
Commission de coopération environnementale - Secrétariat

Recommandation du Secrétariat au Conseil à l'effet de préparer un dossier factuel conformément aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

Communication No : SEM-96-001

Auteur(s) de la communication :

Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C.;
Grupo de los Cien Internacional, A.C.;
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.

Partie visée:

États-Unis du Mexique

I- HISTORIQUE DES PROCÉDURES

Le 18 janvier 1996, trois organisations non gouvernementales, le *Comité para la Protección de los Recursos Naturales A.C.*, le *Grupo de los Cien Internacional A.C.* et le *Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C.*, présentaient au Secrétariat une communication en vertu de l'article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* ("ANACDE" ou "Accord"). Le 8 février 1996, après avoir examiné la communication en vertu des articles 14(1) et 14(2), le Secrétariat demandait une réponse au gouvernement du Mexique. Le 27 mars 1996, le gouvernement du Mexique déposait sa réponse auprès du Secrétariat.

II- SOMMAIRE DE LA COMMUNICATION

Les auteurs de la communication allèguent que les autorités environnementales mexicaines omettent d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement puisqu'elles n'ont pas requis à ce jour qu'une évaluation des impacts environnementaux ("ÉIE") soit déposée en rapport avec la construction et l'opération de l'ensemble des ouvrages constituant un terminal portuaire situé à Cozumel, Quitana Roo.

Les auteurs de la communication allèguent que ladite situation contrevient aux dispositions de l'article 28 de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement de 1988 (*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*) ("Loi sur l'écologie") qui stipule:

“La réalisation d’ouvrages ou activités publics ou privés qui peuvent causer des déséquilibres écologiques ou excéder les limites et conditions contenues dans les règlements et les normes techniques écologiques émises par la Fédération pour protéger l’environnement, est assujettie à l’autorisation préalable du Gouvernement Fédéral, par voie de la Secrétairerie ou des entités fédératives ou municipales, conformément aux compétences attribuées par la présente Loi, ainsi qu’au respect des conditions qui peuvent être imposées, une fois l’impact environnemental potentiel évalué, sans préjudice aux autres autorisations requises dont l’octroi dépend des autorités compétentes.”

Lorsqu’il s’agit de l’évaluation de l’impact environnemental de la réalisation d’ouvrages ou activités qui ont pour objet l’utilisation de ressources naturelles, la Secrétairerie requiert des intéressés que l’évaluation d’impact environnemental correspondante contienne la description des effets possibles de tels ouvrages ou activités sur l’écosystème en question, en considérant l’ensemble des éléments qui le composent et non seulement les ressources qui font l’objet d’utilisation.”

Les auteurs de la communication allèguent également un manquement au respect du sous-alinéa e) de la condition cinq du titre de concession du terminal portuaire octroyé par la Secrétairerie des Communications et des Transports (SCT) le 22 juillet 1993 qui établi que:

“Dans un délai de trois mois à compter de la date d’octroi de ce titre, “Conсорcio H” (“le concessionnaire”) devra présenter à la Secrétairerie, le projet d’exécution des travaux lequel contiendra l’information suivante; (...) e) le rapport (“dictamen”) sur l’impact environnemental de la construction et l’exploitation du terminal”.

Finalement, les auteurs de la communication signalent que la Loi sur les Ports (*Ley de Puertos*) qui régit la concession, définit “terminal” à l’alinéa IV de son article 2 comme: *“l’unité établie dans un port ou à l’extérieur de celui-ci, composée des ouvrages, installations et surfaces, y compris ses zones d’eau, qui permet la réalisation complète des opérations portuaires auxquelles elle est destinée”.*

En raison des arguments présentés ci-dessus, les auteurs de la communication allèguent que les autorités environnementales omettent d’assurer l’application efficace de leur législation de l’environnement en ayant autorisé la construction d’une jetée, qui constitue seulement une partie du projet, sans avoir évalué dans son ensemble la construction et l’exploitation de la totalité des ouvrages qui composent le terminal portuaire.

III- SOMMAIRE DE LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT MEXICAIN

Le gouvernement du Mexique soulève dans sa réponse certaines questions quant à la décision du Secrétariat d’étudier la communication et de demander une réponse au Mexique.

Le gouvernement du Mexique note dans sa réponse que les actes allégués au soutien de la communication sont antérieurs à l’entrée en vigueur de l’ANACDE et à la constitution de la CCE. De plus, la réponse souligne que le libellé de l’article 14 stipule que *“[l]e Secrétariat pourra examiner toute communication présentée par une organisation non-gouvernementale ou une personne et alléguant qu’une Partie omet d’assurer l’application efficace de sa législation de l’environnement, ...”.* Le gouvernement du Mexique considère que les questions soulevées dans la communication résultent en une application rétroactive de l’ANACDE. Il considère de plus que la communication est irrecevable en vertu de l’article 14 de l’Accord.

Le gouvernement du Mexique argumente que les auteurs de la communication n’ont pas démontré valablement la personnalité juridique avec laquelle ils s’affichent du fait qu’ils n’ont pas fourni les renseignements relatifs à la constitution des associations civiles qu’ils prétendent représenter ou même les actes constitutifs des dites associations. Il affirme aussi que l’article 14(2)(a) de l’ANACDE n’est pas rencontré étant donné que les auteurs de la communication ne démontrent pas que les faits sur lesquels ils s’appuient constituent une violation directe des droits des associations civiles qu’ils disent représenter. Le Mexique signale que la documentation présentée

par les auteurs de la communication ne fait état d'aucune résolution, émise par les autorités, qui affecterait leurs droits. Finalement, le Mexique soutient que les auteurs de la communication ont omis d'épuiser les recours prévus en droit mexicain et qu'il y a un manque de congruence entre les allégations de la communication et les objectifs de l'ANACDE.

En ce qui concerne le terminal portuaire, le gouvernement du Mexique affirme qu'il se compose de divers projets distincts et que celui qui consiste en la construction et l'opération de la jetée rencontre les obligations relatives à son évaluation environnementale compte tenu du dépôt de la déclaration relative à la "*Jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo*", présentée au mois d'août 1990 (MIA-90)". Le Mexique précise aussi que la SCT a seulement autorisé le commencement des travaux de la jetée et que, "*les autres travaux compris à la concession qui pourraient être autorisés par la SCT, sont dépourvus, à ce jour, de rapport d'évaluation environnementale puisqu'ils n'ont toujours pas été autorisés par la Secrétairerie en question*". (Voir p.14, Réponse du Gouvernement du Mexique, ci-après "Réponse").

La partie mexicaine note qu'en sa qualité d'autorité environnementale chargée d'évaluer les effets des travaux, "*elle n'a pas octroyé à la concession la portée d'un projet global ou intégral, puisque lorsqu'elle fut mise au courant de l'évaluation s'y rapportant, elle n'avait la possibilité d'évaluer que l'impact environnemental des travaux qui étaient projetés et autorisés par la SCT*". (Voir p.15 de la Réponse). Elle soutient que dans la mesure où les autres projets ou ouvrages qui composent le terminal portuaire seront autorisés par l'autorité compétente, dans le cas présent la SCT, l'autorité environnementale sera habilitée à réviser les évaluations d'impact environnemental correspondantes.

Finalement, en ce qui concerne ce point, la partie mexicaine soutient que l'on doit tenir compte du fait que la concession octroyée pour la construction, l'opération et l'exploitation du terminal portuaire "*reste sujette à diverses conditions établies dans le titre habilitant et qu'entre ces conditions, certaines sont clairement suspensives ce qui est d'ailleurs le cas de la première condition*". (Voir p.16 de la Réponse). En raison de ce qui précède, de l'opinion du gouvernement mexicain, "*le délai pour présenter l'évaluation d'impact environnemental pour les ouvrages terrestres n'est pas encore expiré, puisque comme il est établi dans le titre de concession, les démarches en question ont des effets suspensifs par rapport aux activités qui font l'objet de la concession*". (Voir p.16 de la Réponse).

En ce qui concerne l'article 28 de la Loi sur l'Écologie, le gouvernement du Mexique soutient que celui-ci contient deux hypothèses et que "*dans le présent cas, en examinant le type d'ouvrages à être réalisés conformément à la concession, l'hypothèse prévue au premier alinéa de l'article 28 de la Loi sur l'Écologie s'est matérialisée puisque lesdits travaux ne constituent pas une utilisation de ressources naturelles selon les termes du second alinéa de l'article ci-dessus mentionné*". (Voir p.13 de la Réponse). Il signale aussi que "*le second paragraphe de l'article 28 de la Loi sur l'Écologie, en se référant aux ressources naturelles, fait allusion uniquement à ces ouvrages ou activités qui impliquent l'utilisation d'espèces animales, de ressources forestières, aquifères ou souterraines comme matière première indispensable, ou*

qui impliquent l'utilisation directe de ces ressources". (Voir p.13 de la Réponse). En d'autres mots, la Partie mexicaine insiste que sa conduite a été conforme au libellé de l'article 28 puisque, dans le cas sous étude, la concession n'a pas pour objet l'utilisation de ressources naturelles et n'entraîne donc pas, à son avis, l'application du dernier alinéa de l'article ci-dessus mentionné.

IV- REMARQUES DU SECRÉTARIAT

A. Portée de l'ANACDE et compétence de la CCE

L'article 47 de l'Accord prévoit que celui-ci entre en vigueur le 1er janvier 1994. Le Secrétariat ne dénote par ailleurs aucune intention expresse ou implicite qui viserait à conférer un effet rétroactif à l'article 14 de l'ANACDE.

Néanmoins, le Secrétariat considère qu'il est possible que des faits ou des actes antérieurs au 1er janvier 1994 aient pu générer des obligations qui continuent d'exister après cette date et que certains aspects de ces obligations puissent être pertinents à l'identification de faits relatifs à la question de savoir si une omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement existe actuellement.

La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 prévoit à l'article 28 qu' "à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou soit par ailleurs établie, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou un fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date". (Nations Unies, *Treaty Series*, vol.1155, p.331)

Les documents déposés par les auteurs de la communication et le gouvernement du Mexique réfèrent à des faits et actes antérieurs et postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE. Les documents se rapportant à des actes survenus après le 1er janvier 1994 pourraient contenir de l'information pertinente pour déterminer s'il y a présentement une omission d'assurer l'application de la législation de l'environnement mexicaine.

Compte tenu de la possibilité qu'il y ait présentement une omission d'appliquer la législation de l'environnement résultant d'une situation, qui dans les termes de la Convention de Vienne, n'a *pas* cessée d'exister à ce jour, le Secrétariat ne considère pas que la poursuite de l'étude des faits en l'espèce résulte en une application rétroactive de l'ANACDE, ni qu'elle est contraire au libellé de l'article 14 de l'ANACDE.

B. Recevabilité de la communication en vertu de l'Article 14

L'article 14(1) de l'ANACDE énumère les conditions que doit rencontrer une communication afin que le Secrétariat puisse l'examiner. L'article 14(2) contient les considérations qui orientent le Secrétariat lorsqu'il détermine si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie.

Le Secrétariat en est venu à la conclusion dans le cas qui nous occupe que les auteurs de la communication ont rempli les critères énoncés à l'article 14(1) qui requièrent que la communication: a) soit présentée par écrit, et dans une langue désignée par la Partie dans une notification au Secrétariat; b) identifie clairement la personne ou l'organisation dont elle émane; c) offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication, notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation; d) semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production; e) indique que la question a été communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie, et, s'il y a lieu, fait état de la réponse de la Partie; et f) est déposée par une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie.

Lorsqu'il évaluait si la communication justifiait la demande d'une réponse au gouvernement mexicain, le Secrétariat a cherché à déterminer, conformément à l'article 14(2) : a) s'il était allégué qu'un préjudice a été subi par la personne ou l'organisation qui présente la communication ; b) si la communication, seule ou combinée à d'autres, soulevait des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent accord ; c) si les recours privés offerts par la Partie avaient été exercés ; et d) si les faits allégués dans la communication étaient tirés exclusivement des moyens d'information de masse.

Dans son évaluation du préjudice, le Secrétariat, conscient que les auteurs de la communication n'ont pas allégué de préjudice personnel ou particulier tel qu'il peut être requis afin de se voir reconnaître un intérêt juridique suffisant dans certaines instances civiles en Amérique du Nord, a pris en considération l'importance naturelle du récif *Paraíso* et le caractère public des ressources marines. Ceci s'inscrit dans l'esprit et l'intention de l'article 14(2) de l'ANACDE.

Le Secrétariat a également considéré que la communication soulevait des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs de l'ANACDE contenus dans son préambule et à son article 1 (a)(d)(f) et (g).

De la même façon, le Secrétariat, conformément à l'article 14(2), a tenu compte du fait que les auteurs de la communication ont exercé les recours privés offerts par la Partie, principalement en se prévalant de la procédure administrative dénommée "*denuncia popular*".

V- RECOMMANDATION AU CONSEIL

Compte tenu de la possibilité qu'il y ait en ce moment une omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement, le Secrétariat recommande au Conseil, en conformité avec l'article 15(1), qu'un dossier factuel soit préparé. La préparation d'un dossier factuel permettrait de faire la lumière et d'identifier les faits entourant les allégations des auteurs de la communication quant à l'omission d'appliquer la législation de l'environnement, à la lumière de la réponse fournie par le gouvernement du Mexique.

Le dossier factuel tiendrait compte de toute l'information fournie ainsi que de celle qui s'avérerait pertinente pour la clarification et l'identification des faits permettant de déterminer si la décision de ne pas avoir exigé, jusqu'à maintenant, une évaluation d'impact environnemental pour la totalité des ouvrages qui composent le terminal portuaire, constitue une omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement de la part des autorités mexicaines, en tenant compte entre autres, de la définition de "terminal" contenue dans la Loi sur les Ports et sa pertinence au cas qui nous occupe, ainsi que des faits entourant l'autorisation de tous les ouvrages qui composent le terminal et de ceux concernant les documents émis postérieurement au 1er janvier 1994.

En raison des arguments présentés dans la section IV A de ce document, le Secrétariat n'étudiera aucun fait ou acte antérieur à l'entrée en vigueur de l'ANACDE dans le but de déterminer s'il y a eu une omission d'assurer l'application efficace de la législation environnementale relativement à ces faits ou actes, incluant entre autre, l'évaluation MIA-90 pour la construction de la jetée.

Le Secrétariat considère que l'élaboration d'un dossier factuel favoriserait la réalisation des objectifs de l'ANACDE, lesquels comprennent "favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales" (article 1(g)) et "renforcer la coopération en vue de l'élaboration et de l'amélioration des lois, réglementations, procédures, politiques et pratiques environnementales" (article 1(f)) entre les trois pays membres de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*.

Montréal, ce 7e jour du mois de juin 1996.

Commission de coopération environnementale - Secrétariat

par : Victor Lichtinger
Directeur exécutif