat indique, sur ce même thème, qu'*il a prié le Mexique de l'informer des autres moyens de preuve qui s'offraient au MPF et de lui exposer les raisons pour lesquelles ces derniers n'avaient pas été pris en considération dans le cadre de l'enquête préliminaire*[1]. *Le Mexique n'ayant pas répondu à ces*

1. Demande de renseignements datée du 7 septembre 2006 et adressée au responsable de la *Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta* (Direction générale adjointe en matière de législation et de consultation) du Semarnat.

questions, le Secrétariat lui a demandé de préciser s'il lui était impossible de fournir de l'information à ce sujet et, le cas échéant, d'expliquer les raisons de cette impossibilité. Sa demande est toutefois restée sans réponse, encore une fois.

Cependant, le Secrétariat oublie que ses pouvoirs de collecte de renseignements aux fins de l'élaboration d'un dossier factuel ne justifient pas qu'il sollicite des explications sur la conduite de l'autorité chargée d'une enquête puisque cela convertirait le Secrétariat en organisme de révision supranational, ce qui n'est pas le but de l'ANACDE, des communications des citoyens ni des dossiers factuels.

III. Inclusion de renseignements contenus dans des rapports d'organismes internationaux desquels sont tirées des considérations étrangères qui, lorsqu'elles sont employées en dehors de leur contexte original, constituent des qualifications de la conduite de la Partie.

Au point 6.3.2, *Application de la législation pénale en matière environnementale*, alinéa c), *Organes spécialisés en matière de droit pénal environnemental* (page 21, deuxième paragraphe), le Secrétariat insère l'information suivante :

> Au sujet des pouvoirs d'enquête du MPF, mentionnons que, dans le *Rapport sur le développement humain au Mexique* de 2004, publié par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), on affirme ce qui suit : [TRADUCTION] « [...] les fonctionnaires délèguent les cas dans lesquels une enquête plus poussée doit être menée pour vérifier les allégations relatives au suspect, et ils laissent parfois au plaignant le soin de recueillir des preuves [...] le ministère public fait tout pour arrêter la poursuite pénale dans les cas les plus complexes, invoquant des motifs tels que le manque de preuves, par exemple. »

Cette citation ne constitue pas un fait, et elle n'apporte aucune information objective. En revanche, elle comporte implicitement une opinion sur la conduite du Ministère public fédéral du Mexique étayée par un jugement de valeur sorti du contexte dans lequel il a été posé et qui incite le lecteur à se former une certaine opinion plutôt que de permettre que ce soit le lecteur qui se forme son propre avis à partir d'information impartiale et objective. Ce faisant, le Secrétariat s'écarte de l'instruction donnée par le Conseil.

Par ailleurs, il s'avère que la publication citée ne concerne pas la législation de l'environnement au sens du paragraphe 45(2) de l'ANACDE et qu'au surplus, elle ne présente aucun lien avec les faits

relatés dans la communication et ne correspond à aucun sujet évoqué dans la communication.

IV. Autres imprécisions

1) Le Secrétariat écrit que l'auteur Angel Lara García a attribué à la Partie des omissions sur le plan de l'application efficace de la législation de l'environnement et il indique expressément que ces reproches sont exposés aux pages 1, 3 et 4 de la communication (Partie 1, *Résumé*, paragraphe 2, page 1 ; Partie 2, *Résumé de la communication*, premier paragraphe, page 3 ; Partie 9, *Application de la législation de l'environnement à l'entreprise ALCA,* premier paragraphe, page 36 ; point 9.2.2 de la même partie, premier paragraphe, page 44 ; point 9.4 de la même partie, premier paragraphe, page 46).

Néanmoins, dans la communication SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*), M. Lara García n'affirme jamais ce qu'indique le Secrétariat.

2) Au troisième paragraphe de la page 2, en résumant l'objet des fermetures que le Profepa a imposées à l'entreprise ALCA S.A. de C.V., le Secrétariat soutient que la deuxième fermeture ordonnée par le Profepa en 1997 a été motivée par « d'autres cas » de non-conformité de l'entreprise à des exigences relatives aux émissions atmosphériques.

Notons que l'emploi de l'expression « d'autres cas de non-conformité » suppose que la fermeture imposée en 1994 a été annulée malgré la persistance de non-conformités de la part de l'entreprise, ce qui est inexact, puisque, comme on l'affirme au même paragraphe, la première fermeture a été annulée après que l'entreprise eut adopté les mesures correctives que lui avait imposées le Profepa.

En conséquence, le Secrétariat devrait préciser que la deuxième fermeture a été motivée par de nouvelles non-conformités de l'entreprise à la législation mexicaine de l'environnement.

3) Au même paragraphe, le Secrétariat affirme que « *Finalement, le Profepa a laissé tomber ses conditions et accepté les critères proposés par ALCA pour l'évaluation des émissions polluantes produites par ses installations* ». Cette expression est réitérée :

- Au quatrième paragraphe de la page 43 (*9. Application de la législation de l'environnement à l'entreprise ALCA*) :

> Le 4 novembre 1997, le Profepa a laissé tomber les conditions imposées et accepté qu'ALCA mette en œuvre de nouvelles mesures

> qui comprenaient un changement dans les solvants utilisés et une réduction de leurs quantités, l'arrêt définitif de la production d'activateurs et la construction de structures destinées à limiter les émissions. Le Profepa a également accepté que soient mesurées les concentrations de COV afin qu'on évalue l'opportunité d'installer de l'équipement antiémissions.

- Au dernier paragraphe de la page 54 (*10. Remarques finales*) :

> En décembre 1997, le Profepa a modifié les conditions préalablement imposées et, au lieu d'exiger l'installation de filtres pour limiter les émissions de COV, il a accepté la proposition d'ALCA, à savoir l'arrêt de la manipulation de solvants à l'air libre et la réduction des quantités utilisées, ainsi que recours aux critères choisis par ALCA pour l'analyse de ses émissions.

Davantage qu'un compte rendu de faits, ces textes constituent des affirmations inexactes qui induisent des erreurs d'appréciation de la conduite de l'autorité environnementale mexicaine.

En outre, l'information qu'analyse le Secrétariat est incomplète, puisqu'elle omet d'évoquer les motifs d'ordre techniques précisés par l'entreprise pour proposer des mesures de substitution et le fait que cette proposition a fait l'objet d'une étude technique avant d'être approuvée, tel qu'il ressort des documents dont le Secrétariat disposait lui-même et qu'il a omis d'analyser.

En droit mexicain, la substitution de mesures est bien fondée en droit puisqu'elle participe du principe général de droit selon lequel à l'impossible nul n'est tenu. D'ailleurs, le Profepa a déterminé d'autres mesures techniquement faisables pour que l'entreprise corrige les irrégularités détectées.

Il convient de noter que le Profepa n'a pas renoncé aux conditions imposées pour annuler la fermeture, mais s'est plutôt efforcé d'assurer l'application efficace de la loi et la protection de l'environnement.

Compte tenu de ce qui précède, nous estimons qu'il est indispensable de préciser la rédaction des paragraphes précités, afin que leur contenu constitue effectivement un résumé des mesures prises par les autorités et ne contienne pas d'expressions qui qualifient le contenu de cette information, surtout si l'on considère qu'elles figurent déjà dans le résumé.

4) Au dernier paragraphe de la partie 3, « Réponse du Mexique », le Secrétariat mentionne une procédure devant le contrôleur interne du Semarnap. À cet égard, indépendamment du fait que la Partie l'ait évoquée dans sa réponse, il est clair qu'elle ne peut pas être incluse dans le dossier factuel, parce que ce type de procédure ne relève pas de la « législation de l'environnement » pour l'application de l'ANACDE et son analyse ne constitue pas un thème que le Secrétariat doit aborder.

5) À la partie 4, *Portée du dossier factuel*, le Secrétariat indique que « [...] [l]e Conseil a souligné que la communication faisait état « d'un long historique de rejets de substances chimiques toxiques ainsi que de la poursuite de ces rejets malgré les mesures d'application de la loi prises en 2001 par le gouvernement du Mexique » » (premier paragraphe de la page 7).

Néanmoins, dans sa Résolution, le Conseil signale seulement qu'il a pris note de ce que la communication faisait *état d'un long historique de rejets de substances chimiques toxiques ainsi que de la poursuite de ces rejets malgré les mesures d'application de la loi prises en 2001 par le gouvernement du Mexique*.

Ainsi, la généralisation à titre de *considérants* de toutes les affirmations contenues dans le préambule de la résolution du Conseil favorise la création d'impressions qui se sont traduites, comme on peut le voir dans le dossier factuel provisoire, par la réalisation d'analyses incomplètes avec une tendance marquée à favoriser la thèse d'une tendance persistante d'émission et en fin de compte une tendance persistante des autorités environnementales mexicaines à omettre d'appliquer efficacement la législation de l'environnement.

6) À la partie 5, *Processus de collecte d'information*, au septième paragraphe, le Secrétariat signale qu'au moyen du « *mécanisme de demandes d'information de l'*Instituto Federal de Acceso a la Información Pública *(Institut fédéral de l'accès à l'information publique), le conseiller du Secrétariat en matière de droit pénal de l'environnement a demandé au PGR l'information sur laquelle se fondait la décision du MPF de ne pas intenter de poursuite pénale* » et que, pour faire suite à cela, « le Secrétariat a fait parvenir au Mexique un communiqué dans lequel il demandait des précisions au sujet de l'enquête criminelle menée à l'égard d'ALCA », mais que « [l]e Mexique n'a pas donné suite à cette demande sans donner de raisons pour cette omission ».

À cet égard, le Secrétariat omet de considérer que conformément aux dispositions du paragraphe 15(4) de l'ANACDE, la Partie doit four-

nir des renseignements au Secrétariat, et elle a fourni les renseignements dont elle disposait, mais la Partie n'est pas tenue de fournir des explications.

7) À la partie 6, *Interprétation et portée des dispositions citées par l'auteur*, le Secrétariat inclut des renseignements imprécis et formule des conclusions qui s'éloignent de l'esprit des dossiers factuels, lesquels renseignements et conclusions doivent donc pour ces motifs être supprimés. Il s'agit, plus précisément du passage suivant de la parte introductive, où le Secrétariat signale, relativement aux réformes des lois pénales, que :

> *Il convient de souligner en particulier les réformes en matière pénale, car celle de 1996 a permis de regrouper tous les délits environnementaux dans un seul instrument — le CPF —, ce qui a donné lieu à une réglementation mieux structurée et plus systématique. Grâce à cette réforme, les infractions auparavant prévues par la LGEEPA et par d'autres lois spéciales en matière d'environnement ont été intégrées au CPF sous l'appellation « délits environnementaux ». En 2002, on a changé cette appellation pour « délits contre l'environnement » et cherché à instaurer un régime de responsabilité pénale fondé sur une gradation de cette dernière et plus juste.*

Dans le texte précité, le Secrétariat fait plus que relater un fait : il prétend résumer l'objet de la réforme mentionnée en puisant dans les motifs exposés par les législateurs (exposé de motifs) au cours de la phase initiale du processus législatif, mais les déclarations faites à cette étape (initiative) ne constituent pas la justification de la réforme, ce qui entraîne une inexactitude de l'information incluse dans le dossier factuel provisoire.

8) Au point 6.1 relatif à l'analyse des articles 414, premier paragraphe et 415, paragraphe I du CPF, on indique : « *La communication fait état de délits caractérisés à l'article 414, premier paragraphe (dommage à l'environnement causé par des déchets dangereux)* [...] »

Il convient de signaler que cette expression ne synthétise pas de manière complète le caractère pénal, car elle évoque également les dommages causés par des activités reliées à la gestion de déchets dangereux, et la description qu'en fait le Secrétariat donne à entendre que la simple existence d'un déchet dangereux peut causer des dommages à l'environnement et, par conséquent, constituer le délit évoqué.

Est également incomplète la synthèse du caractère pénal à l'article 415, paragraphe I, qui qualifie de délits les actes consistant à émettre, libérer ou rejeter ou autoriser ou ordonner l'émission, la libération ou le

rejet dans l'environnement sans autorisation. Le Secrétariat prétend résumer le contenu de cet article et, ce faisant, il précise qu'il s'agit de délits touchant l'atmosphère, ce qui est inexact.

9) À la partie 6, intitulée « Article 150 de la LGEEPA », le Secrétariat écrit : « L'article 150 impose donc l'obligation de gérer les matières et déchets dangereux conformément à la LGEEPA et à son règlement en matière de déchets dangereux [...] »

Cela est inexact. L'article 150 de la Loi précise que la gestion de matières et de déchets dangereux doit être effectuée en conformité avec cette Loi, son Règlement et les autres règles qui découlent de la loi, mais elle ne désigne pas nommément le règlement en question.

Le Secrétariat poursuit au même paragraphe : « [...] cet article prévoit que la réglementation administrative vise l'utilisation, la collecte, l'entreposage, le transport, la réutilisation, le recyclage, le traitement et l'élimination finale des déchets dangereux [...] »

Cette affirmation est inexacte. Dans la dernière partie du premier paragraphe de l'article 150 de la LGEEPA, que le Secrétariat retranscrit, il est question de « régir » et non de « réglementer » (en espagnol : « *regulación* » par opposition à « *reglamentación* »), d'où il s'ensuit que la gestion de matières et de déchets dangereux peut faire l'objet non seulement de règlements, mais aussi de normes officielles mexicaines, de normes mexicaines ou de quelque autre instrument juridique auquel le Semarnat est habilité à recourir.

De même, le Secrétariat affirme : « Aux termes de la LGEEPA, la réglementation et le contrôle des matières et déchets dangereux relèvent du gouvernement fédéral. Outre la terminologie afférente, cette loi définit les responsabilités des producteurs de déchets dangereux, tout en instaurant un système de permis en vertu desquels ces derniers s'engagent à mettre en place et en application des mécanismes appropriés pour la gestion, le traitement et l'élimination finale de ces déchets. »

Cela est inexact. En effet, le système d'autorisations (par opposition aux permis) vise les personnes qui sont prestataires de services de gestion de déchets dangereux. Pour ce qui concerne l'obligation des producteurs de mettre en place et en application des mécanismes appropriés pour la gestion, le traitement et l'élimination finale, le Secrétariat fait une synthèse inexacte de la teneur des articles 150 et 151 de la LGEEPA.

Par ailleurs, le Secrétariat affirme : « La norme NOM-052-SEMARNAT-1993, mise à jour en juin 2006, définit les caractéristiques qui rendent un déchet dangereux, indique la méthode d'analyse à utiliser pour déterminer les constituants qui confèrent à ces déchets leur dangerosité, dresse la liste des activités qui, parce qu'elles font appel à certaines matières dangereuses, sont considérées comme des activités qui produisent des déchets dangereux, donc des activités dangereuses, et établit les seuils à partir desquels les déchets visés deviennent nocifs pour l'environnement. »

Cela est inexact. La NOM-052 comporte les listes des substances dont la présence dans un déchet, peu importe le pourcentage, fait du déchet un déchet dangereux ; ces listes classent les déchets en fonction de la source qui les produit (et non en fonction des activités productrices de déchets dangereux comme le dit le Secrétariat) ; elle définissent les caractéristiques de corrosivité, de réactivité, d'explosivité ou d'inflammabilité et le niveau ou le pourcentage de leur présence qui fait qu'un déchet est considéré comme dangereux et les façons de procéder pour caractériser un déchet afin de déterminer l'existence ou l'inexistence de ces concentrations.

De même, on peut lire dans la même partie : « Bien qu'elles ne soient pas expressément mentionnées dans cette norme, les activités de l'entreprise ALCA font appel à certains déchets issus d'activités génériques visées par cette norme. »

Cette appréciation du Secrétariat est inexacte, car les substances énumérées auxquelles le Secrétariat fait allusion correspondent aux déchets classés comme dangereux en fonction de la source qui les produit, de sorte que si les activités d'ALCA ne sont pas énumérées dans la norme, elles ne correspondent pas à des sources productrices de déchets dangereux.

La dangerosité des déchets produits au cours des procédés de production élaborés par ALCA peut être déterminée par les niveaux de présence de caractéristiques corrosives, réactives, inflammables et toxiques qui sont décrites en détail dans une autre partie de la norme officielle mexicaine que celle qui comporte les listes évoquées.

10) À la partie 6.3, *Contexte de la législation de l'environnement visée*, on peut lire : « Les pouvoirs du gouvernement fédéral, des États et du District fédéral (D.F.) en matière environnementale sont définis dans les articles 7, 9, 111 bis et 112 de la LGEEPA. »

Le passage qui précède est imprécis, et les citations insérées à la suite du texte sont incomplètes. Les dispositions citées établissent les pouvoirs des ordres de gouvernement en matière de prévention et de contrôle de la pollution atmosphérique, et non en matière d'environnement en général.

En outre, dans ces citations, le Secrétariat omet d'évoquer les pouvoirs de la Fédération en matière de prévention et de contrôle de l'atmosphère et il ne précise pas les compétences en matière d'odeurs. Cela est important puisque cela rend inexactes les affirmations du Secrétariat au sujet de la portée de l'article 112.

Cette même partie comporte en outre l'affirmation suivante : « Les sous-secteurs industriels visés ont été définis pour la première fois dans une décision administrative — et non dans un règlement ».

Comme on le remarque, le Secrétariat souligne que les sous-secteurs n'ont pas été définis dans un règlement. Cette précision s'avère inutile et son inclusion, loin de clarifier implicitement quelque aspect de l'information, donne à entendre au lecteur que l'inexistence d'un règlement dans les sous-secteurs industriels relève d'une omission de la part de l'autorité environnementale mexicaine — ce faisant, le Secrétariat s'écarte de l'instruction que lui a donnée le Conseil dans la mesure où les faits doivent être relatés de telle manière que le lecteur tire ses propres conclusions, c'est-à-dire que le compte rendu du Secrétariat ne peut pas être tendancieux ni spéculatif.

Pour l'ensemble des motifs exposés ci-dessus, la Partie demande que soient apportés les corrections et les ajustements nécessaires pour rendre le dossier factuel conforme à l'ANACDE et au mandat du Conseil et pour qu'il reflète fidèlement les faits et les dispositions législatives du Mexique.

Veuillez recevoir, Monsieur, mes salutations distinguées.

LIC. WILEHALDO CRUZ BRESSANT
TITULAIRE DE L'UNITÉ

c.c. : Ing. Juan Rafael Elvira Quesada. *Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles).

MPU