

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

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

Auteurs de la communication : Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C.
Domingo Gutiérrez Mendivil
Partie : États-Unis du Mexique
Date de la communication : 14 février 2001
Date de la notification : 29 juillet 2002
N° de la communication : SEM-01-001/Cytrar II

I. Résumé

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

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

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

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

II. Résumé de la communication

Le 14 février 2001, l'Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., et Domingo Gutiérrez Mendivil (les «auteurs») ont présenté une communication au Secrétariat, conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE. Les auteurs allèguent que le gouvernement du Mexique a omis d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec de présumées infractions concernant l'établissement et l'exploitation du site d'enfouissement de déchets dangereux connu sous le nom de Cytrar, et en rapport avec le refus de donner aux auteurs accès à l'information relative à ces présumées infractions. Ladite communication est la deuxième qui concerne la question du site d'enfouissement Cytrar. L'examen de la première communication (SEM-98-005) a pris fin le 26 octobre 2002.

Le site d'enfouissement Cytrar est situé à proximité de la ville d'Hermosillo, dans l'État de Sonora, au Mexique. Le site n'est plus exploité depuis que les autorités environnementales ont refusé, en 1998, le renouvellement de l'autorisation d'exploitation qui avait été accordée à la société Cytrar, S.A. de C.V. Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement l'article 7 de la *Ley Federal de Protección al Ambiente* (LFPA, Loi fédérale sur la protection de l'environnement) de 1982¹; les articles 28, 29, 32, 153 et 159 bis 3 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement); l'article 7 du *Reglamento de la*

¹ La LFPA a été en vigueur jusqu'en 1988. La LGEEPA, qui l'a remplacée, comporte des dispositions essentiellement équivalentes en ce qui concerne les impacts environnementaux (articles 28 à 30). Dans la suite du document, seules les dispositions en vigueur seront citées.

LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos (RRP, règlement de la LGEEPA en matière de déchets dangereux); l'article 415 du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral)²; la *Norma Oficial Mexicana* (Norme officielle mexicaine) NOM-057-ECOL-1993, qui fixe les exigences relatives à la conception, à la construction et à l'exploitation des cellules des sites d'enfouissement contrôlé de déchets dangereux (ci-après la « norme officielle NOM-057 »)³.

Les auteurs allèguent en premier lieu que le Mexique a omis d'appliquer efficacement les articles 28, 29 et 32 de la LGEEPA en n'exigeant pas d'étude d'impact environnemental avant la réalisation des travaux et la mise en exploitation du site d'enfouissement de déchets dangereux connu aujourd'hui sous le nom de Cytrar, et en permettant aux responsables subséquents d'exploiter le site sans détenir les autorisations pertinentes. En deuxième lieu, les auteurs allèguent que les autorités environnementales ont omis d'appliquer efficacement les articles 153 de la LGEEPA et 7 du RRP, qui interdisent l'importation de déchets dangereux en vue de leur élimination finale sur le territoire national et qui exigent le rapatriement des déchets dangereux produits sous le régime d'une importation temporaire. Les auteurs affirment que le site d'enfouissement Cytrar a reçu des déchets dangereux abandonnés par l'entreprise Alco Pacífico, S.A. de C.V., alors que ces déchets auraient dû normalement être renvoyés aux États-Unis. En troisième lieu, les auteurs allèguent que le Mexique n'a pas sanctionné la présumée infraction aux exigences de la norme officielle NOM-057 en rapport avec la construction des cellules du site d'enfouissement. En quatrième lieu, les auteurs soutiennent que la Partie a omis d'appliquer efficacement l'article 415 du CPF en n'engageant pas de poursuite judiciaire en réponse à la dénonciation pénale introduite par l'un des auteurs, au sujet des faits précités, le 8 décembre 1997, puis le 3 décembre 1998. Enfin, les auteurs allèguent que le Mexique a violé le droit à l'information environnementale consacré par l'article 159 bis 3 de la LGEEPA, en refusant de leur fournir diverses informations à caractère environnemental relatives notamment à la nature et à l'origine des déchets éliminés dans le site d'enfouissement Cytrar.

III. Résumé de la réponse de la Partie

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

Le Gouvernement des États-Unis du Mexique n'est pas en mesure juridiquement d'apporter une réponse à la question soulevée dans la communication, car cette question fait l'objet d'une procédure d'arbitrage en vue du règlement d'un différend international avec l'entreprise Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. [le partenaire investisseur de Cytrar, S.A. de C.V.] concernant le non-respect présumé de l'*Acuerdo para la Promoción*

² Les peines prévues dans cet article ont été modifiées par le décret du 1^{er} février 2002 publié dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération).

³ Il en est de même de la *Norma Técnica Ecológica* (Norme technique écologique) NTE-CRP-010/88 antérieure, publiée dans le DOF le 14 décembre 1988, et de la *Norma Oficial Mexicana* NOM-PA-CRP-006/93, qui est maintenant désignée par le numéro NOM-057-ECOL-1993, en vertu de l'Accord publié le 22 octobre 1993.

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

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

Le 13 juin 2001, le Secrétariat a jugé qu'il ne disposait pas de suffisamment d'information pour évaluer cette allégation de la Partie. Suite à cette détermination, le Mexique a transmis au Secrétariat, le 30 juillet 2001, des informations supplémentaires au sujet du différend international en question. Le Mexique affirme se qui suit :

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

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

IV. Analyse

A. Introduction

Avec la présente notification, nous nous trouvons aux étapes du processus prévues aux paragraphes 14(3) et 15(1) de l'ANACDE. Avant d'arriver à ce stade, le Secrétariat a établi que la communication satisfaisait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) et qu'elle justifiait la demande d'une réponse à la Partie, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2).

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

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

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

communication et précisent qu'ils sont domiciliés à Hermosillo, dans l'État de Sonora, au Mexique. Le Secrétariat a établi que l'information et les documents fournis par les auteurs étaient suffisants pour qu'il procède à l'analyse, surtout si l'on tient compte du fait qu'ils ont cherché à obtenir des informations supplémentaires, qui leur ont présumément été refusées. Le Secrétariat a conclu que la communication ne visait pas à harceler une branche de production, mais plutôt à promouvoir l'application de la législation de l'environnement au Mexique. Les auteurs affirment également que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes du Mexique, par le biais de divers moyens dont, principalement, la pétition populaire, la demande d'information et la demande d'*amparo*.

Le Secrétariat a entrepris d'évaluer la communication en tenant compte des critères établis au paragraphe 14(2) de l'ANACDE et a conclu dans sa détermination du 24 avril 2001 que ladite communication justifiait une réponse de la Partie⁶. Les auteurs mentionnent les ressources disponibles auxquelles ils ont eu recours, conformément à la législation de la Partie, et le Secrétariat considère que les auteurs ont déployé des efforts raisonnables en ce qui concerne le recours à ces ressources. Les auteurs expliquent qu'ils ont engagé diverses procédures administratives et judiciaires, dont une pétition populaire, une dénonciation pénale, une plainte devant la *Comisión Estatal de Derechos Humanos* (Commission étatique des droits de la personne) et quatre poursuites sous le régime de l'*amparo*⁷. La communication ne semble pas fondée uniquement sur les comptes rendus des moyens d'information de masse, même s'il est vrai que les auteurs mentionnent quelques-uns de ces comptes rendus. Les auteurs affirment qu'il ne peut y avoir aucun doute sur « le préjudice causé [...] à tous les habitants d'Hermosillo, dans l'État de Sonora, par l'existence du site d'enfouissement de déchets dangereux Cytrar, qui pollue le sol et l'atmosphère avec des déchets toxiques exposés à l'air libre, et qui polluera dans très peu de temps, si cela est déjà fait [sic], les nappes phréatiques présentes sur le site ». L'information fournie dans la communication ne permet pas de déterminer avec certitude l'existence ou l'absence de dommages liés au site d'enfouissement, mais il ne semble pas non plus que les citoyens disposent d'informations au sujet du respect (de la part de l'entreprise Cytrar, S.A. de C.V., et de ses prédécesseurs) des obligations et exigences établies par la législation mexicaine de l'environnement pour empêcher que le site d'enfouissement de déchets dangereux ne cause les dommages à la santé humaine et à l'environnement qui sont évoqués dans la communication⁸. Enfin, le Secrétariat a jugé que l'étude ultérieure, dans le cadre du présent processus, des questions soulevées dans la communication au sujet de l'application efficace de la législation relative à l'élimination finale des déchets dangereux et de l'accès des personnes intéressées à l'information pertinente, contribuera à la réalisation des objectifs de l'ANACDE. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat a demandé une réponse à la Partie au sujet de la communication, le 24 avril 2001.

La Partie a notifié le Secrétariat, le 4 juin 2001, que la question soulevée dans la communication faisait l'objet d'une procédure internationale et que, partant, conformément à l'alinéa 14(3)a) de

⁶ *Ibid.*

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

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

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

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

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

En vertu de l'alinéa 14(3)a), lorsque la question soulevée dans une communication fait l'objet d'une procédure en instance, le Secrétariat met un terme au processus relatif à la communication, sans analyser plus avant la question afin de déterminer si la communication justifie la constitution d'un dossier factuel. Pour appliquer cette manière exceptionnelle de mettre fin au processus, le Secrétariat doit s'assurer qu'il existe une « procédure judiciaire ou administrative en instance » et que l'objet de la communication est également l'objet de ladite procédure⁹. Par ailleurs, il doit être raisonnable de s'attendre à ce que la « procédure judiciaire ou administrative en instance » invoquée par la Partie mentionnera, et résoudra éventuellement, les questions soulevées dans la communication. Dans le cas de la présente communication, et d'après les correspondances de la Partie datées du 4 juin 2001 et du 30 juillet 2001, et les documents joints à ces correspondances, le Secrétariat estime que le critère établi à l'alinéa 14(3)a) pour mettre fin au processus relatif à la communication n'est pas satisfait.

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

Le différend international a pour origine la présumée affectation des investissements réalisés sur le territoire des États-Unis du Mexique par l'entreprise « CYTRAR, S.A. DE

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

C.V. », propriétaire du site d'enfouissement de déchets dangereux portant le même nom et situé à proximité d'Hermosillo, municipalité d'Hermosillo, dans l'État de Sonora, au Mexique [...].

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

En outre, la procédure engagée par les auteurs de la communication Cytrar II découle, selon les arguments des auteurs, de l'octroi d'autorisations ou de permis, ou du refus d'octroyer des autorisations ou des permis, puisque chacune des quatre allégations renvoie essentiellement à la décision des autorités d'autoriser l'exploitation du site d'enfouissement contrôlé de déchets dangereux, le déplacement de sols contaminés, la construction de cellules d'enfouissement ou, le cas échéant, l'accès à l'information environnementale.

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

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

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

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

l'Accord dont une interprétation plus large trahirait les objectifs de l'Accord en permettant trop facilement que l'application du paragraphe 14(3) mette fin à l'examen d'une communication¹².

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

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

Dans le cas de la communication Methanex (SEM-99-001), par exemple, le Secrétariat a jugé qu'il ne pouvait pas poursuivre le processus relatif à la communication parce que les allégations contenues dans la communication faisaient l'objet, avec d'autres questions, d'une procédure d'arbitrage aux termes du chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)¹³. Dans ce cas, la procédure relative à la communication et la procédure d'arbitrage ont été engagées par la même personne (Methanex Corporation) et la question soulevée dans la communication (à savoir que les États-Unis et l'État de la Californie n'appliquaient pas

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

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

efficacement leurs législations de l'environnement en rapport avec les réservoirs d'essence souterrains) faisait expressément l'objet, entre autres questions, de la procédure engagée par Methanex en vertu de l'ALÉNA.

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

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

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

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

1. Allégations concernant l'étude d'impact environnemental

Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement les articles 28, 29 et 32 de la LGEEPA, en rapport avec le site d'enfouissement de déchets dangereux connu sous le nom de Cytrar, parce qu'il n'a pas exigé d'étude d'impact environnemental avant la réalisation des travaux de construction et la mise en exploitation du site et parce qu'il a autorisé les responsables subséquents du site à exploiter ce dernier sans détenir les autorisations pertinentes. Les auteurs affirment que les propriétaires du site n'ont jamais reçu aucune autorisation en matière d'impact environnemental et citent un extrait d'un rapport du chef de l'Unité des questions juridiques de l'*Instituto Nacional de Ecología* (INE, Institut national d'écologie) daté du 28 janvier 1998, qui se lit comme suit :

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

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

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

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

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

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

Selon les auteurs, en 1997, le site d'enfouissement Cytrar a reçu des sols contaminés et d'autres déchets dangereux abandonnés par l'entreprise Alco Pacífico, S.A. de C.V., aux fins de leur élimination finale. Les auteurs affirment que cette entreprise agissait comme sous-traitant (*maquila*) dans le secteur El Florido de Tijuana, dans l'État de Baja California, et que l'établissement a été fermé sur ordre des autorités environnementales en avril 1991. D'après la communication, la fonderie de plomb Alco Pacífico a abandonné des sols contaminés et des déchets dangereux importés illégalement des États-Unis, ainsi que des déchets produits à partir d'une matière première introduite dans le pays sous le régime d'une importation temporaire, qui auraient dû être renvoyés dans leur pays d'origine. D'après la communication, le gouvernement mexicain a négocié l'élimination finale de ces déchets dans le site d'enfouissement Cytrar. La

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

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

Cour suprême de Los Angeles¹⁷, aux États-Unis, aurait versé 2 millions de dollars américains à cette fin, somme qui représentait apparemment une partie de l'amende imposée par ladite cour à l'entreprise de transport S.R.S./Quemetco accusée de transport illicite de déchets dangereux au site de l'établissement Alco Pacífico¹⁸.

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

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

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

Pour étayer l'information relative à l'omission de respecter les exigences de la norme officielle NOM-057, les auteurs joignent à la communication un extrait de l'énoncé d'impact environnemental présenté par Cytrar en 1994, qui décrit la conception des cellules²¹. Les auteurs affirment que « [...] les murs de soutènement des cellules du site d'enfouissement Cytrar ne comportent pas la couche de ciment stabilisatrice mentionnée dans [l'énoncé d'impact environnemental] et, apparemment, à certains endroits, la couche de sable de 30 cm est également absente. En conséquence, les matériaux utilisés pour remplacer le mur de béton de 60 cm exigé au paragraphe 5.1.5 de la norme NOM-CRP-006-ECOL/1993 [l'actuelle norme officielle NOM-057], sont loin d'avoir la résistance de 240 kg/cm² requise²² ».

Comme le Secrétariat l'a mentionné dans la demande de réponse à la communication qu'il a transmise à la Partie le 24 avril 2001, les auteurs, en tant que particuliers, ne sont pas en mesure de procéder à des vérifications et, pour des raisons techniques et économiques, ils peuvent avoir des difficultés à obtenir de l'information auprès de sources autres que les autorités environnementales²³. Les auteurs allèguent que les autorités ont rejeté leurs demandes de vérification du respect des normes de construction. Ils précisent que, malgré son refus de

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

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

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

²⁰ Voir les annexes 3 et 4 de la communication.

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

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

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

vérifier les cellules, le gouvernement a annoncé en 1998 qu'il réaliserait une vérification environnementale afin de veiller à ce que des mesures préventives ou correctives soient prises, si besoin est, avant de fermer définitivement les cellules du site d'enfouissement. Les auteurs allèguent que le gouvernement n'a pas l'intention d'effectuer cette vérification puisqu'il a annoncé, en février 2001, qu'il avait donné un délai de 45 jours à l'entreprise pour fermer définitivement le site d'enfouissement. Le Secrétariat ne dispose pas d'information au sujet de la mise en œuvre de ces mesures.

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

4. *Allégations relatives à des crimes contre l'environnement*

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

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

Enfin, les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'appliquer efficacement les dispositions de l'article 159 bis 3 de la LGEEPA relatives à l'accès à l'information lorsqu'il a refusé de fournir aux auteurs diverses informations de nature environnementale en rapport avec Cytrar. Le 16 juillet 1998, les auteurs ont présenté une demande écrite pour obtenir, principalement, des renseignements sur la nature et l'origine des déchets éliminés dans le site d'enfouissement

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

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

Cytrar. Le 28 juin 1999, les autorités environnementales ont refusé de fournir cette information et les auteurs ont alors déposé une demande d'*amparo* contre ce refus. Le 12 juillet 2000, la justice fédérale a jugé que la décision des autorités environnementales violait la garantie de légalité prévue aux articles 14 et 16 de la Constitution, parce que cette décision n'était pas motivée. La justice fédérale a ordonné aux autorités environnementales de fournir une décision fondée et motivée, ce qui n'était toujours pas fait au moment du dépôt de la communication²⁶. En conséquence, les auteurs affirment que la Partie omet d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en rapport avec l'accès à l'information environnementale.

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

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

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

²⁶ Voir l'annexe 32 de la communication.

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

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

d'observation des lois des Parties, de promouvoir la participation du public et la transparence²⁹.

V. Recommandation

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

Respectueusement soumis le 29 juillet 2002.

(original signé)

Victor Shantora

Directeur exécutif par intérim

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