

Secrétariat de la Commission de coopération environnemental

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

Auteur : Nom confidentiel en vertu du paragraphe 8(11) de l'ANACDE
Partie : États-Unis du Mexique
Date de réception : 22 janvier 2016
Date de la notification : 27 février 2017
N° de communication : SEM-16-001 (*Brûlage de déchets agricoles dans l'État de Sonora*)

I. INTRODUCTION

1. Les articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'« ANACDE » ou l'« Accord ») prévoient un processus qui permet aux organisations non gouvernementales et aux particuliers établis ou résidant en Amérique du Nord de présenter des communications alléguant que l'une des Parties à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Dans un premier temps, le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE)¹ examine ces communications en fonction des critères définis au paragraphe 14(1) de l'Accord. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait à ces critères, le Secrétariat détermine s'il est justifié de demander une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2) de l'Accord. Le cas échéant, s'il considère, à la lumière de la réponse de la Partie et aux termes de l'Accord, que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, il en informe le Conseil en lui donnant suffisamment d'explications quant aux motifs qui l'ont amené à une telle conclusion, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE. Dans le cas contraire, le traitement de la communication prend fin².
2. Le 22 janvier 2016, une personne qui a demandé, conformément au paragraphe 8(11) de l'Accord, que son nom soit tenu confidentiel (l'« auteur ») a présenté au Secrétariat une communication en vertu du paragraphe 14(1) de l'ANACDE. L'auteur de cette communication allègue que, tous les ans, environ 100 tonnes de résidus d'asperge sont brûlés sur une superficie de quelque 13 000 hectares de terres cultivées situées dans les environs immédiats de la municipalité de Caborca, dans l'État de Sonora (la

¹ Créée en 1994 dans la foulée de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), signé le 13 septembre 1993 par le Canada, le Mexique et les États-Unis (les « Parties ») et publié le 21 décembre de la même année dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération) du Mexique, la Commission de coopération environnementale (CCE) se compose de son Conseil, de son Secrétariat et de son Comité consultatif public mixte (CCPM).

² Pour obtenir de plus amples détails sur les différentes étapes du processus lié aux communications ainsi que sur les décisions du Secrétariat et les dossiers factuels qu'il élabore, consultez le registre des communications sur le site Web de la CCE : <www.cec.org/communications>.

« municipalité de Caborca » ou « Caborca »)³. Selon l'auteur, ce brûlage de déchets agricoles contrevient au *Reglamento de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente* (Règlement en matière d'équilibre écologique et de protection de l'environnement) de la municipalité de Caborca, État de Sonora (le « REEPMA ») et à la norme officielle mexicaine NOM-015-SEMARNAT/SAGARPA-2007, *qui établit les spécifications techniques applicables à l'usage du feu sur des terres forestières ou agricoles* (la « NOM-015 »)⁴.

3. Le 2 mars 2016, le Secrétariat a déterminé que la communication SEM-16-001 (*Brûlage de déchets agricoles dans l'État de Sonora*) ne satisfaisait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord. Conformément au paragraphe 6(2) des *Lignes directrices 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 »)⁵, le Secrétariat a ensuite notifié l'auteur qu'il disposait de 60 jours ouvrables pour présenter au Secrétariat une communication conforme à tous les critères énoncés dans ledit paragraphe⁶.
4. Le 29 avril 2016, l'auteur a présenté au Secrétariat une communication révisée dans laquelle il rectifie ses allégations et fournit en annexe de l'information supplémentaire en réponse aux observations que lui a faites le Secrétariat⁷. La communication révisée comporte de plus amples renseignements au sujet de la législation de l'environnement qui est citée dans la communication originale, de même qu'un résumé des faits et une liste des communications relatives au dossier qui ont été envoyées aux autorités mexicaines.
5. Dans sa communication révisée, l'auteur allègue que les autorités municipales n'assurent pas la surveillance de la qualité de l'air qui est requise⁸, que le brûlage à ciel ouvert de résidus d'asperge entraîne des impacts défavorables sur la qualité de l'air dans

³ SEM-16-001 (*Brûlage de déchets agricoles dans l'État de Sonora*), communication présentée en vertu du paragraphe 14(1) de l'ANACDE (22 janvier 2016); accessible à : <<https://goo.gl/AkDdks>> [communication originale].

⁴ Norme officielle mexicaine NOM-015-SEMARNAT/SAGARPA-2007, *qui établit les spécifications techniques applicables aux méthodes fondées sur l'utilisation du feu et employées sur des terres forestières ou agricoles* (la « NOM-015 »), publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération) le 16 janvier 2009.

⁵ *Lignes directrices sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*; accessible à : <www.cec.org/lignesdirectrices> [Lignes directrices].

⁶ SEM-16-001 (*Brûlage de déchets agricoles dans l'État de Sonora*), décision prise en vertu du paragraphe 14(1) (2 mars 2016); accessible à : <<https://goo.gl/i8gDuS>>; [décision en vertu du paragraphe 14(1)].

⁷ SEM-16-001 (*Brûlage de déchets agricoles dans l'État de Sonora*), communication présentée en vertu du paragraphe 14(1) de l'ANACDE (29 avril 2016); accessible à : <<https://goo.gl/fJfSaJ>> [communication révisée].

⁸ Communication révisée, note 7 *supra*, à la p. 1 [TRADUCTION] : « [...] car il s'agit d'une obligation en matière de qualité de l'air qui incombe à la municipalité et aux producteurs du secteur [...] ont omis jusqu'à présent de mesurer la qualité de l'air (articles 144, 146 et 172); pour ces raisons, il est impossible de savoir sur quelles mesures se fonde les limites admissibles ».

la municipalité en question⁹, que ces autorités ne prennent pas les mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser les risques pour l'environnement liés à la pollution atmosphérique¹⁰; que les permis requis n'ont pas été délivrés¹¹; que les brûlages devraient être interdits en raison des dangers qu'ils posent pour la santé humaine¹²; que les spécifications définies dans la NOM-015 ne sont pas appliquées¹³ et que l'horaire établi pour le brûlage de déchets agricoles n'est pas respecté¹⁴.

6. Le 3 juin 2016, le Secrétariat a déterminé que la communication révisée SEM-16-001 (*Brûlage de déchets agricoles dans l'État de Sonora*) satisfaisait aux critères établis au paragraphe 14(1) et a, conformément au paragraphe 14(2), demandé une réponse au gouvernement du Mexique¹⁵.
7. Le 5 septembre 2016, le Secrétariat a reçu du Mexique la réponse demandée conformément au paragraphe 14(3) de l'ANACDE¹⁶. Après avoir analysé la communication révisée à la lumière de cette réponse, le Secrétariat a déterminé que la constitution d'un dossier factuel relatif à la communication SEM-16-001 (*Brûlage de déchets agricoles dans l'État de Sonora*) était justifiée en ce qui concerne l'application des dispositions du REEPMA —un règlement municipal—pour les raisons exposées dans les parties qui suivent.

II. ANALYSE

8. La réponse du Mexique aborde les allégations faites par l'auteur de la communication concernant l'évaluation de la qualité de l'air; l'émission de polluants pendant les brûlages de déchets agricoles; la prise de mesures pour prévenir et maîtriser les problèmes environnementaux liés à la pollution atmosphérique; la délivrance des permis requis pour le brûlage de déchets agricoles; les atteintes présumées à la santé

⁹ *Idem* : [TRADUCTION] « [...] brûlage à ciel ouvert (art. 151) où l'on mentionne l'interdiction visant les brûlages à ciel ouvert, qui peuvent provoquer un déséquilibre environnemental ou nuire à la qualité de l'air, *comme c'est le cas* » (italiques ajoutés).

¹⁰ *Idem* : [TRADUCTION] « [...] absence des mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser la pollution atmosphérique (art. 167), car, comme le prévoit le présent article, la Direction [...] doivent [*sic*] prendre les mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser les risques environnementaux qui ont des impacts sur la population ».

¹¹ *Idem* : [TRADUCTION] « [...] quand j'ai demandé à voir les permis pour les années antérieures et pour 2015, afin de vérifier la conformité à la norme, on m'a fait savoir oralement que lesdits permis n'avaient jamais été demandés ».

¹² *Ibid.*, à la p. 2 : [TRADUCTION] « [...] brûlages qui devraient être interdits (art. 170), étant donné que, comme nous l'avons mentionné, [...] une grande partie des habitants se plaignent d'avoir durant plusieurs jours, pendant la saison des brûlages, la gorge et les yeux irrités, des maux de tête, etc. ».

¹³ *Idem* : [TRADUCTION] « [...] annexe de la NOM 015 [...], document sur lequel se basent ledit [*sic*] et ses actes pour ce qui est de permettre la poursuite des brûlages sans discrimination [...] en violation de ses propres règles ».

¹⁴ *Idem* : [TRADUCTION] « [...] aux termes de la disposition 2.4.3 [de la NOM-015-SEMARNAT/SAGARPA-2007] en ce qui concerne l'horaire, car ce dernier n'est pas respecté ».

¹⁵ SEM-16-001 (*Brûlage de déchets agricoles dans l'État de Sonora*), décision prise en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (13 juin 2016); accessible à : <<https://goo.gl/U6EZTE>> [décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2)].

¹⁶ SEM-16-001 (*Brûlage de déchets agricoles dans l'État de Sonora*), réponse du Mexique donnée en vertu du paragraphe 14(3) (5 septembre 2016); accessible à : <<https://goo.gl/BdFxD1>> [Réponse].

publique qui découlent des brûlages à ciel ouvert; l'application des dispositions applicables du REEPMA, et la conformité aux spécifications de la NOM-015.

9. Dans la partie qui suit, le Secrétariat, à la lumière de la réponse du Mexique, examine les allégations faites par l'auteur afin de déterminer si la constitution d'un dossier factuel est justifiée.
10. Le REEMPMA a été publié dans le *Boletín Oficial del Estado de Sonora* (Bulletin officiel de l'État de Sonora), le 17 février 2014, à la suite d'une décision du maire de la municipalité de Caborca, État de Sonora. Son adoption a donc la nature d'un décret municipal. Conformément à son article transitoire premier, le REEPMA est entré en vigueur le 8 février 2014. Quant à elle, la NOM-015 relève du gouvernement fédéral et établit les spécifications qui s'appliquent à l'usage du feu et vise à éviter les incendies dans les zones forestières et agricoles.

A Application des dispositions en matière d'évaluation de la qualité de l'air et mesures afférentes

11. L'auteur affirme que des brûlages de déchets agricoles issus de la culture des asperges sont effectués dans le territoire de la municipalité de Caborca, État de Sonora, sans qu'il soit possible de déterminer [TRADUCTION] « dans quelles mesures [sic] les limites admissibles relatives à la qualité de l'air sont dépassées ». L'auteur soutient que la municipalité de Caborca omet d'assurer l'application efficace des articles 144, 146 et 172 du REEPMA, qui établissent les critères applicables à la prévention et à la maîtrise de la pollution atmosphérique, ainsi que les pouvoirs en la matière de la *Direction de Desarrollo Urbano y Ecología* (DDUE, Direction du développement urbain et de l'écologie) de la municipalité de Caborca et l'obligation qu'a cette dernière d'instaurer et d'exploiter des systèmes de surveillance de la qualité de l'air¹⁷.
12. À ce sujet, le Mexique mentionne que la municipalité de Caborca ne possède pas de systèmes pour évaluer la qualité de l'air et que, partant, il ne lui est pas possible de déterminer la quantité et le type de polluants émis dans l'atmosphère durant la période des brûlages à ciel ouvert. Il ajoute que cette municipalité a l'intention de [TRADUCTION] « prévoir au budget le coût d'un équipement de cette nature et de trouver les fonds nécessaires pour son acquisition »¹⁸.
13. La Partie signale que, en l'absence de systèmes d'évaluation de la qualité de l'air, les autorités municipales ont opté pour la prise de divers engagements avec les producteurs d'asperges. Grâce à ces engagements, qui sont consignés dans le procès-verbal de la réunion de travail tenue par lesdites autorités et les agriculteurs de Caborca (ci-après le « PV de la réunion »), [TRADUCTION] « on prévoit instaurer le système de brûlage contrôlé des résidus d'asperge auquel il est fait allusion [sic] dans la [NOM-015] »¹⁹.

¹⁷ Communication révisée, note 7 *supra*, à la p. 1.

¹⁸ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 4.

¹⁹ Réponse, note 16 *supra*, annexe A : mairie de la municipalité de Caborca, État de Sonora, et coll. *Minuta de la reunión de trabajo para establecer el ordenamiento por el cual se regula la quema de espárrago de forma controlada en la región de Caborca, temporada 2015-2016* (PV de la réunion de travail visant la prise d'un règlement permettant de contrôler le brûlage de résidus d'asperge dans la région de Caborca, saison 2015-2016), 24 novembre 2015 [PV de la réunion de travail].

14. Le Mexique soutient que les activités mentionnées dans le PV de la réunion de travail se réalisent en décembre et janvier depuis six ans²⁰. Dans sa réponse, on note que les mesures convenues par les autorités municipales et les producteurs agricoles englobent une autorisation préalable pour tout accès d'inspecteurs, la détermination des superficies de brûlage, l'instauration d'horaires pour le brûlage, un accord prévoyant une contribution monétaire par hectare brûlé, et la possibilité de l'imposition de sanction par la municipalité de Caborca²¹. Le Mexique soutient que les réunions de travail et leur procès-verbaux constituent le principal mécanisme par lequel on assure l'application de la législation de l'environnement en question²².

1) Article 144 du REEPMA

15. Le Mexique a fait savoir au Secrétariat que, conformément au contenu du PV de la réunion de travail, on a par le passé adopté des mesures visant la surveillance, le contrôle et la vérification des émissions polluantes produites par les brûlages de résidus agricoles, mesures qui s'avèrent « acceptables à la lumière des règles établies à l'article 144 (section I du REEPMA ». En outre, les émissions polluantes ont fait l'objet d'un contrôle aux termes des sections II et III de cette disposition²³.
16. L'article 144 du REEPMA porte ce qui suit :
- Aux fins de la prévention et de la maîtrise de la pollution atmosphérique, les critères suivants doivent être pris en compte :
- I. La qualité de l'air doit être satisfaisante dans l'ensemble des centres de peuplement humains et des régions de la municipalité;
 - II. Les émissions de polluants dans l'atmosphère, qu'elles proviennent de sources artificielles ou naturelles, fixes ou mobiles, doivent faire l'objet d'un contrôle visant à assurer une qualité de l'air satisfaisante permettant le bien-être de la population et l'équilibre écologique;
 - III. La protection de la qualité de l'air incombe à la municipalité et à la société.
 - IV. Il faut envisager des programmes de reforestation, de surveillance des émissions polluantes, d'élaboration de technologies propres conformes aux critères environnementaux applicables ainsi que de protection des sols afin d'atteindre l'éco-efficacité, de manière à assurer l'intégrité et l'équilibre des divers éléments de l'atmosphère.
 - V. La préservation et la gestion durable de l'air est [*sic*] une responsabilité partagée par les autorités et les citoyens.
17. Le PV de la réunion de travail ne contient pas de données techniques sur les mesures de surveillance visant, conformément à l'article 144 (sections I, II et III) du REEPMA, à déterminer les limites de pollution admissibles. Dans sa réponse, le Mexique souligne que la municipalité [TRADUCTION] « ne possède ni les appareils ni les moyens techniques pour mesurer les polluants »²⁴. Le PV de la réunion de travail renferme des observations de fonctionnaires qui ont assisté à la rencontre relative aux mesures prises

²⁰ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 4.

²¹ *Idem*.

²² *Idem*.

²³ *Ibid.*, aux pp. 4 et 5.

²⁴ *Ibid.*, à la p. 6.

quant au brûlage des résidus d'asperge et à leurs résultats, mais il ne fournit pas de détails pour étayer l'affirmation concernant ces mesures et ces résultats.

18. Au sujet des activités de vérification durant le brûlage des résidus d'asperge qui sont mentionnées dans le PV de la réunion de travail²⁵, le Mexique ne précise pas si on a envisagé la prise de mesures de contrôle.
19. Un dossier factuel pourrait fournir de l'information sur la façon dont les autorités municipales se conforment aux critères énoncés à l'article 144 du REEPMA et mentionnés dans le PV de la réunion de travail. Il pourrait également présenter l'information disponible sur la situation en matière de qualité de l'air, le recours à des technologies propres pouvant servir de solution de rechange au brûlage des déchets agricoles ainsi que les incidences de la qualité de l'air sur l'utilisation et la protection des sols en tant que ressource naturelle.

2) Article 146 du REEPMA

20. L'article 146 du REEPMA porte que :

La Direction, à l'intérieur de sa sphère de compétence, jouit des pouvoirs suivants :

- I. Maîtriser la pollution de l'air dans les propriétés et les zones de ressort municipal, de même qu'en ce qui concerne les sources fixes d'émission qui constituent des établissements industriels ou commerciaux ou des organismes de services de compétence municipale.
- II. Assurer la mise en application des critères généraux établis par le présent règlement aux fins de la protection de l'atmosphère dans le cadre des plans municipaux de développement urbain.
- III. Exiger des responsables de l'exploitation des sources fixes de compétence municipale qu'ils ne dépassent les limites admissibles visant les émissions de polluantes, conformément aux dispositions des normes officielles mexicaines pertinentes, aux normes environnementales de l'État et aux directives en matière d'environnement établies dans le présent règlement.
- IV. Instaurer et exploiter des systèmes de surveillance de la qualité de l'air faisant appel à des technologies conformes aux normes officielles mexicaines pertinentes, aux normes environnementales de l'État.
- V. Prévoir la production et la tenue à jour de rapports sur la surveillance environnementale.
- VI. Élaborer et mettre en œuvre des programmes de gestion de la qualité de l'air fondés sur les normes officielles mexicaines et les normes environnementales de l'État, afin d'assurer la qualité de l'environnement dans le territoire de la municipalité.

²⁵ Par exemple, en ce qui concerne l'incidence du brûlage des fanes d'asperge, il est allégué ce qui suit [TRADUCTION] : « on a réalisé une étude dans laquelle [on] a analysé l'impact du brûlage des fanes d'asperge durant la récolte ainsi que ses avantages ». En outre, quant à la question de savoir [TRADUCTION] : « si la fumée produite par le brûlage des fanes d'asperge devient un facteur de risque lorsqu'on examine les maladies respiratoires [...] aucune preuve n'a été trouvée ». Voir le PV de la réunion de travail, à la p. 2.

VII. Promouvoir, auprès des responsables de l'exploitation des sources de pollution, l'adoption de nouvelles technologies éco-efficaces et compatibles avec l'objectif de réduire ou d'éliminer les émissions atmosphériques.

VIII. Exercer les autres pouvoirs qu'on lui confère [*sic*] les autres instruments applicables.

21. Relativement à l'exercice des pouvoirs afférents par la DDUE, le Mexique affirme que les [TRADUCTION] « autorités compétentes ont mis en œuvre, au moyen [du PV de la réunion de travail] [...] des mesures pour maîtriser et surveiller la pollution de l'air dans les propriétés et les zones de ressort municipal »²⁶. À cet égard, la réponse du Mexique laisse en suspens des questions sur ces mesures de surveillance et d'évaluation de la qualité de l'air sont mises en œuvre, conformément à l'article 146 du REEPMA. Dans un dossier factuel, on pourrait rendre compte des mesures que la municipalité de Caborca a prises, par le truchement de la DDUE, afin d'assurer la maîtrise de la pollution atmosphérique causée par le brûlage de déchets agricoles.

3) Article 172 du REEPMA

22. L'article 172 du REEPMA prévoit que :

[TRADUCTION] La Direction doit instaurer et exploiter des systèmes de surveillance de la qualité de l'air afin d'évaluer la qualité de l'air ambiant dans les centres de population, conformément aux critères établis dans les normes officielles mexicaines applicables, et ce, avec le soutien technique des autorités environnementales et des établissements universitaires ou de recherche, et doivent [*sic*] fournir à ces entités les rapports locaux de surveillance de l'air afin que les données soient entrées dans le *Sistema Nacional de Información Ambiental* (Système national d'information environnementale), conformément aux accords de coordination applicables.

23. Le Mexique affirme, eu égard à l'application de l'article 172 du REEPMA, aux termes duquel il faut instaurer et utiliser des [TRADUCTION] « systèmes de surveillance de la qualité de l'air afin d'évaluer la qualité de l'air ambiant dans les centres de population »²⁷, il n'a pas été possible de l'appliquer en raison des ressources limitées de l'administration municipale et que, en exerçant son pouvoir de discrétionnaire afin de résoudre le problème lié au brûlage de résidus d'asperge de la manière [TRADUCTION] « la moins coûteuse et la plus efficace possible », la municipalité de Caborca a opté pour prendre différentes mesures afin de maîtriser la pollution atmosphérique.
24. Le Mexique considère que, à la lumière l'alinéa 45(1)*b*) de l'ANACDE, l'absence desdits systèmes de surveillance ne doit pas être considéré comme un défaut d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement, car ce défaut résulte de [TRADUCTION] « décisions prises de bonne foi afin d'affecter les ressources disponibles au règlement d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée »²⁸.
25. En effet, l'alinéa 45(1)*b*) de l'ANACDE porte que :

²⁶ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 4.

²⁷ Voir : REEPMA, article 172.

²⁸ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 4.

1. Aux fins du présent accord :

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

[...]

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

26. En outre, conformément au paragraphe 9(5) des Lignes directrices, lorsqu'une Partie fait savoir que les actions ou omissions dont il est question découlent de décisions prises de bonne foi :

Le Secrétariat examine la question de savoir si la Partie a fourni suffisamment d'informations. Si le Secrétariat considère que la réponse de la Partie ne fournit pas suffisamment d'informations, il peut déterminer que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel relativement à la ou aux questions pertinentes.

27. Conformément au paragraphe 9(5) des Lignes directrices, le Secrétariat se penche donc sur la question de savoir si le Mexique a fourni suffisamment d'information²⁹.
28. Le Mexique déclare que, même si la municipalité de Caborca n'a ni l'équipement de mesure ni la technologie pour déployer les efforts en question, elle a l'intention de [TRADUCTION] « prévoir au budget le coût d'un équipement de cette nature » et de trouver les fonds nécessaires pour son acquisition³⁰. À ce sujet, la réponse du Mexique ne mentionne pas l'application de la législation à « d'autres problèmes environnementaux considérés comme ayant une priorité plus élevée »—prévue par l'ANACDE—, notamment à d'autres questions visées par la législation de l'environnement dont il est question ou d'autres priorités sur le territoire de la municipalité. Elle ne donne pas non plus d'explications sur le fait que la surveillance de la qualité de l'air n'est pas une priorité pour la municipalité alors que tous les ans, en décembre et en janvier, on brûle l'équivalent de 315 ha de déchets agricoles³¹.
29. En ce qui a trait aux raisons expliquant les décisions prises de bonne foi, le Mexique souligne que la municipalité de Caborca a tenté d'utiliser ses ressources de façon [TRADUCTION] « efficace et rationnelle ». Il ajoute que la municipalité met donc en œuvre, en collaboration avec les agriculteurs de la municipalité, les mesures mentionnées dans le PV de la réunion de travail, exerçant ainsi le [TRADUCTION] « le droit des autorités de résoudre les problèmes environnementaux de la manière la moins coûteuse et la plus efficace possible »³². Toutefois, sa réponse ne fournit pas

²⁹ Voir SEM-99-002 (*Oiseaux migrants*), décision prise en vertu du paragraphe 15(1) (15 décembre 2000); accessible à : <<https://goo.gl/2erifP>>.

³⁰ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 4.

³¹ Le *Programa de Quema Controlada* (PQC, Programme de brûlages contrôlés), la superficie visée par le brûlage de résidus d'asperge autorisé dans le territoire de la municipalité de Caborca constitue au plus 3,5 % de la superficie totale de la région. Cela représente 315 ha par jour, compte tenu du fait que 9 000 ha sont consacrés à la culture des asperges dans la région.

³² Réponse, note 16 *supra*, à la p. 4.

d'information sur les mesures autres que celles prévues par l'article 172 du REEPMA qui sont mises en œuvre.

30. À la lumière de ce qui précède et guidé par le paragraphe 9(5) des Lignes directrices, le Secrétariat juge que la constitution d'un dossier factuel pourrait contribuer à apporter des réponses aux questions centrales qui restent en suspens au sujet de l'application efficace de l'article 172 du REEPMA, ainsi qu'à permettre la présentation d'information relative à la qualité de l'air à Caborca.

B Mise en œuvre des mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser les risques pour l'environnement liés à la pollution atmosphérique

31. L'auteur allègue que l'article 167 du REEPMA³³ confère à la DDUE le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser les risques pour l'environnement liés à la pollution atmosphérique et pouvant avoir des répercussions pour la population. Toujours selon l'auteur, le défaut de mettre en œuvre de telles mesures durant la période du brûlage de déchets agricoles fait en sorte que—aux dires de l'auteur—l'on dépasse « très souvent » les critères relatifs à la qualité de l'air.³⁴

32. L'article 167 du REEPMA dispose que :

[TRADUCTION] La mairie, par le truchement de la Direction [DDUE] et en coordination avec l'Unité municipale de protection civile (UMPC) *doit prendre les mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser les risques pour l'environnement liés à la pollution atmosphérique* dans un secteur donné ou pour la population de la municipalité en général quand on dépasse les limites fixées en matière de qualité de l'air établis dans les normes officielles mexicaines [soulignement ajouté].

33. Le Mexique estime que, pour assurer la conformité à la disposition citée par l'auteur, les autorités municipales compétentes de Caborca ont convenu des mesures suivantes³⁵ :

- Adoption du PV de la réunion de travail par la Commission de la santé des végétaux.
- Surveillance des brûlages effectués conformément aux engagements consignés dans le procès-verbal en question;
- Réunions de travail rassemblant des représentants du *Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora* (Proaes, Bureau du procureur chargé de la protection de l'environnement dans l'État de Sonora) et du conseil municipal de Caborca, ainsi que le secrétaire municipal et le coordonnateur des services d'écologie de la

³³ Voir : REEPMA, article 167.

³⁴ Communication révisée, note 7 *supra*, à la p. 1.

³⁵ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 8 [TRADUCTION] : « [...] les mesures décrites dans le présent paragraphe [programme pertinent, surveillance des brûlages en vertu de ce dernier, et réunions de travail rassemblant des représentants de la *Procuraduría Ambiental del Estado de Sonora* (Proaes, Bureau du procureur chargé de la protection de l'environnement dans l'État de Sonora) et des autorités municipales] sont mises en œuvre conformément à l'article 151 du REEPMA, pour faire en sorte que le brûlage de matières végétales lié au nettoyage des champs d'asperges n'entraîne pas de risque environnemental et que soit réduits au minimum ses impacts sur la qualité de l'air ».

municipalité de Caborca, afin de conclure des accords relatifs aux brûlages à ciel ouvert dans la municipalité durant la saison 2016-2017.

- Réunion des agriculteurs de la municipalité visant à [TRADUCTION] « proposer la mise en branle de recherches visant l'amélioration des pratiques de brûlage en vue de réduire la pollution causée par cette activité et l'adoption de nouvelles pratiques de brûlage destinées à améliorer l'élimination finale des déchets agricoles issus de la culture des asperges »³⁶.
34. Eu égard à la maîtrise des risques pour l'environnement liés à la pollution atmosphérique, la Partie mentionne que, en raison d'un brûlage excessif de déchets d'asperge dans le territoire de la municipalité, il y a eu le 2 janvier 2016 [TRADUCTION] « un risque pour l'environnement lié à ce brûlage excessif et découlant d'un non-respect de l'instrument applicable »³⁷. Dans sa réponse, le Mexique ne donne pas de détails quant aux sanctions imposées et à leur exécution.
35. L'article 167 du REEPMA prévoit l'obligation d'adopter des mesures afin de prévenir les risques pour l'environnement liés à la pollution atmosphérique, mais aussi d'assurer la maîtrise de telles situations, le cas échéant. Cependant, la réponse du Mexique ne fournit pas de données permettant au public de connaître les résultats des mesures prises en matière de qualité de l'air dans la municipalité.
36. Un dossier factuel pourrait fournir de l'information sur les mesures et les actes menés à bien par la DDUE pour prévenir et maîtriser les risques pour l'environnement liés à la pollution atmosphérique. Il permettrait également de rendre compte, d'après l'information disponible, des mesures préventives à adopter pour assurer la qualité de l'air et des concentrations de polluants acceptables.

C Émission polluantes dépassant les concentrations maximales admissibles

37. Selon l'auteur, l'article 151 du REEPMA interdit les brûlages à ciel ouvert dans les cas où l'on considère qu'ils peuvent avoir des impacts sur la qualité de l'air et provoquer un déséquilibre environnemental, ce qui—aux dires de l'auteur—se produit durant le brûlage de déchets agricoles³⁸.
38. L'article 151 du REEPMA prévoit ce qui suit :

Est interdit le brûlage à ciel ouvert des déchets solides urbains ainsi que le brûlage de matières végétales issues d'activités de nettoyage, de défrichage ou de décapage réalisées sur quelque terre que ce soit pour un travail de construction ou à des fins autres. La municipalité peut accorder une autorisation uniquement dans les contextes où le brûlage n'entraîne pas de risque environnemental ni d'incidence sur la qualité de l'air et qu'il est justifié pour des raisons pertinentes, de l'avis des autorités compétentes concernées aux divers échelons. L'incinération de tout déchet par des méthodes contrôlées de tout déchet, à l'exception de ceux qui sont (aux termes de la loi générale applicable ou de tout autre instrument législatif fédéral pertinent) considérés comme dangereux, est assujettie aux dispositions applicables aux émissions dans la loi étatique pertinente.

³⁶ *Ibid.*, aux pp. 7 et 8.

³⁷ *Ibid.*, à la p. 9.

³⁸ Communication révisée, note 7 *supra*, à la p. 1.

39. Le Secrétariat constate que l'article 151 du REEPMA établit les critères applicables à la délivrance des autorisations visant le brûlage à ciel ouvert de matières végétales, à savoir que ce dernier : i) ne doit pas poser un risque pour l'environnement ni avoir un impact sur la qualité de l'air; ii) doit être justifié [TRADUCTION] « par des raisons pertinentes de l'avis des autorités compétentes ».³⁹
40. Au sujet du premier critère, le Mexique allègue que les mesures susmentionnées (voir *supra*, au paragraphe 33) [TRADUCTION] « sont mises en œuvre conformément à l'article 151 du REEPMA » et que, en cherchant à réduire le plus possible les impacts du brûlage des déchets agricoles sur la qualité de l'air, on veut prévenir le risque environnemental. Malgré ces mesures, la réponse ne fournit pas de données techniques étayant l'affirmation selon laquelle ce brûlage n'a pas d'impact sur la qualité de l'air et n'entraîne pas de risque pour l'environnement. Le Mexique affirme en outre que ce brûlage agricole est justifié en raison de ses effets bénéfiques—sur la lutte antiparasitaire et contre les maladies qui touchent les asperges, par exemple—et de son impact économique favorable sur les activités agricoles dans le territoire de la municipalité⁴⁰.
41. À ce sujet, l'auteur a annexé une étude qui, à son avis, établit un lien entre les brûlages en terre agricole, d'une part, et, d'autre part, l'érosion des sols et la perte de nutriments et de productivité de ces derniers⁴¹. Qui plus est, selon la NOM-015, citée par l'auteur, l'usage du feu en terre agricole « est peu justifié sur le plan technique, car il présente plus de désavantages que d'avantages » et il contribue, entre autres choses, à la dégradation du sol. Dans cette même norme, on reconnaît qu'il est possible d'atteindre les buts visés par le brûlage en utilisant des solutions de rechange qui comportent moins de risques, par exemple l'incorporation dans le sol des déchets végétaux⁴².
42. Le Secrétariat estime justifiée l'élaboration d'un dossier factuel comportant de l'information sur les impacts des brûlages de déchets agricoles sur la qualité de l'air dans la municipalité de Caborca, ainsi que sur les polluants émis durant ces brûlages. Un tel dossier fournirait de l'information sur les impacts environnementaux du brûlage des déchets agricoles issus de la culture des asperges à Caborca et renseignerait le public au sujet de l'usage du feu dans le cadre d'activités agricoles.

D Absence présumée de permis pour le brûlage de déchets agricoles

43. L'auteur allègue que les permis requis pour le brûlage à ciel ouvert n'ont pas été délivrés et que la DDUE a uniquement [TRADUCTION] : « communiqué l'horaire des brûlages ». Aux dires de l'auteur, cela contrevient à l'article 169 du REEPMA, lequel porte que cette activité requiert l'obtention préalable d'un permis de la DDUE⁴³.
44. L'article 169 du REEPMA énonce les exigences à remplir pour pouvoir obtenir un permis de brûlage à ciel ouvert :

³⁹ Voir : REEPMA, article 151.

⁴⁰ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 8.

⁴¹ CCE (2014), *La quema de residuos agrícolas: fuente de dioxinas*, Commission de coopération environnementale, Montréal, à la p. 3.

⁴² Voir : NOM-015, annexe technique, section II, paragraphe 5.

⁴³ Communication révisée, note 7 *supra*, aux pp. 1 et 2.

[TRADUCTION] : Pour obtenir un permis visé à l'article précédent, l'intéressé doit présenter à la Direction une demande écrite au moins 15 jours ouvrables avant la date prévue pour le début de l'activité, et en donner copie à l'autorité agraire compétente et à l'Unité municipale de protection civile, tout en exposant les raisons qui justifient la nécessité d'un tel brûlage. La Direction analyse la demande et détermine, dans les 15 jours ouvrables tout au plus, s'il faut approuver la délivrance du permis, l'assortir de conditions ou bien la refuser.

45. Le Mexique déclare que, à la lecture du PV de la réunion de travail, on constate que l'administration municipale de Caborca a accordé des permis et des autorisations pour le brûlage à ciel ouvert de matières végétales dans le territoire de la municipalité pour la saison 2015-2016⁴⁴. Toutefois, sa réponse ne contient pas d'information sur ces permis relatifs au brûlage de déchets agricoles durant ladite saison.
46. Le Secrétariat estime que, dans un dossier factuel, on pourrait fournir de l'information sur les permis délivrés par la municipalité de Caborca conformément l'article 169 du REEPMA.

E Atteinte présumée à la santé publique liée aux brûlages à ciel ouvert

47. L'auteur affirme que, durant la saison des brûlages de déchets agricoles, les habitants de Caborca ont des problèmes de santé qui durent « plusieurs jours » et qu'il faudrait par conséquent interdire ces brûlages, conformément à l'article 170 du REEPMA⁴⁵. Aux dires de l'auteur, ces problèmes sont peut-être liés aux produits agrochimiques utilisés durant les semences et au fait que les dispositions applicables en la matière ne sont pas respectées, car lesdits brûlages sont effectués en fonction des conditions climatiques dans le territoire de la municipalité et non en conformité avec les dispositions législatives applicables⁴⁶.
48. L'article 170 du REEPMA dispose que :

La mairie ne doit pas autoriser les brûlages à ciel ouvert lorsque ceux-ci produisent des polluants toxiques qui peuvent entraîner des malaises, des problèmes de santé ou des atteintes à la santé parmi la population exposée, ni le brûlage de déchets solides urbains. Les permis accordés peuvent être révoqués, de façon totale ou partielle, temporaire ou définitive, si survient un événement extraordinaire correspondant à un risque pour l'environnement lié aux brûlages, ou encore si les conditions météorologiques ou environnementales empêchent une dispersion adéquate des polluants.
49. La Partie souligne que le district sanitaire n° 2—qui relève des services de santé de l'État de Sonora—a réalisé un « examen approfondi » afin de déterminer si la fumée produite par le brûlage des résidus d'asperge constitue un facteur de risque à prendre en compte relativement à la santé des voies respiratoires des habitants de la municipalité. De cet examen, le district a conclu que les affections respiratoires observées sont plutôt liées aux basses températures enregistrées sur le territoire de la municipalité durant la

⁴⁴ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 10.

⁴⁵ Communication révisée, note 7 *supra*, à la p. 2 : [TRADUCTION] [...] une grande partie des habitants se plaignent d'avoir durant plusieurs jours, pendant la saison des brûlages, la gorge et les yeux irrités, des maux de tête, etc. »

⁴⁶ *Idem*.

saison des brûlages de déchets agricoles⁴⁷. En effet, cet examen est mentionné dans le PV de la réunion de travail⁴⁸. Cependant, la Partie ne fournit pas d'information indiquant si, à la lumière des dispositions de l'article 170 du REEPMA, lequel prévoit qu'il faut suspendre les brûlages, ces derniers ont fait l'objet d'une suspension partielle ou temporaire lorsqu'on a fait état de la situation de risque signalée le 2 janvier 2016.

50. Le Mexique signale que, en vertu du *Programa de Quema Controlada* (PQC, Programme de brûlages contrôlés), on a établi des horaires pour le brûlage des déchets afin de favoriser une élimination adéquate des polluants⁴⁹. Toutefois, il n'a pas fourni d'information étayant cette affirmation.
51. À ce sujet, l'information annexée à la communication indique que le brûlage de déchets agricoles est une source de dioxines et de polluants—notamment de dioxyde de carbone (CO₂), de monoxyde de carbone (CO) et de particules en suspension et d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP)—qui, une fois émis dans l'atmosphère, ont des effets nocifs sur la santé humaine⁵⁰.
52. Un dossier factuel permettrait de présenter de l'information sur l'application de l'article 170 du REEPMA eu égard aux effets présumés du brûlage de déchets agricoles sur la santé des habitants de la municipalité de Caborca, dans l'État de Sonora.

F Application de l'article 168 du REEPMA et de la NOM-015-SEMARNAT/SAGARPA-2007

53. Le Mexique souligne que la NOM-015 [TRADUCTION] « n'a pas pour objectif la réglementation générale de tous les usages du feu en terre agricole »⁵¹ et que son application doit se limiter aux terrains dont la situation géographique peut influencer sur l'occurrence de feux de forêts, ce qui—assure le Mexique— n'est pas le cas pour les terres agricoles de la municipalité de Caborca. La Partie précise que les autorités

⁴⁷ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 10.

⁴⁸ Réponse, note 16 *supra*, annexe A :

[TRADUCTION]

Pour sa part, le D^r. Luis Alberto Cádiz Lizárraga a fait observer que le district sanitaire a procédé à un examen approfondi afin de déterminer si la fumée produite par le brûlage des résidus d'asperges constitue un facteur de risque à prendre en compte eu égard aux affections respiratoires. À ce sujet, il a fait savoir qu'aucune preuve scientifique n'a été trouvée, que la principale cause des affections respiratoires réside plutôt dans les basses températures qui ont cours durant cette période, et que, comparativement à d'autres types de maladie humaines au point de vue incidence, ces affections sont présentes à longueur d'année. »

⁴⁹ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 11.

⁵⁰ CCA (2014), *La quema de residuos agrícolas : fuente de dioxinas*, note 41 *supra*:

[TRADUCTION] Bon nombre d'études établissent une corrélation entre l'exposition à des dioxines et différents effets nocifs sur la santé, par exemple : une concentration des spermatozoïdes moindre chez les nourrissons et les enfants de sexe masculin; changement dans les taux d'hormones thyroïdiennes; atteintes neurologiques chez le fœtus attribuables à l'exposition durant la grossesse; taux de testostérone plus faibles; problèmes touchant l'appareil reproducteur chez la femme, notamment des menstruations plus longues et une ménopause précoce; diabète; atteintes au système immunitaire; acné chlorique à divers stades causée par une exposition très importante; ainsi que divers types de cancer chez l'humain.

⁵¹ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 11.

municipales de Caborca, ainsi que d'autres autorités compétentes en matière de santé végétale et humaine, considèrent la NOM-015 comme un point de référence⁵².

54. En effet, la NOM-015 prévoit que ses dispositions visent la prévention des incendies de forêt⁵³. Il ressort de la communication et des éléments d'information fournis par le Mexique dans sa réponse, que la question soulevée par l'auteur a trait à la prévention de la pollution atmosphérique et au préjudice éventuel pour la santé humaine que le brûlage à ciel ouvert de déchets agricoles entraîne, mais qu'elle ne concerne pas le risque de feu de forêt.
55. Par conséquent, le Secrétariat juge que la question soulevée dans la communication ne tombe pas sous le coup de la NOM-015, car l'auteur n'y fait aucune référence au risque de feu de forêt.
56. Quant à lui, l'article 168 du REEPMA reprend les obligations établies dans la NOM-015 :

Seul est permis le brûlage à ciel ouvert dans les zones de ressort municipal, dans la mesure où ce brûlage s'effectue avec l'autorisation de la Direction et conformément aux normes officielles mexicaines pertinentes, eu égard aux brûlages de déchets agricoles; lesdits brûlages doivent :

- I. se conformer à la NOM-015-SEMARNAT/SAGARPA;
- II. produire toute la documentation exigée dans les formats prescrits, et ce, en temps voulu et sous la forme prévue aux termes de la NOM-015 SEMARNAT/SAGARPA, à l'intention de la *Direction de Desarrollo Urbano y Ecología* (DDUE, Direction du développement urbain et de l'écologie), et en fournir copie à l'autorité agraire compétente et à l'Unité municipale de protection civile.

57. Étant donné que l'article 168 du REEPMA fait expressément référence à la conformité à NOM-015, qui déborde du cadre de la question centrale visée par la communication, ledit article ne s'applique pas non plus à la situation exposée par l'auteur.
58. Par conséquent, le Secrétariat ne recommande pas l'élaboration d'un dossier factuel relativement à l'application de la NOM-015 et de l'article 168 du REEPMA.

III. RECOMMANDATION

59. Le Secrétariat a examiné, à la lumière de la réponse du Mexique, la communication SEM-16-001 (*Brûlage de déchets agricoles dans l'État de Sonora*).
60. À l'issue de cet examen et conformément aux dispositions du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat recommande l'élaboration d'un dossier factuel relativement au défaut présumé d'assurer l'application efficace des dispositions suivantes :

⁵² *Ibid.*, aux pp. 11 et 12.

⁵³ NOM-015, Attendus :

[TRADUCTION] Que les mesures prévues par la présente NOM correspondent à des activités de prévention concrète et de prise en charge visant à réduire l'accumulation de combustibles et à modifier la situation afférente, afin d'améliorer la gestion du feu dans les écosystèmes forestiers et la réduction du risque de feu de forêt.

- i) articles 144, 146 et 172 du REEPMA, en ce qui concerne la mise en œuvre de système d'évaluation de la qualité de l'air et des mesures concrètes afférentes (§§11-30);
 - ii) article 167 du REEPMA, eu égard à la mise en œuvre des mesures nécessaires à la prévention et à la maîtrise des risques liés à la pollution atmosphérique (§§31-36);
 - iii) article 151 du REEPMA, pour ce qui est de l'interdiction visant les émissions polluantes dépassent les limites admissibles applicables au brûlage des déchets agricoles (§§37-42);
 - iv) article 169 du REEPMA, en ce qui a trait à la délivrance des permis requise pour le brûlage de déchets agricoles (§§43-46);
 - v) article 170 du REEPMA, relativement à l'atteinte présumée à la santé publique durant les brûlages à ciel ouvert (§§477-52).
61. Comme le prévoit le paragraphe 19(4) des Lignes directrices, « [l]e Conseil devrait normalement voter sur la question de savoir s'il donne ou non instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel dans un délai de 60 jours ouvrables après la réception de la recommandation du Secrétariat », c.-à-d. d'ici le 1 juin 2017.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(Original signé)

Par : Cesar Rafael Chávez, directeur exécutif

- c.c. Enrique Lendo, représentant suppléant du Mexique
Louise Métivier, représentante suppléante du Canada
Jane Nishida, représentante suppléante par intérim des États-Unis