

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

**Détermination en vertu du paragraphe 14(3) de  
l'Accord nord-américain de coopération environnementale**

<b>Auteurs :</b>	Comité de Derechos Humanos de Tabasco Asociación Ecológica Santo Tomás
<b>Représentés par :</b>	Efraín Rodríguez León José Manuel Arias Rodríguez
<b>Partie :</b>	États-Unis du Mexique
<b>Communication révisée :</b>	3 octobre 2007
<b>Communication originale :</b>	26 juillet 2007
<b>Date de la présente détermination :</b>	8 avril 2009
<b>No de la communication :</b>	<b>SEM-07-005 (Résidus de forage à Cunduacán)</b>

---

**I. RÉSUMÉ**

1. Les articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'« ANACDE » ou l'« Accord ») ont créé un processus permettant à toute personne ou organisation non gouvernementale de présenter une communication lorsqu'elle considère qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer efficacement l'application de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le « Secrétariat ») examine initialement les communications au regard des critères établis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsque le Secrétariat juge qu'une communication satisfait à ces critères, il détermine alors, en vertu du paragraphe 14(2), si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie concernée. À la lumière de la réponse de la Partie concernée – le cas échéant –, et conformément à 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* (les « Lignes directrices »), le Secrétariat détermine si la question justifie la constitution d'un dossier factuel. Lorsque le Secrétariat détermine que la question justifie la constitution d'un dossier factuel, il en avise le Conseil, en exposant les motifs de cette recommandation conformément au paragraphe 15(1); dans le cas contraire, il rejette la communication. En vertu du paragraphe 14(3), la Partie peut aviser le Secrétariat que la question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, auquel cas le Secrétariat n'ira pas plus avant.
2. Le 26 juillet 2007, le Comité de Derechos Humanos de Tabasco et l'Asociación Ecológica Santo Tomás (les « auteurs ») ont présenté au Secrétariat une communication (la « communication originale ») dans laquelle ils affirmaient que le Mexique omettait d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en rapport avec un projet de traitement et d'élimination de boues de forage que la société Consorcio de Arquitectura y Ecología (« Caresa ») réalise dans la municipalité de Cunduacán, dans l'État de Tabasco. Le 12 septembre 2007, le Secrétariat a jugé que la communication n'était pas conforme à certains

des critères énumérés au paragraphe 14(1), notamment en ce qu'il manquait de renseignements sur la législation environnementale en cause, et elle en a avisé les auteurs, en leur donnant 30 jours pour présenter une version révisée de la communication. Le 10 octobre 2007, les auteurs ont présenté une nouvelle communication comportant des renseignements sur la législation environnementale en cause ainsi que des renseignements étayant leurs affirmations (la « communication révisée »).

3. Le 13 décembre 2007, le Secrétariat a jugé que la communication satisfaisait aux exigences du paragraphe 14(1) de l'ANACDE, et il a demandé une réponse au Mexique en vertu du paragraphe 14(2). Le 12 mai 2008, le Mexique a présenté sa réponse (la « réponse »), informant le Secrétariat que celle-ci contenait des renseignements confidentiels en vertu de l'article 39 de l'ANACDE, et trois jours plus tard, le Mexique a présenté, à des fins de divulgation publique, un résumé des renseignements confidentiels contenus dans la réponse.
4. Après avoir analysé la communication à la lumière de la réponse, **le Secrétariat met fin à la communication SEM-07-005 en vertu de l'alinéa 14(3)a), en raison de l'existence de procédures en instance.** Conformément au paragraphe 9.4 des Lignes directrices, le Secrétariat expose ci-dessous les motifs pour lesquels il a décidé de ne pas poursuivre le processus relatif à cette communication.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

5. Les auteurs affirment que le Mexique omet d'assurer efficacement l'application des articles 28 paragraphe IV, 35 bis 1, 170, et 170 bis de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) et de l'article 5(M) paragraphe I de son règlement en matière d'évaluation d'impact sur l'environnement (*Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental*). Les auteurs affirment que le gouvernement du Mexique omet d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement susmentionnée relativement à un projet de construction et d'exploitation d'une usine de traitement de boues, de déblais de forage, d'eaux usées et de résidus industriels (le « projet ») dont la société Caresa est la promotrice<sup>1</sup>. Les auteurs affirment que le projet en question est réalisé à une distance de 25 mètres d'établissements humains à Cunduacán, dans l'État de Tabasco, sans que n'aient été prises les mesures de sécurité exigées aux termes de l'autorisation en matière d'impacts environnementaux, ce qui cause des problèmes de santé aux habitants de la localité<sup>2</sup>.
6. D'après les auteurs, Caresa a entrepris le projet le 6 septembre 2004, sans détenir l'autorisation en matière d'impacts environnementaux requise et, afin d'obtenir cette autorisation, l'entreprise a fourni de faux renseignements au sujet du commencement des

---

<sup>1</sup> Communication révisée, p. 10.

<sup>2</sup> Communication originale, pp. 2, 3, 6.

activités dans une étude d'impact sur l'environnement (EIE) qu'elle n'a soumise pour examen qu'en décembre 2004<sup>3</sup>.

7. Les auteurs affirment qu'en avril 2005, le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du Procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) a informé la *Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental* (DGIRA, Direction générale des risques et des impacts environnementaux) – responsable de l'examen et de l'approbation de l'EIE – qu'à des fins de remblayage du site du projet, Caresa employait des déblais de forage usés contenant des concentrations totales d'hydrocarbures de pétrole dépassant les limites permises<sup>4</sup>. Le 3 juin 2005, la DGIRA a émis une autorisation en matière d'impacts environnementaux qui rendait la réalisation du projet conditionnelle à la réalisation de travaux de nettoyage sur le site, consistant à retirer, traiter et éliminer de façon définitive les boues employées pour remblayer le site<sup>5</sup>. D'après les auteurs, malgré cette condition de remise en état préalable du site imposée par la DGIRA, celle-ci n'a pas imposé de délai pour se conformer à cette exigence, et elle n'a pas non plus envisagé d'autres mesures pour la protection de l'environnement et de la santé humaine<sup>6</sup>. Les auteurs affirment qu'en août 2005, ils ont soumis la question par écrit au bureau du Profepa dans l'État de Tabasco, à qui ils ont demandé de faire respecter les conditions de l'autorisation en matière d'impacts environnementaux, mais ils allèguent qu'ils n'ont pas reçu de réponse satisfaisante<sup>7</sup>, et ils signalent qu'on ne les a pas informés adéquatement au sujet des amendes et des mesures de sécurité imposées par le Profepa<sup>8</sup>.

### III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DU MEXIQUE

#### A. Existence de procédures en instance

8. Dans sa réponse, le Mexique avise le Secrétariat de l'existence d'une procédure administrative devant le Profepa, d'une procédure administrative contentieuse devant le Tribunal fédéral de la justice fiscale et administrative (*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*) et d'une procédure pénale devant le *Procuraduría General de la República* (PGR, Bureau du procureur général de la République)<sup>9</sup>, lesquelles, selon le Mexique, sont directement reliées à la question soulevée dans la communication. Pour cette raison, le Mexique demande à ce qu'en vertu de l'alinéa 14(3)a) de l'Accord, le Secrétariat mette fin au traitement de la communication.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>4</sup> Annexe de la communication originale : Doc. EOO.-DGIFC.-0321/2005, daté du 26 avril 2005, émis par la Direction générale de l'inspection industrielle (*Dirección General de Inspección Industrial*) du Profepa.

<sup>5</sup> Communication originale, p. 6.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>9</sup> Réponse, p. 1.

## **B. Inadmissibilité de la communication**

9. Le Mexique signale que la communication SEM-07-005 était inadmissible parce qu'elle n'identifie pas clairement la personne ou l'organisation qui en est l'auteur<sup>10</sup> et ne satisfait donc pas aux exigences de l'alinéa 14(1)b) de l'ANACDE et du paragraphe 2.2 des Lignes directrices. Le Mexique affirme en outre que puisqu'aucun document n'a été produit en guise de preuve du domicile indiqué dans la communication<sup>11</sup>, la communication ne satisfait pas aux exigences de l'alinéa 14(1)f) de l'ANACDE. Enfin, le Mexique conteste la décision du Secrétariat d'autoriser la communication parce qu'il estime que celle-ci ne fournit pas suffisamment de renseignements au soutien des affirmations des auteurs, comme l'exige l'alinéa 14(1)c) de l'ANACDE. Plus précisément, le Mexique affirme que la communication ne comporte pas un exposé succinct des faits sur lesquels se fonde l'allégation d'omission du Mexique d'assurer l'application, et ne comporte aucune preuve documentaire au soutien de ses prétentions<sup>12</sup>.

## **C. Omissions présumées d'assurer efficacement l'application de la législation de l'environnement**

10. Le Mexique signale qu'il a effectué une enquête pour déterminer si l'on menait, au site en question, des travaux et des activités qui auraient pu causer un déséquilibre écologique important, et il a vérifié si Caresa détenait les autorisations, licences et permis requis et si la société appliquait les mesures de sécurité prévues aux termes de l'autorisation en matière d'impacts environnementaux; il a institué une procédure dans le cadre de laquelle il a imposé deux amendes, l'une pour violations de la législation en matière d'impacts environnementaux et l'autre pour non-conformité aux mesures ordonnées par le Profepa<sup>13</sup>; il a vérifié la conformité aux mesures correctrices prévues aux termes d'une ordonnance émise dans le contexte de la procédure administrative; et il a demandé aux autorités fiscales d'entamer une procédure administrative de perception de la deuxième amende et a porté au PGR une accusation pénale contre des dirigeants de Caresa en rapport avec des faits qui pourraient constituer une infraction visée à l'article 420 quater, paragraphe V du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral)<sup>14</sup>.
11. Concernant l'allégation des auteurs relativement à la supposée d'omission de recevoir et traiter deux plaintes de citoyens, le Mexique affirme que ces deux plaintes ont été dûment reçues et que les auteurs ont été dûment avisés de l'état d'avancement de cette procédure<sup>15</sup>. Quant à l'affirmation selon laquelle le projet présenterait des dangers pour l'environnement, le Mexique affirme que les matières et déchets dangereux ont été pris en compte dans l'EIE et

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 21, 40-42.

<sup>13</sup> La première amende, au montant de 1 658 673,60 \$ pesos, a été imposée le 11 août 2006, tandis que la seconde, au montant de 1 719 380 \$ pesos, a été imposée le 15 janvier 2007.

<sup>14</sup> Réponse, pp. 43-44.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 46-49.

que la DGIRA a dûment analysé les processus et technologies<sup>16</sup>. Le Mexique ajoute que lors de l'émission de l'autorisation en matière d'impacts environnementaux, la réalisation du projet a été rendue conditionnelle à la compaction et à l'imperméabilisation du sol par le placement d'argile et d'une géomembrane en polyéthylène de haute densité dans chacun des étangs de traitement de résidus pour prévenir l'infiltration de contaminants dans le sous-sol<sup>17</sup>.

12. Le Mexique évoque l'élimination par Caresa de matières contenant des contaminants sans autorisation préalable. Il affirme à cet égard qu'à titre de condition du projet, il a exigé la remise en état préalable du site afin de prévenir ou de minimiser les impacts sur l'environnement nuisibles du projet<sup>18</sup>. Le Mexique soutient que, de ce fait, il a appliqué efficacement l'article 28 de la LGEEPA, qui établit l'obligation d'obtenir une autorisation en matière d'impacts environnementaux avant la réalisation de travaux ou d'activités.
13. Pour ce qui est de l'affirmation des auteurs selon laquelle le Mexique a omis de pénaliser Caresa pour l'élimination de boues de forage sans mesures préventives adéquates, le Mexique note qu'il a ordonné les mesures de sécurité nécessaires et a imposé des sanctions pour non-respect de ces mesures. Le Mexique affirme en outre que le Profepa a présenté au PGR un rapport d'infractions environnementales<sup>19</sup>. Ainsi, selon le Mexique, le Profepa a ordonné à Caresa de prendre un ensemble de mesures urgentes, et la non-conformité à ces mesures a donné lieu à des sanctions administratives et à une procédure pénale contre l'entreprise<sup>20</sup>.

#### **IV. RAISONNEMENT DU SECRÉTARIAT**

14. La présente détermination correspond à l'étape de la procédure de communications prévue au paragraphe 14(3) de l'ANACDE. Le Secrétariat a examiné les objections procédurales formulées par le Mexique concernant l'admissibilité de la communication, et il ne voit pas de motif impérieux de modifier sa détermination du 13 décembre 2007. Maintenant, à la lumière des renseignements communiqués dans la réponse du Mexique concernant l'existence de procédures en instance, et conformément à l'alinéa 14(3)a), le Secrétariat décide de ne pas poursuivre le traitement de la communication SEM-07-005, et il expose ci-après les motifs de cette détermination.

##### **A. Admissibilité de la communication au regard des alinéas 14(1)b), c) et f) de l'ANACDE**

15. Le Mexique affirme que le Secrétariat n'aurait pas dû autoriser la communication SEM-07-005 parce que celle-ci ne satisfait pas aux exigences des alinéas 14(1)b), c) et f) de l'ANACDE. Le Mexique estime que les affirmations du Mexique ne fournissent pas de motif pour modifier sa détermination du 13 décembre 2007.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 66-69.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 71-74.

16. L'**alinéa 14(1)b)** de l'ANACDE et le paragraphe 2.2 des Lignes directrices énoncent que le Secrétariat peut examiner une communication si celle-ci « identifie clairement » la personne ou l'organisation dont elle émane. Le Mexique affirme que la communication n'identifie pas clairement les personnes et organisations dont elle émane, puisqu'aucun document n'est joint qui identifie clairement Efraín Rodríguez León, José Manuel Arias Rodríguez et les associations Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C. et Asociación Ecológica de Santo Tomás, A.C.; pas plus que n'ont été inclus les actes constitutifs de ces associations ni leurs inscriptions au Registre public de la propriété (*Registro Público de la Propiedad*)<sup>21</sup>.
17. Le Secrétariat a conclu dans sa détermination du 13 décembre 2007 que la mention du nom et de l'adresse de la personne ou de l'organisation qui a présenté la communication était suffisante pour que le Secrétariat puisse identifier clairement les auteurs et constater leur résidence ou leur établissement sur le territoire d'une Partie. Ni l'Accord ni les Lignes directrices n'énoncent d'exigences pour confirmer l'identification et la résidence de l'auteur d'une communication semblables à celles qu'évoque le Mexique dans sa réponse.
18. L'**alinéa 14(1)c)** énonce qu'une communication doit offrir « suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat [de l]'examiner [...], notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation ». Le paragraphe 5.3 des Lignes directrices ajoute qu'une communication doit contenir un « exposé succinct des faits » sur lesquels elle se fonde. Le Mexique allègue que la communication ne satisfait pas à cette exigence, parce que les affirmations des auteurs ne sont pas énoncées dans un « exposé succinct des faits »<sup>22</sup>. Le Secrétariat a cependant jugé que les faits décrits et les preuves documentaires jointes à la communication étaient suffisants pour permettre au Secrétariat de l'examiner et étaient suffisants pour étayer la communication et l'affirmation centrale qui y est faite, à savoir que le Mexique aurait omis de faire respecter efficacement les conditions de l'autorisation en matière d'impacts environnementaux relative la réalisation d'un projet de traitement et d'élimination finale de résidus de forage à Cunduacán, dans l'État de Tabasco.
19. Dans sa détermination du 13 décembre 2007, le Secrétariat a pris en compte les renseignements suivants joints à la communication :
- a) La communication officielle PFPA.27.07/00073/2005, datée du 10 janvier 2005, émise par le bureau local du Profepa dans l'État de Tabasco et la communication officielle SPADS/1189/2004, datée du 19 novembre 2004, émise par la *Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Medio Ambiente* (Sedespa, Direction de l'évaluation et de la protection environnementales) de Tabasco. Ces documents concernent des visites d'inspection du site du projet et sont reliés à l'affirmation des auteurs selon laquelle ni le Profepa ni la Sedespa n'ont trouvé de preuves de sol contaminé.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 21.

- b) Le résumé de l'étude d'impact sur l'environnement du projet. Ce document – présenté à la DGIRA par Caresa en décembre 2004 – indique que le projet n'avait pas du tout commencé, et il est relié à l'affirmation des auteurs selon laquelle la société aurait communiqué de faux renseignements pour obtenir l'autorisation en matière d'impacts environnementaux.
- c) La communication officielle EOO.-DGIFC.-0321/2005, datée du 26 avril 2005, émise par la Direction générale de l'inspection industrielle du Profepa. Dans ce document, le Profepa demandait à la DGIRA de :

[r]efuser l'autorisation en matière d'impacts environnementaux à la société Caresa pour le projet situé dans la municipalité de Cunduacán, dans l'État de Tabasco, jusqu'à ce que cette société puisse démontrer à notre ministère qu'elle a retiré lesdites matières et que, dans tous les cas, elle a nettoyé les sols depuis qu'elle a entrepris la construction du projet sans l'autorisation susmentionnée.

- d) La communication officielle S.G.P.A./DGIRA.DDT.0337.05, datée du 3 juin 2005, émise par la DGIRA, affirmant que Caresa :

[a] utilisé des déblais de forage contenant des concentrations d'hydrocarbures pétroliers dépassant les limites permises par le Profepa [et que] ces déblais ont été utilisés pour remblayer le site envisagé pour le développement du projet.

- e) La décision administrative au dossier PFPA/SII/DGIFC/47/0003-06, datée du 11 août 2006, émise par la Direction générale de l'inspection industrielle du Profepa, qui documente une amende imposée à Caresa pour avoir omis de prendre les mesures ordonnées aux termes de l'autorisation en matière d'impacts environnementaux.

20. Ainsi, la communication était bel et bien accompagnée de renseignements suffisants pour fonder les affirmations centrales formulées par ses auteurs.

21. L'**alinéa 14(1)f)** de l'ANACDE énonce qu'une communication doit être « déposée par une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie ». Le Mexique prétend que pour satisfaire à cette exigence, il faut produire un certificat de domicile ou de résidence, ou tout autre document valant preuve authentique de domicile ou de résidence. Selon le Mexique, la simple affirmation de domicile de la part de l'auteur est insuffisante pour satisfaire aux exigences de l'**alinéa 14(1)f)**. Le Mexique affirme en outre que les auteurs ont donné une indication de domicile, mais n'en ont joint aucune preuve<sup>23</sup>, et que pour ce motif, la communication ne satisfait pas à l'exigence de l'**alinéa 14(1)f)**.

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 20-21.

22. Ni les Lignes directrices ni l'ANACDE n'indiquent que le Secrétariat doit demander une preuve de domicile en la manière décrite par le Mexique dans sa réponse.
23. La première phrase du paragraphe 14(1) oblige le Secrétariat, comme l'y invite la Ligne directrice 7, à déterminer si une communication satisfait ou non aux six critères énoncés au paragraphe 14(1). Afin de faire cette détermination, il est souvent nécessaire d'interpréter le sens des dispositions du paragraphe 14(1). L'idée que le Secrétariat peut interpréter ses instruments constitutifs est étayée par la théorie de l'« efficacité » reconnue en droit international public, et qui a été décrite comme suit dans des sentences arbitrales récentes :

[L]es organisations internationales ont toujours interprété leurs instruments constitutifs [...] en recourant au concept d'« efficacité » institutionnelle. Même si l'instrument n'habilite pas explicitement l'organisation à agir d'une façon particulière, le droit international l'autorise, ou même l'appelle, si nécessaire, afin qu'elle puisse s'acquitter de ses fonctions avec efficacité, à interpréter ses procédures de manière constructive en vue de parvenir à l'objectif que se seraient fixé les Parties. Il en va de même des organes judiciaires internationaux (arrêt concernant le différend territorial entre la Jamahiriya arabe libyenne et le Tchad, Rapports de la CIJ, 1994, p. 6 et 25 et affaires y mentionnées à l'appui de « l'un des principes fondamentaux d'interprétation des traités, constamment admis dans la jurisprudence internationale, celui de l'effet utile »).<sup>24</sup>

24. Le Secrétariat, bien qu'il ne soit ni un tribunal ni un organe de règlement des différends, fait partie intégrante d'une organisation internationale – la Commission de coopération environnementale –, et afin de rendre des décisions comme l'exigent les articles 14 et 15 et ainsi d'exécuter efficacement son mandat, il considère qu'il doit nécessairement pouvoir interpréter les articles 14 et 15, de même que les dispositions connexes de l'ANACDE comme l'article 45. Lorsqu'il évalue si une communication satisfait aux exigences du paragraphe 14(2), et conformément à l'alinéa 5.3b) des Lignes directrices, le Secrétariat doit aussi examiner la question de savoir si « la communication, seule ou combinée à d'autres, soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs [de l'Accord] ». Conformément au paragraphe 31(1) de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>25</sup> (la « Convention de Vienne »), « [u]n traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. » Différentes dispositions des Lignes directrices et de l'ANACDE commandent au Secrétariat d'interpréter et d'appliquer les dispositions des articles 14 et 15 de l'ANACDE à la lumière de l'objet et du but de l'ANACDE (c.-à-d. « les objectifs de l'ANACDE »). Le paragraphe 31(1) de la Convention de Vienne est utile pour orienter cette tâche.
25. À la lumière de ce qui précède, et après avoir soigneusement examiné la réponse du Mexique en ce qui concerne l'application des alinéas 14(1)b), c) et f), le Secrétariat considère que :

---

<sup>24</sup> Commission du tracé de la frontière entre l'Érythrée et l'Éthiopie, déclaration du 27 novembre 2006, document du Conseil de sécurité de l'ONU n° S/2006/992, 15 décembre 2006, pp. 10-33, para. 17 à la p. 15.

<sup>25</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 331.



- a) le sens ordinaire des mots « identifie clairement la personne ou l'organisation dont [...] émane [la communication] » à l'alinéa 14(1)*b*) pris dans le contexte de cet article n'exige pas expressément les types de documents évoqués par le Mexique dans sa réponse, mais que les auteurs en l'espèce pouvaient être clairement identifiés grâce aux renseignements fournis au Secrétariat, comme les noms, adresses et coordonnées, que le Secrétariat a aussi vérifiés dans de la correspondance ultérieure. L'objet et le but de l'alinéa 14(1)*b*) consistant à identifier clairement les auteurs paraissent triples : premièrement, aider à déterminer si une communication est présentée de bonne foi, et, de concert avec l'alinéa 14(1)*f*), si elle émane d'une personne ou d'une organisation ayant sa résidence ou son établissement sur le territoire d'une Partie; deuxièmement, permettre au Secrétariat de communiquer selon les besoins avec l'auteur en conformité avec les dispositions applicables de l'Accord et des Lignes directrices, en particulier celles qui obligent le Secrétariat à communiquer par des moyens sûrs (Ligne directrice 3.7) et à informer l'auteur de l'état d'avancement de sa communication (Ligne directrice 3.9); et troisièmement, permettre à la Partie concernée de déterminer s'il existe des procédures en instance ou des affaires mettant en cause l'auteur. Dans cette communication, l'identité des auteurs ne soulevait aucun doute qui aurait justifié de demander les types de documents dont le Mexique affirme qu'ils seraient nécessaires à une application correcte de l'alinéa 14(1)*b*). La réponse du Mexique ne comportait pas d'éléments de preuve ou d'arguments réfutant l'identité des auteurs. Cependant, si le Secrétariat avait eu un doute quant à l'identité des auteurs lors de son examen initial de la communication ou lors de son analyse de la réponse du Mexique, il aurait demandé aux auteurs de clarifier leur identité, éventuellement en demandant les types de renseignements évoqués par le Mexique. Si l'identité des auteurs n'avait pas été établie clairement en conformité avec l'alinéa 14(1)*b*), le Secrétariat n'aurait pas procédé plus avant dans le traitement de la communication.
- b) L'alinéa 14(1)*c*) exige qu'une communication « offre *suffisamment* d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication » [italiques ajoutés], mais le Mexique, en contestant la décision du Secrétariat de demander une réponse du Mexique, semble demander au Secrétariat de procéder à des types d'examen plus approfondis qui caractérisent des stades ultérieurs du processus par rapport à l'examen en vertu de l'alinéa 14(1)*c*). L'alinéa 14(1)*c*) ne semble cependant pas impliquer d'examen du bien-fondé des affirmations formulées dans une communication, comme c'est le cas du paragraphe 15(1) lorsqu'il s'agit de déterminer si la communication justifie la constitution d'un dossier factuel. En outre, ni les Lignes directrices ni l'Accord ne définissent ce qui constitue un « exposé succinct des faits » ou quelles « preuves documentaires » peuvent être nécessaires pour examiner une communication. Ici, encore une fois, le Secrétariat doit exercer son pouvoir discrétionnaire pour interpréter le sens ordinaire de l'alinéa 14(1)*c*) à la lumière de son objet et de ses buts. L'exigence du paragraphe 14(1) selon laquelle une communication doit contenir « suffisamment d'information » pour permettre au Secrétariat de l'« examiner » semble signifier simplement qu'une communication doit inclure des renseignements de nature à permettre au Secrétariat de déterminer si elle satisfait ou non aux critères de la liste de contrôle que constituent les alinéas 14(1)*a*) à *f*); et dont on peut raisonnablement dire que la plupart sont de nature administrative. Quant à la prétention du Mexique selon laquelle

la communication ne comportait aucun exposé succinct des faits, il importe de tenir compte du fait que la Ligne directrice 3.3 énonce qu'une communication doit compter au plus 15 pages dactylographiées, sur papier format lettre. Une communication doit relater les faits pertinents au regard des alinéas *a*) à *f*) du paragraphe 14(1) dans ces 15 pages, et répondre aux critères du paragraphe 5 des Lignes directrices. La communication en l'espèce comptait 11 pages, citations incluses, et comportait des affirmations relatives à des faits survenus au cours d'une période de plus de deux ans. Le Secrétariat considère que les demandeurs en l'espèce ont fourni un exposé succinct des faits de nature à permettre au Secrétariat de procéder à un examen initial de la communication en conformité avec le paragraphe 14(1).

- c) Dans la même veine que l'analyse exposée au point a) qui précède, le Secrétariat estime que le sens ordinaire de l'alinéa 14(1)*f*) n'emporte nullement l'exigence de présenter au Secrétariat des preuves documentaires établissant que l'auteur a sa résidence ou son établissement sur le territoire d'une Partie<sup>26</sup>. Les Lignes directrices et l'Accord ne précisent nulle part qu'une pareille preuve doit être présentée au Secrétariat pour lui permettre de vérifier si la communication satisfait aux critères de l'alinéa 14(1)*f*). L'alinéa 14(1)*f*) semble seulement s'intéresser à la question d'établir que l'auteur est dans le territoire d'une Partie à l'ANACDE, et non dans un autre État non partie à l'ANACDE. Dans cette communication, les auteurs ont fourni des noms, des numéros de téléphone, une adresse et des adresses de courriel au Mexique, et la communication originale a apparemment été estampillée par un fonctionnaire de la municipalité de Cunduacán. Ainsi, le Secrétariat ne disposait d'aucun renseignement à la face de la communication qui aurait pu l'amener à croire que les auteurs n'étaient pas « une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie ». Cependant, si un doute avait été soulevé quant à l'identité des auteurs soit lors de l'examen initial de la communication par le Secrétariat soit à la lumière de la réponse du Mexique à la communication, le Secrétariat aurait entrepris sans délai de clarifier la résidence ou l'établissement des auteurs sur le territoire d'une Partie. Si la résidence ou l'établissement des auteurs sur le territoire d'une Partie n'avait pas pu être établi clairement en conformité avec l'alinéa 14(1)*f*), le Secrétariat n'aurait pas procédé plus avant dans le traitement de la communication.

26. À la lumière de l'analyse qui précède, le Secrétariat rappelle des déterminations antérieures au regard du paragraphe 14(1) pour affirmer qu'« une communication n'a pas à comporter une

---

<sup>26</sup> Le Secrétariat est aussi conforté dans son opinion selon laquelle il peut interpréter ainsi les alinéas 14(1)*b*) et *f*), dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, par le mandat qui établit que le Secrétariat doit protéger l'identité de l'auteur si celui-ci le demande, conformément à l'alinéa 11(8)*a*) de l'ANACDE et au paragraphe 17.1 des Lignes directrices. Lorsque le Secrétariat doit protéger l'identité de l'auteur en conformité avec l'alinéa 11(8)*a*) de l'ANACDE et le paragraphe 17.1 des Lignes directrices, il semble relever entièrement de la discrétion du Secrétariat de déterminer l'identité de l'auteur, puisque l'identité de l'auteur ne peut pas être révélée à une tierce partie.

analyse détaillée de chaque critère et facteur pour pouvoir être admise en vertu du paragraphe 14(1) [...] aux fins d'un examen plus approfondi »<sup>27</sup>.

## **B. Existence d'une procédure en instance**

27. Le Mexique a demandé à ce que les renseignements concernant les procédures en instance soient traités comme des renseignements confidentiels et exclusifs en vertu des paragraphes 39(1) et (2) de l'ANACDE. Le paragraphe 17.3 des Lignes directrices reconnaît que « les informations confidentielles ou exclusives que fournit une Partie [...] peuvent influencer, dans une large mesure, sur l'opinion du Secrétariat quant à la justification de constituer ou non un dossier factuel », et il encourage aussi la Partie à « fournir un résumé desdites informations ou une explication générale des motifs pour lesquels ces informations sont considérées comme confidentielles ou exclusives. » Le 15 mai 2008, le Mexique a produit, à des fins de divulgation publique, un résumé des renseignements confidentiels relatifs aux procédures en instance concernant précisément la question soulevée par les auteurs.
28. Dans sa réponse, le Mexique a demandé à ce que le Secrétariat rejette la communication SEM-07-005 en vertu de l'alinéa 14(3)a) en raison de l'existence de procédures judiciaires ou administratives en instance. À cet égard, le Mexique a cité une procédure administrative devant le Profepa, une procédure administrative contentieuse devant le Tribunal fédéral de la justice fiscale et administrative et une procédure pénale devant le PGR.
29. L'alinéa 45(3)a) définit « procédure judiciaire ou administrative » comme suit :

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

---

<sup>27</sup> SEM-98-003 (*Grands Lacs*) Détermination en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999), à la p. 3, disponible à l'adresse <http://www.cec.org/citizen/submissions/details/index.cfm?varlan=english&ID=50>, dernière visite du site : le 27 février 2009.

30. Le Secrétariat a signalé dans d'autres déterminations<sup>28</sup> que lorsqu'il applique ces motifs exceptionnels pour mettre fin à une communication, il vérifie si la procédure correspond à la définition de procédure judiciaire ou administrative au paragraphe 45(3), si cette procédure instituée par la Partie est opportune au regard de sa législation et si elle concerne la même question que celle soulevée par la communication, et si la procédure invoquée par la Partie dans sa réponse est susceptible de régler la question soulevée dans la communication. Le Secrétariat a aussi signalé que l'exclusion de procédures visées à l'alinéa 45(3)a) – y compris d'autres qui ne cadrent pas exactement avec la définition de cette disposition – permet d'éviter le dédoublement d'efforts et l'interférence avec un litige en instance.
31. Le Secrétariat a déjà déterminé que les concepts de « procédure judiciaire ou administrative » et les mots « prise par une Partie » à l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE doivent s'interpréter comme les procédures judiciaires ou administratives qui sont instituées par une des Parties :

En d'autres mots, lorsqu'un gouvernement travaille activement à tenter d'obtenir des mesures d'exécution contre un ou plusieurs acteurs mis en cause dans une communication visée à l'article 14, le Secrétariat doit mettre fin à son examen des allégations de non-exécution. Les exemples énumérés à l'alinéa 45(3)a) étayent ce point de vue, puisque les types d'actions énumérés [à cet alinéa] sont prises presque exclusivement par des organismes gouvernementaux officiels chargés de l'exécution ou de la mise en œuvre de la loi.<sup>29</sup>

32. Les auteurs affirment que Caresa ne s'est pas conformée à la deuxième condition de l'autorisation en matière d'impacts environnementaux, qui ordonne la remise en état du site et l'installation d'une géomembrane comme condition de réalisation du projet.
33. Le 6 octobre 2005, le Profepa a inspecté Caresa pour vérifier la conformité à la législation de l'environnement et, en particulier, le respect des conditions de l'autorisation en matière d'impacts environnementaux. À la suite de cette inspection, le 10 février 2006, le Profepa a ordonné à Caresa de prendre des mesures urgentes afin de réaliser les activités nécessaires au nettoyage du site de développement du projet et de retirer tout le matériau utilisé pour remblayer le site. Comme conséquence du non-respect des mesures d'urgence imposées à Caresa, le 11 août 2006, le Profepa lui a imposé une amende de 1 658 673,60 \$ pesos et lui a ordonné de prendre les mesures correctrices requises pour remettre en état le site en question

---

<sup>28</sup> « Compte tenu de l'importance du principe de transparence qui ressort de l'ensemble de l'ANACDE, le Secrétariat ne peut pas interpréter l'Accord comme lui permettant de fonder sa détermination selon laquelle il a affaire à la situation visée à l'alinéa 14(3)a), et il ne doit pas procéder plus avant dans le traitement d'une communication, sur la foi de la seule affirmation d'une Partie en ce sens »; SEM-01-001 (*Cytrar II*), Détermination en vertu du paragraphe 14(3) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement. Cf. SEM-97-001 (*BC Hydro*), Avis en vertu du paragraphe 15(1) (27 avril 1998); SEM-03-003 (*Lac de Chapala II*), avis en vertu du paragraphe 15(1) (18 mai 2005); SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*), Avis en vertu du paragraphe 15(1) (5 décembre 2005); SEM-05-002 (*Îles Coronado*), Avis en vertu du paragraphe 15(1) (18 janvier 2007).

<sup>29</sup> SEM-96-003 (*Oldman River I*), Détermination du Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) (2 avril 1997).

et, en particulier, pour se conformer à la deuxième condition de l'autorisation en matière d'impacts environnementaux.

34. Le 23 octobre 2006, le Profepa a constaté que Caresa ne s'était pas conformée aux mesures ordonnées. En conséquence, le 15 janvier 2007, le Profepa a émis une ordonnance aux termes de laquelle elle imposait une deuxième amende, de 1 719 380 \$ pesos. Le 23 avril 2007, le Profepa a procédé à une autre inspection de Caresa au cours de laquelle elle a confirmé le non-respect des mesures correctrices ordonnées. Le Mexique signale que la procédure administrative est actuellement suspendue, puisque Caresa a interjeté appel de l'ordonnance du 11 août 2006.
35. Caresa a intenté une action administrative contentieuse devant le Tribunal fédéral de la justice fiscale et administrative. Le 18 janvier 2008, ce tribunal a annulé l'ordonnance du 11 août 2006. Le 5 mars 2008, le Profepa a intenté un recours en révision contre cette décision. Le Mexique signale que ce recours intenté par le Profepa est encore en instance.
36. Le Mexique affirme en outre dans sa réponse que le Ministère public de la Fédération (*Ministerio Público de la Federación*) mène actuellement une enquête criminelle visant Caresa à la suite d'un rapport de conduite criminelle déposé par le Profepa en rapport avec des faits reliés à l'infraction prévue à l'article 420 quater, paragraphe V du CPF, qui est ainsi rédigé :

Quiconque commet l'un quelconque des actes suivants est passible d'une peine d'emprisonnement d'un à quatre ans et de 300 à 3000 jours d'amende :  
[...]  
V. Omettre de prendre des mesures techniques, correctrices ou de sécurité nécessaires pour empêcher un dommage ou un risque environnemental, ordonnées ou imposées par une autorité administrative ou judiciaire, ou omettre de se conformer à de telles mesures.
37. Bien qu'une enquête en cours relativement à la perpétration possible d'infractions environnementales ne cadre pas avec la définition du paragraphe 45(3), le Secrétariat a déterminé qu'il ne pouvait pas procéder plus avant dans son analyse de la communication. Le Secrétariat a statué dans le passé que les enquêtes criminelles relatives à des questions soulevées dans une communication impliquent un certain degré de confidentialité et de sensibilité, de sorte que la constitution d'un dossier factuel, dans ces circonstances, présente aussi le risque potentiel de nuire à l'enquête criminelle<sup>30</sup>.
38. Quant aux procédures que cite le Mexique dans sa réponse à la communication, elles ont été instituées par les autorités responsables au Mexique, elles sont dûment fondées sur la législation de la Partie, et elles cadrent – à l'exception d'une enquête criminelle – avec le concept de procédure administrative à l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE. En outre, il ressort des renseignements communiqués au Secrétariat que ces procédures en sont à un stade procédural où, si la constitution d'un dossier factuel était recommandée, il pourrait en résulter une

---

<sup>30</sup> SEM-00-004 (*BC Logging*), Avis en vertu du paragraphe 15(1) (27 juillet 2001).

interférence avec les procédures ou un dédoublement des procédures. Enfin, le Secrétariat observe que les questions visées par ces procédures en instance sont reliées aux affirmations formulées dans la communication.

## V. DÉTERMINATION

39. Sans se prononcer sur le bien-fondé des préoccupations exprimées par les auteurs quant aux impacts sur l'environnement possibles du projet, et en particulier, quant au fait que la DGIRA ait émis l'autorisation préalable et nécessaire en matière d'impacts environnementaux après le début des travaux du projet, le Secrétariat a déterminé, pour les motifs ici exposés, qu'il ne peut pas poursuivre la procédure relative à la communication SEM-07-005 (*Résidus de forage à Cunduacán*) en raison de l'existence de procédures en instance instituées par le Mexique. En conformité avec le paragraphe 9.4 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, les auteurs et le Conseil de la CCE sont avisés par les présentes que le processus relatif à la communication est maintenant terminé.

### Secrétariat de la Commission de coopération environnementale



Par : Dane Ratliff  
Directeur, Unité des communications sur les questions d'application

c.c.: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Scott Fulton, US-EPA  
Auteurs