



Commission de  
coopération environnementale

Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord

Le droit et les politiques de l'environnement  
en Amérique du Nord

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale  
393, rue St-Jacques Ouest  
Bureau 200  
Montréal (Québec)  
Canada H2Y 1N9

info@cec.org  
www.cec.org

## Communications sur les questions d'application

L'étendue des pouvoirs du Secrétariat  
dans le cadre du processus de  
communications des citoyens créé par  
l'Accord nord-américain de coopération  
dans le domaine de l'environnement,  
selon les principes généraux du  
droit international

Décisions rendues par le Secrétariat  
en vertu des articles 14 et 15  
de l'Accord nord-américain de coopération  
dans le domaine de l'environnement,  
entre le mois de septembre 2008  
et le mois d'août 2010







## **D . P . E . A . N**

Le droit et les politiques  
de l'environnement en  
Amérique du Nord

---



# 27

**D · P · E · A · N**

Le droit et les politiques  
de l'environnement en  
Amérique du Nord

---



Commission de  
coopération environnementale

**ÉDITIONS YVON BLAIS**

Pour de plus amples renseignements sur la présente publication ou sur toute autre publication de la CCE, s'adresser à :

Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord  
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200  
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9  
Tél. : 514-350-4300  
Télec. : 514-350-4314  
Courriel : info@cec.org

**<http://www.cec.org>**

ISBN 978-2-89635-329-3

© Commission de coopération environnementale de l'Amérique  
du Nord, 2010

Tous droits réservés.

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010  
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2010

*Disponible en español* – ISBN : 978-2-89635-330-9  
*Available in English* – ISBN : 978-2-89635-328-6

La présente publication a été préparée par le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord (CCE) et ne reflète pas nécessairement les vues des gouvernements du Canada, du Mexique ou des États-Unis.

## **PROFIL**

Les pays de l'Amérique du Nord partagent d'importantes ressources naturelles ainsi qu'un réseau complexe d'écosystèmes qui assurent la subsistance et le bien-être de leurs populations. Le Canada, le Mexique et les États-Unis sont conjointement responsables de la protection de l'environnement nord-américain.

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

La CCE s'acquitte de son mandat grâce aux efforts concertés de ses trois principaux organes constitutifs, soit le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM). Le Conseil est l'organe directeur de la CCE ; il est composé des hauts responsables de l'environnement des trois pays. Le Secrétariat s'occupe de la mise en œuvre du programme de travail annuel de la Commission et fournit un soutien administratif, technique et opérationnel au Conseil. Le CCPM compte quinze membres, cinq provenant de chacun des trois pays, et est chargé de formuler des avis au Conseil sur toute question relevant de l'ANACDE.

## **MISSION**

La CCE facilite la coopération et la participation du public, afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens économiques, commerciaux et sociaux plus nombreux entre le Canada, le Mexique et les États-Unis.



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

La série sur le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord (DPEAN), qui est produite par la CCE, analyse les tendances et les développements récents les plus importants dans les secteurs du droit et des politiques de l'environnement au Canada, au Mexique et aux États-Unis. On y trouve des documents officiels relatifs au processus de communications des citoyens prévu aux articles 14 et 15 de l'ANACDE.

## TABLE DES MATIÈRES

L'étendue des pouvoirs du Secrétariat dans le cadre du processus de communications des citoyens créé par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, selon les principes généraux du droit international . . . . .	1
Table des matières . . . . .	3
Décisions rendues par le Secrétariat en vertu des articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, entre le mois de septembre 2008 et le mois d'août 2010 . . . . .	35
Préambule . . . . .	37
SEM-07-001 <i>Minera San Xavier</i> . . . . .	47
SEM-07-005 <i>Résidus de forage à Cunduacán</i> . . . . .	73
SEM-08-001 <i>Projet La Ciudadela</i> . . . . .	93
SEM-08-002 <i>Pollution atmosphérique en banlieue de Montréal</i> . . . . .	127
SEM-08-003 <i>Construction d'une jetée à Cancún</i> . . . . .	133
SEM-09-001 <i>Maïs transgénique au Chihuahua</i> . . . . .	141
SEM-09-002 <i>Terres humides de Manzanillo</i> . . . . .	179

SEM-09-004	<i>Exploitation minière au Québec . . . . .</i>	247
SEM-09-005	<i>Pêches dans la rivière Skeena . . . . .</i>	261
SEM-10-001	<i>Canyon du Sumidero . . . . .</i>	287

**L'étendue des pouvoirs du Secrétariat  
dans le cadre du processus de  
communications des citoyens créé  
par l'Accord nord-américain de  
coopération dans le domaine de  
l'environnement, selon les principes  
généraux du droit international**

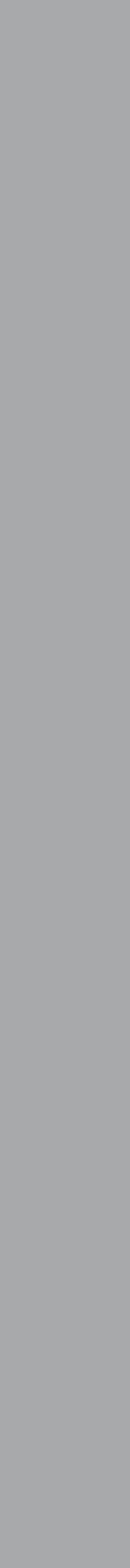
**Anne-Marie Slaughter\***  
et  
**Annecoos Wiersema\*\***

**Le 4 février 2009**

---

\* Ancienne doyenne, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University ; ancienne présidente, American Society of International Law.

\*\* Professeure agrégée de droit, Sturm College of Law, Université de Denver, ancienne professeure adjointe de droit, Michael E. Moritz College of Law, Ohio State University.



Le présent rapport a été initialement élaboré comme un sommaire en juin 2000 pour le compte de l'Unité des communications sur les questions d'application du Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE). En janvier 2001, ce document a été distribué aux membres du Comité consultatif public mixte (CCPM) ainsi qu'aux représentants suppléants des membres du Conseil de la CCE. Durant la préparation de l'actuel volume de la série sur le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord (DPEAN), le document a été remis à jour pour mieux refléter l'évolution du droit international.

Le Secrétariat reconnaît l'importance que revêt une telle documentation d'information pour ceux qui sont intéressés par le processus d'examen des communications et, par conséquent, publie le présent rapport dans les trois langues officielles de la CCE.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la CCE, des gouvernements du Canada, du Mexique ou des États-Unis.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I.</b>	<b>Enjeux</b> . . . . .	5
<b>II.</b>	<b>Aperçu</b> . . . . .	5
<b>III.</b>	<b>Les principes juridiques internationaux de l'interprétation des traités</b> . . . . .	8
	a) <i>La Convention de Vienne sur le droit des traités</i> . . . . .	8
	b) <i>La Convention de Vienne dans la pratique</i> . . . . .	10
	(i) <i>L'effet utile</i> . . . . .	12
	(ii) <i>Les pouvoirs implicites</i> . . . . .	19
<b>IV.</b>	<b>L'application des principes d'interprétation à l'ANACDE</b> . . . . .	24
<b>V.</b>	<b>Conclusion</b> . . . . .	31



## I. Enjeux

1. Le présent avis porte sur deux questions relatives à l'étendue des pouvoirs du Secrétariat dans le cadre du processus des communications de citoyens institué par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE)<sup>1</sup>. D'abord, il explicite les principes juridiques internationaux qui régissent l'interprétation des traités et il décrit la façon dont ces principes sont mis en application par les entités régionales et mondiales vouées au règlement des différends. Ensuite, il applique ces principes, à la lumière de la pratique des autres entités, afin d'évaluer l'étendue des pouvoirs dévolus au Secrétariat en vertu de l'article 15 de l'ANACDE<sup>2</sup>.

## II. Aperçu

2. Un traité est un accord entre des États codifiant des obligations que ceux-ci ont volontairement contractées. Ces obligations peuvent être assumées par deux États signataires l'un par rapport à l'autre, ou elles peuvent être assumées à l'égard de tiers ou à l'égard de l'ensemble de la communauté internationale. Les États choisissent de leur plein gré de conclure ou non un traité ; en fait, l'une des pierres angulaires de la souveraineté est la capacité de conclure des accords avec d'autres États. Ainsi, les conditions d'un traité sont le reflet d'un processus de négociation souvent très long et d'un marché conclu en vue de satisfaire ou à tout le moins d'apaiser de nombreuses parties intéressées différentes.

3. Lorsque les États consentent à signer un traité, cependant, ils donnent aussi leur consentement à un ensemble complet de règles et de pratiques juridiques internationales qui régissent l'interprétation et l'application de ses termes. C'est le processus qui consiste à donner vie au traité, à transformer son langage juridique en des pratiques quotidiennes. Tant dans le système du droit civil que sous le régime de la

---

1. Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, États-Unis-Canada-Mexique, 14 septembre 1993, 32 I.L.M. 1480 (1993) [ci-après, l'ANACDE].

2. Le présent avis est une version mise à jour d'un avis préparé en 2001 pour le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale. Il a été mis à jour de manière à refléter l'évolution récente du droit pertinent.



common law, les codes et la jurisprudence sont un reflet de ce processus dynamique de détermination du sens concret de formulations abstraites.

4. Les principes juridiques internationaux qui régissent l'interprétation d'un traité respectent la souveraineté des États signataires en prenant en compte à la fois le texte et l'intention des parties, mais par ailleurs, ils obligent les parties à respecter leurs engagements à l'égard des buts primordiaux que le traité est censé atteindre. Le texte du traité conserve son caractère suprême, mais le sens précis donné à ce texte découle d'une interprétation du langage choisi dans le contexte de l'ensemble du traité. Cela empêche ainsi les parties de promettre des choses dans le préambule uniquement pour revenir ensuite sur leurs promesses dans le texte.

5. Dans la mesure où les États désirent circonscrire ce processus d'interprétation, ils doivent formuler clairement une liste d'interdictions ainsi que d'obligations. Ils doivent être explicites au sujet des paramètres précis du marché qu'ils ont conclu, en écartant certaines voies d'évolution qui pourraient se concrétiser pendant la durée de validité du traité. Une telle amélioration de la précision du traité compliquera certainement le processus de négociation, toutefois, et pourrait aliéner bon nombre des parties intéressées nationales dont le soutien est essentiel pour la conclusion du marché initial. Par conséquent, les États préfèrent souvent des stipulations plus générales et moins limitatives, qui doivent être interprétées de manière à avoir un effet utile dans le contexte de l'objet et du but globaux du traité.

6. Le principe de l'effet utile et la doctrine des pouvoirs implicites sont des principes intermédiaires qui jettent un pont entre les nobles formulations de la Convention de Vienne et les résultats dans des cas précis. Un traité ne peut pas atteindre son objet et son but à moins d'avoir un effet utile ; les interprètes des traités doivent donc interpréter les stipulations particulières de manière à en maximiser l'efficacité. Dans le même ordre d'idées, les entités constituées par un traité doivent posséder les pouvoirs nécessaires pour exercer les fonctions qui leur ont été dévolues par les parties. Si ces pouvoirs ne sont pas explicitement énoncés dans le texte du traité, ils doivent être supposés.

7. Les institutions internationales, depuis les tribunaux jusqu'aux commissions, ont appliqué le principe de l'effet utile et la doctrine des pouvoirs implicites afin d'obtenir un large éventail de résultats en ce qui concerne tant les questions de fond que la procédure. L'effet concret de ces principes dépend de la nature et de la portée du traité soumis à

l'interprétation. Mais le processus d'application de ces principes constitue la *pratique* de l'interprétation, l'actualisation de la Convention de Vienne. Cette pratique offre un modèle au Secrétariat pour l'examen et la définition des paramètres de son rôle au sein de la Commission de coopération environnementale (CCE).

8. La CCE est une institution inhabituelle. Selon le préambule de l'ANACDE, elle doit « faciliter une coopération efficace en vue d'assurer la conservation, la protection et l'amélioration » de l'environnement sur le territoire des États parties. Elle accomplit une gamme variée de fonctions à l'appui de la réalisation de cet objectif et, notamment, elle supervise le processus de communications des citoyens. Même si l'ANACDE, dans la Partie V, prévoit un processus relativement traditionnel de règlement des différends entre les États, basé sur des groupes spéciaux arbitraux, le processus de communications des citoyens est un mécanisme *sui generis* et extrêmement innovateur qui vise à améliorer l'application par chaque État partie de sa législation de l'environnement, par le truchement d'une participation accrue du public. En fait, le préambule reconnaît explicitement l'importance de la participation du public à l'amélioration de la protection de l'environnement.

9. Le processus de communications des citoyens permet de déposer des plaintes concernant le défaut d'appliquer les lois, mais aucun élément constitutif de la CCE ne s'occupe de résoudre ou de trancher ces plaintes. Au lieu de cela, lorsqu'une plainte satisfait à certains critères précisés, elle devient le déclencheur de la fourniture au public d'information sur la plainte, sur les réponses des parties à celle-ci, ainsi que des renseignements scientifiques et techniques connexes qui permettront *au public* de tirer une conclusion sur son bien-fondé. Une telle conclusion pourrait ensuite motiver une action politique ultérieure.

10. Ce processus pourrait être décrit comme un processus de règlement des différends pour l'ère de l'information. Il est essentiel d'en comprendre la nature et le but afin d'interpréter les stipulations du traité qui lui donnent naissance. En particulier, selon les termes mêmes du traité, le Secrétariat doit être réceptif non seulement par rapport au Conseil, mais aussi par rapport aux besoins du public pour ce qui est, à la fois, de diffuser l'information et de la replacer dans un contexte suffisant afin d'aider le public à la comprendre. Le Secrétariat ne peut pas lui-même tirer une conclusion ou rendre une décision juridique sur le bien-fondé d'une plainte. Toutefois, les États parties, puisqu'ils se sont engagés relativement au texte, à l'objet et au but de l'ANACDE, doivent reconnaître que le Secrétariat jouit des pouvoirs nécessaires pour accomplir ses fonctions.

### III. Les principes juridiques internationaux de l'interprétation des traités

#### a) *La Convention de Vienne sur le droit des traités*

11. La Convention de Vienne sur le droit des traités dispose, à l'article 31, qu'un « 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<sup>3</sup> ». Les principes de la Convention de Vienne concernant l'interprétation, énoncés aux articles 31 à 33, reflètent le droit international coutumier<sup>4</sup>. La nécessité d'interpréter un traité en tenant compte de son objet et de son but, ainsi que le prévoit l'article 31 de la Convention de Vienne, est reconnue comme un principe juridique international général et fondamental<sup>5</sup>.

12. Le « contexte » dans lequel les termes du traité doivent être interprétés est défini au paragraphe 31(2) comme comprenant le préambule et les annexes ainsi que « [t]out accord ayant rapport au traité et qui est intervenu entre toutes les parties à l'occasion de la conclusion du traité<sup>6</sup> » et « [t]out instrument établi par une ou plusieurs parties à l'occasion de la conclusion du traité et accepté par les autres parties en tant qu'instrument ayant rapport au traité<sup>7</sup> ». Toute pratique ultérieurement suivie ou tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions, ainsi que toute règle pertinente de droit international applicable dans les relations entre les parties, sont également inclus dans le contexte<sup>8</sup>.

13. Donc, dans l'interprétation des termes d'un traité, le contexte ainsi que l'objet et le but du traité sont des éléments cruciaux. L'objet et le but ne sont pas considérés comme étant distincts du sens ordinaire des termes du traité et comme devant uniquement être pris en compte en cas d'ambiguïté, mais ils constituent plutôt un facteur clé dans la détermina-

---

3. Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, art. 31, 1155 R.T.N.U. 331 [ci-après, la Convention de Vienne].

4. Voir Sir Ian Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, p. 153 (2<sup>e</sup> éd., 1984). L'article 33, portant sur l'interprétation des traités authentifiés en deux ou plusieurs langues, n'est pas examiné dans le présent document.

5. La Convention de Vienne inclut dans sa portée « tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et [...] tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation ». Convention de Vienne, *supra* note 3, art. 5.

6. *Ibid.*, al. 31(2)a).

7. *Ibid.*, al. 31(2)b).

8. *Ibid.*, al. 31(3)a), b) et c).

tion de ce qu'est le sens ordinaire. Par conséquent, l'objet et le but d'un traité éclairent et conditionnent dès le départ l'interprétation de celui-ci.

14. Les articles de la Convention de Vienne relatifs à l'interprétation reflètent le but sous-jacent des principes juridiques internationaux d'interprétation, à savoir donner effet à l'intention des parties<sup>9</sup>. L'article 31 n'énonce pas expressément chaque principe d'interprétation utilisé pour atteindre ce résultat. Il établit plutôt un moyen de déterminer l'intention des parties en tenant compte des termes employés, tout en veillant à ce que ces termes soient interprétés dans leur contexte de la façon dont l'entendaient les parties.

15. L'objet et le but d'un traité, reflétés dans ses termes, constituent un élément clé dans ce processus de détermination de l'intention. Les parties ont la liberté d'exprimer leurs intentions et de codifier le marché qu'elles ont conclu, mais elles doivent comprendre que les interprètes du traité les prendront au mot lorsqu'ils interpréteront les termes expressément employés et lorsqu'ils détermineront l'intention des parties. Les règles juridiques internationales régissant l'interprétation des traités reconnaissent et respectent donc la souveraineté de tous les États parties à un traité. D'autre part, elles assurent l'intégrité de l'accord ainsi que la crédibilité et la réputation des États parties.

16. L'article 32 de la Convention de Vienne prévoit des moyens complémentaires d'interprétation qui comprennent les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles le traité a été conclu. Ces sources supplémentaires peuvent être utilisées pour confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31 ou pour déterminer le sens des termes du traité lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 laisse le sens ambigu ou obscur, ou conduit à un résultat « manifestement absurde ou déraisonnable<sup>10</sup> ». Donc, lorsque le texte même n'engendre pas une réponse claire, on peut déterminer l'intention des parties à partir d'autres sources, à condition que toute source utilisée jette de la lumière sur l'intention des parties. Les moyens prévus à l'article 32 ne constituent que des façons complémentaires de déterminer cette intention.

17. Il est également fait mention de la « bonne foi » à l'article 31. Puisque ce sont les parties qui sont habituellement appelées à interpré-

9. Lord McNair, *The Law of Treaties*, p. 365 (1961) : [Traduction] « À notre avis, la tâche qui consiste à appliquer ou interpréter un traité peut être résumée en une seule phrase : elle peut être décrite comme étant l'obligation de donner effet à l'intention exprimée par les parties, à savoir leur intention *ainsi qu'elle est exprimée dans les mots qu'elles ont employés, à la lumière des circonstances.* » (Italiques dans l'original.)

10. Convention de Vienne, *supra* note 3, art. 32.

ter le traité, l'article 31 prescrit qu'une telle interprétation doit être faite « de bonne foi », de manière à ne pas contrevenir à l'intention qu'avaient les parties au moment de la création du traité. Même si les pratiques ultérieurement suivies démontrant l'accord des parties peuvent influencer sur l'interprétation des termes du traité, comme l'indique le paragraphe 31(3), même de telles pratiques ultérieures sont limitées par l'obligation générale de « bonne foi » imposée aux parties. Aux termes de l'article 26 de la Convention de Vienne, « [t]out traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi<sup>11</sup> ».

#### *b) La Convention de Vienne dans la pratique*

18. La Convention de Vienne fournit un cadre général pour l'interprétation des traités, mais elle ne fournit pas un guide d'utilisation. Elle prévoit que les termes utilisés dans un traité doivent être interprétés en tenant compte de l'intention des parties énoncée dans les objectifs du traité. Dans la pratique, cependant, des principes intermédiaires sont nécessaires pour traduire ces principes généraux en applications précises. Au fil du temps, les interprètes des traités ont élaboré deux principes qui servent à cette fin : le principe de l'effet utile et la doctrine des pouvoirs implicites. Ces principes fournissent en quelque sorte une technique d'interprétation qui permet à un large éventail de tribunaux d'interpréter leurs traités respectifs conformément au cadre institué par la Convention de Vienne<sup>12</sup>.

19. Un traité ne peut pas faire progresser la réalisation de son objet et de son but expressément énoncés si son application n'est pas efficace. Inversement, lorsqu'on interprète un traité, il est souvent nécessaire de déterminer quelle interprétation d'une disposition particulière permettra le plus efficacement de faire progresser l'objet et le but du traité. C'est le principe de l'**effet utile**, aussi appelé principe de l'interprétation effective ou principe d'effectivité.

20. La deuxième forme d'application concrète du principe général d'interprétation de la Convention de Vienne est la **doctrine des pou-**

11. Voir Sinclair, *supra* note 4, à la p. 83 (citant l'avis de la Commission du droit international, qui a rédigé la Convention de Vienne, selon lequel le principe *pacta sunt servanda* incorporé dans l'article 26 de la Convention de Vienne est [Traduction] « le principe fondamental du droit des traités »).

12. Voir McNair, *supra* note 9, à la p. 385 : [Traduction] « En bref, nous doutons que cette prétendue règle de l'effet utile signifie davantage que le fait que les parties contractantes devaient manifestement avoir un but dans la conclusion d'un traité, et qu'un tribunal a l'obligation de s'assurer de ce but et de faire de son mieux pour y donner effet, à moins qu'il n'y ait dans le langage utilisé par les parties quelque chose qui empêche le tribunal de le faire. »

**voirs implicites.** La nécessité de supposer certains pouvoirs peut découler de la nécessité d'assurer l'application effective du traité et de son régime. En ce sens, la doctrine des pouvoirs implicites constitue l'envers du principe de l'effet utile. En outre, des pouvoirs implicites sont nécessaires lorsque les moyens d'exercer les pouvoirs et de remplir les obligations que le traité énonce expressément ne sont pas précisés ou sont ambigus.

21. La portée des deux principes dépend de l'objet et du but de l'accord en cause. Par exemple, l'interprétation effective du Traité de Rome<sup>13</sup> ou de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme<sup>14</sup> produira des résultats très différents de l'interprétation effective de l'ANACDE. De la même manière, les pouvoirs du Secrétariat de la CCE dépendront non des pouvoirs accordés à la Cour européenne de justice ou à la Cour européenne des droits de l'homme, ou élaborés par ces institutions, mais bien du texte de l'ANACDE.

22. Néanmoins, l'invocation de l'effet utile et la nécessité des pouvoirs implicites dans l'interprétation, par ces institutions, de leur traité constitutif respectif sont des éléments pertinents pour le Secrétariat de la CCE. La pratique du Comité des droits de l'homme, exerçant son activité sous le régime du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>15</sup>, est également pertinente. La pratique de ces trois organes démontre les techniques concrètes d'interprétation des traités. Ainsi, bien que le résultat produit dans des cas particuliers d'interprétation ne puisse pas fournir un modèle pour le Secrétariat, le processus par lequel ces institutions parviennent à ces résultats offre un modèle d'interprétation qui doit guider le Secrétariat dans l'interprétation de son rôle sous le régime de l'ANACDE.

23. En outre, les entités examinées plus loin et les régimes de traité sous lesquels elles exercent leur activité ne se préoccupent pas seulement de la mise à exécution des obligations réciproques entre États. Ces régimes ne visent pas uniquement à profiter aux parties signataires, mais aussi à atteindre un objectif neutre, convenu d'un commun accord, qui peut être caractérisé comme étant l'objet et le but du traité.

---

13. Traité instituant la Communauté économique européenne, 25 mars 1957, 298 R.T.N.U. 11 (1958).

14. Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950, 213 R.T.N.U. 222 [ci-après, la Convention européenne].

15. Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Protocole facultatif, adoptés le 16 décembre 1966, résolution de l'Assemblée générale n° 2200, Documents officiels de l'Assemblée générale (DOAG), 21<sup>e</sup> sess., suppl. n° 16, à la p. 52, 59, Doc. N.U. A/6316 (1966), 999 R.T.N.U. 171, 301 (1967) (entrés en vigueur le 23 mars 1976) [ci-après désignés le PIRDCP et le PF, respectivement].

Les régimes des droits de la personne, à l'instar des régimes élaborés en vue de faire progresser la protection de l'environnement, prennent en compte non seulement les obligations réciproques des États, mais aussi l'épanouissement progressif des droits de la personne dans les États signataires.

24. L'ANACDE a un but semblable dans le domaine de l'environnement : le but qui consiste à encourager la protection et l'amélioration de l'environnement est énoncé comme étant le premier objectif de l'article 116. Les objectifs de l'ANACDE comprennent également les suivants : favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales ; encourager la transparence et la participation du public quant à l'élaboration des lois, réglementations et politiques environnementales<sup>17</sup>. L'application du principe de l'effet utile et de la doctrine des pouvoirs implicites par ces tribunaux a donc une pertinence directe par rapport à l'interprétation de l'ANACDE.

(i) *L'effet utile*

#### La Cour européenne de justice

25. La Cour européenne de justice (CEJ) se fonde sur des arguments d'effet utile depuis 1962 pour faire progresser l'objet et le but du Traité CEE. Dans son arrêt primordial, *Van Gend en Loos*, la Cour a signalé que l'objectif du Traité était « d'instituer un marché commun », ce qui signifiait que le Traité ne créait pas simplement des obligations mutuelles entre les États membres, mais créait également des obligations et des droits pour les ressortissants de ces États<sup>18</sup>. Se reportant à l'objectif du Traité CEE, la Cour a déclaré que « pour savoir si les dispositions d'un traité international ont une telle portée il faut en envisager l'esprit, l'économie et les termes<sup>19</sup> ». Prenant en compte ces considérations, la Cour a établi la doctrine de l'effet direct, qui permet à des particuliers d'invoquer certaines dispositions des actes législatifs de la Communauté devant leurs tribunaux nationaux avant même que de telles dispositions ne soient incorporées dans les actes législatifs nationaux.

26. Dans *Costa c. ENEL*, la CEJ a statué que le droit communautaire l'emportait sur des actes législatifs contradictoires des États membres.

---

16. ANACDE, *supra* note 1, al. 1a). Voir aussi *ibid.*, préambule, paragr. 5.

17. *Ibid.*, al. 1g) et h).

18. Affaire 26/62, *Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen*, 1963 Recueil de jurisprudence de la Cour (Rec. jur. Cour) 1, 12.

19. *Ibid.*

Même si le Traité n'énonçait pas expressément cette hiérarchie, la Cour a fait valoir que « la force exécutive du droit communautaire ne saurait, en effet, varier d'un État à l'autre [...], sans mettre en péril la réalisation du but du Traité visée à l'Article 5(2), ni provoquer une discrimination interdite par l'Article 7<sup>20</sup> ».

27. Se penchant sur la même question dans *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal SpA (II)*, la CEJ a refusé d'accorder une efficacité juridique à des actes législatifs nationaux qui empiétaient sur le champ de compétence de la Communauté. Selon son raisonnement, une telle efficacité « reviendrait à nier, pour autant, le caractère effectif d'engagements inconditionnellement et irrévocablement assumés par les États membres, en vertu du Traité, et mettrait ainsi en question les bases mêmes de la Communauté<sup>21</sup> ». Ici, la logique du principe de l'effet utile est très claire. Si les États veulent vraiment dire ce qu'ils disent lorsqu'ils s'engagent à assumer une obligation, ce qu'ils disent doit être interprété de manière à donner suite à leur volonté.

28. Dans des affaires récentes, la CEJ a statué qu'un État peut être responsable de dommages causés par sa violation du droit communautaire, même sans disposition expresse en ce sens dans les actes de la Communauté. Dans *Francovich c. République italienne*, la Cour a affirmé que « la pleine efficacité des normes communautaires serait mise en cause et la protection des droits qu'elles reconnaissent serait affaiblie si les particuliers n'avaient pas la possibilité d'obtenir réparation lorsque leurs droits sont lésés par une violation du droit communautaire imputable à un État membre<sup>22</sup> ».

---

20. Affaire 6/64, *Costa c. ENEL*, 1964 Rec. jur. Cour 585, 594 (italiques ajoutés). L'article 5 est ainsi libellé :

« Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission.

Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité. »

Cette disposition est maintenant l'article 10 du Traité d'Amsterdam, 2 octobre 1997, 37 I.L.M. 56 (1998).

21. Affaire 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. Simmenthal SpA (II)*, 1978 Rec. jur. Cour 629, paragr. 18.

22. Affaires C-6 et 9/90, *Francovich c. République italienne*, 1991 Rec. jur. Cour I-5357, paragr. 33. La CEJ a confirmé cette approche dans *Brasserie du pêcheur et Factortame III*, notant l'absence d'une disposition expresse dans le traité concernant la responsabilité pour l'omission d'assurer correctement l'application du droit communautaire. Affaires C-46 et C-48/93, *Brasserie du pêcheur et Factortame III*, 1996 Rec. jur. Cour I-1134, paragr. 20.



29. Ce sentiment a trouvé un écho en 2003 dans *Köbler c. Republik Österreich*<sup>23</sup>, où la CEJ a étendu le principe de la responsabilité des États en matière de violation du droit communautaire pour le faire s'appliquer aux cas où le tribunal de dernier ressort d'un État membre est l'institution responsable de la violation. La Cour a affirmé : « Eu égard au rôle essentiel joué par le pouvoir judiciaire dans la protection des droits que les particuliers tirent des règles communautaires, la pleine efficacité de celles-ci serait remise en cause et la protection des droits qu'elles reconnaissent serait affaiblie s'il était exclu que les particuliers puissent, sous certaines conditions, obtenir réparation lorsque leurs droits sont lésés par une violation du droit communautaire imputable à une décision d'une juridiction d'un État membre statuant en dernier ressort<sup>24</sup> ».

30. Dans une décision récente rendue en décembre 2008, la CEJ a fait référence à l'effet utile en examinant les facteurs que la Commission européenne doit prendre en considération dans l'application de dispositions particulières du Traité CE, faisant valoir que celle-ci ne devrait pas se voir imposer un critère additionnel à prendre en compte de crainte de compromettre « l'effectivité [du] pouvoir exclusif » de la Commission dans ce domaine particulier<sup>25</sup>.

31. La CEJ a aussi appliqué systématiquement le principe de l'effet utile dans le contexte de la façon dont les tribunaux nationaux appliquent le droit communautaire<sup>26</sup>. Ainsi, dans *Unibet*, la Cour a fait remarquer que les États membres doivent assurer la protection juridictionnelle des droits que les justiciables tirent du droit communautaire et elle a affirmé qu'il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes sur une question donnée. Il appartient aussi à l'ordre juridique interne de chaque État membre de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire<sup>27</sup>. Cependant, ces modalités procédurales « ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne (principe de l'équivalence) et ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (principe d'effecti-

---

23. Affaire C-224/01, *Köbler c. Republik Österreich*, 2003 Rec. jur. Cour I-10, 239.

24. *Ibid.*, paragr. 33.

25. Affaire C-333/07, *Société Régie Networks c. Direction de contrôle fiscal Rhône-Alpes Bourgogne*, 2008 Rec. jur. Cour 0000, paragr. 94-95.

26. Voir notamment : affaire C-432/05, *Unibet*, 1997 Rec. jur. Cour I-2271, paragr. 43 ; affaires réunies C-222/05 à C-225/05, *van der Weerd et autres*, 2007 Rec. jur. Cour I-4233, paragr. 28.

27. Affaire C-432/05, *Unibet*, 2007 Rec. jur. Cour I-2271, paragr. 38-39.

tivité)<sup>28</sup> ». Le principe de la protection juridictionnelle effective est un principe général du droit communautaire<sup>29</sup>.

#### La Cour européenne des droits de l'homme

32. Les principes des articles 31 et 33 de la Convention de Vienne ont constamment et expressément guidé la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans son interprétation des dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (la Convention européenne), par le truchement de l'application de ce principe d'interprétation aux objets et aux buts particuliers de la Convention<sup>30</sup>.

33. *Golder c. Royaume-Uni* fournit l'explication la plus convaincante de l'approche de la CEDH, indiquant que l'objet et le but du traité sont des facteurs cruciaux dans toute détermination du sens ordinaire de ses termes :

Tel que le prévoit la « règle générale » de l'article 31 de la Convention de Vienne, le processus d'interprétation d'un traité forme un tout, une seule opération complexe ; ladite règle, étroitement intégrée, place sur le même pied les divers éléments qu'énumèrent les quatre paragraphes de [l'article 31 de la Convention de Vienne]<sup>31</sup>.

Dans *Golder*, la CEDH a épousé le principe de l'interprétation objective des droits protégés par la Convention. Ici, de nouveau, « l'objet et le but » ne constituent pas un principe subsidiaire d'interprétation, mais bien un paramètre clé du sens.

---

28. *Ibid.*, paragr. 43.

29. Affaire C-268/06, *Impact c. Minister for Agriculture and Food*, 2008 Rec. jur. Cour 0000, paragr. 43.

30. Voir J.G. Merrills, *The Development of International Law by the European Court of Human Rights*, p. 69 (1993). Voir aussi *Golder c. Royaume-Uni*, 18 Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.) (série A), paragr. 29 (1975) (indiquant que la Cour doit être guidée par les articles 31 à 33 de la Convention de Vienne sur le droit des traités).

31. *Golder c. Royaume-Uni*, *supra* note 30, paragr. 30. Les quatre paragraphes de l'article 31 de la Convention de Vienne mentionnés par la CEDH dans *Golder* peuvent être résumés ainsi : 1) un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire des termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but (paragr. 31(1)) ; 2) le contexte comprend le texte, le préambule et les annexes, et il comprend également tout accord ou instrument ayant rapport au traité qui a été établi par les parties (paragr. 31(2)) ; 3) il faut tenir compte de tout accord ultérieur intervenu entre les parties et de toute pratique ultérieurement suivie, ainsi que de toute règle pertinente du droit international applicable dans les relations entre les parties (paragr. 31(3)) ; 4) un terme sera entendu dans un sens particulier s'il est établi que telle était l'intention des parties (paragr. 31(4)). Voir la Convention de Vienne, *supra* note 3, art. 31. Voir aussi *supra*, paragr. 11-17 (traitant de l'article 31 de la Convention de Vienne).

34. En cherchant à appliquer ce principe général d'interprétation, la Cour a souvent invoqué le principe de l'effet utile, tant pour déterminer son propre rôle au sein du régime créé par la Convention européenne que pour interpréter les dispositions de fond de celle-ci.

35. Dans *Loizidou c. Turquie*, par exemple, la Cour, interprétant la Convention à la lumière de l'article 31 de la Convention de Vienne<sup>32</sup>, a relevé que « l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des êtres humains, appellent à interpréter et à appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences concrètes et effectives<sup>33</sup> ». De l'avis de la Cour, les États ne pourraient pas apporter à la Convention des restrictions supprimant la compétence de la Cour, étant donné le rôle de celle-ci dans l'amélioration de l'efficacité de la Convention. Permettre de telles restrictions, la Cour a-t-elle soutenu, « affaiblirait gravement le rôle de la Commission et de la Cour dans l'exercice de leurs fonctions, mais amoindrirait aussi l'efficacité de la Convention en tant qu'instrument constitutionnel de l'ordre public européen<sup>34</sup> ».

36. Se reportant de nouveau à l'effet utile, la CEDH a jugé une affaire recevable même dans un cas où l'éventuelle partie en litige ne pouvait pas démontrer un préjudice concret attribuable à une mesure en raison du caractère secret de cette dernière :

De l'avis de la Cour, l'effet utile de la Convention implique, en pareilles circonstances, une possibilité d'accès à la Commission. S'il n'en était pas ainsi, l'efficacité du mécanisme de mise en œuvre de la Convention serait grandement affaiblie. La Convention et ses institutions ayant été créées pour protéger l'individu, les clauses procédurales de la Convention doit être appliquées d'une manière qui serve à rendre efficace le système des requêtes individuelles<sup>35</sup>.

La Cour a souligné que la Convention « doit également se lire comme un tout et s'interpréter de manière à promouvoir sa cohérence interne et l'harmonie entre ses diverses dispositions<sup>36</sup> ».

32. *Loizidou c. Turquie*, 310 Cour eur. D.H. (série A), paragr. 73 (1995).

33. *Ibid.*, paragr. 72.

34. *Ibid.*, paragr. 75. Voir aussi *ibid.*, paragr. 70 : « La Cour relève que les articles 25 et 46 sont des dispositions essentielles à l'efficacité du système de la Convention puisqu'ils délimitent la responsabilité de la Commission et de la Cour, celle « d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties Contractantes » à la Convention (article 19), en fixant leur compétence pour connaître des griefs tirés de violations alléguées des droits et libertés énoncés dans ce texte. Lorsqu'elle interprète ces dispositions clés, elle doit tenir compte du caractère singulier de la Convention, traité de garantie collective des droits de l'homme et des libertés fondamentales. »

35. *Klass c. Allemagne*, 28 Cour eur. D.H. (série A), paragr. 34 (1978).

36. *Stec c. Royaume-Uni*, 2005-X Cour eur. D.H. 321, 340, paragr. 47 (2005).

37. Dans l'interprétation des droits fondamentaux protégés par la Convention, la Cour a également mis l'accent sur l'effet utile. Ainsi, dans *Airey c. Irlande*, elle a rejeté l'argument de l'Irlande selon lequel M<sup>me</sup> Airey avait accès au tribunal parce qu'elle pouvait se représenter elle-même, même si elle n'avait pas les moyens de retenir les services d'un avocat. Comme l'a affirmé la Cour, « [l]a Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs<sup>37</sup> ». Récemment, la Cour a signalé que l'exigence de l'accès au tribunal doit être consacrée non seulement en droit, mais aussi dans la pratique, à défaut de quoi le recours ne possède pas l'accessibilité et l'effectivité requises<sup>38</sup>.

38. Cette nécessité d'assurer que les droits protégés par la Convention sont pratiques et effectifs est évidente dans l'ensemble des décisions récentes de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>39</sup>. La Cour a souligné, dans *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*, que la disposition concernant le droit de recours individuel est l'un des piliers de l'efficacité du système de protection des droits de l'homme institué par la Convention. Lorsqu'elle interprète une telle disposition clé, la Cour doit tenir compte « du caractère singulier de la Convention, traité de garantie collective des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>40</sup> ». De plus, toujours dans *Mamatkoulov*, la Cour a relevé l'importance d'interpréter et appliquer la Convention « d'une manière qui en rende les garanties concrètes et effectives et non pas théoriques et illusoires. En outre, elle est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions actuelles<sup>41</sup> ».

#### Le Comité des droits de l'homme

39. La pratique de la Cour européenne de justice et de la Cour européenne des droits de l'homme démontre à la fois la nécessité et la valeur du principe de l'effet utile, qui leur permet d'accomplir leurs fonctions. Cependant, ces entités sont chargées d'interpréter des traités qui

37. *Airey c. Irlande*, 32 Cour eur. D.H. (série A), paragr. 24 (1979). Voir aussi : *Affaire « linguistique belge »*, 6 Cour eur. D.H. (série A), paragr. 3 et 4 (1968) ; *Golder c. Royaume-Uni*, supra note 30, paragr. 35 ; *Luedicke, Belkacem et Koç c. Allemagne*, 29 Cour eur. D.H. (série A), paragr. 42 (1978) ; *Marckx c. Belgique*, 31 Cour eur. D.H. (série A), paragr. 31 (1979) ; *Artico c. Italie*, 37 Cour eur. D.H. (série A), paragr. 33 (1980) ; *Kamasinski c. Autriche*, 168 Cour eur. D.H. (série A), paragr. 65 (1989).

38. *Moldovan c. Roumanie* (n° 2), 44 European Human Rights Reports (Eur. H.R. Rep.) 16, paragr. 118 (2007).

39. Voir entre autres : *Al-Moayad c. Allemagne*, 44 Eur. H.R. Rep. SE22, paragr. 124-125 (2007) ; *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*, 41 Eur. H.R. Rep. 25, paragr. 100 (2005).

40. *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*, supra note 39, paragr. 100. Voir aussi *ibid.*, paragr. 100-102.

41. *Ibid.*, paragr. 121. Voir aussi : *Sahin c. Turquie*, 2005-XI Cour eur. D.H. 174, 210, paragr. 136 (2005).

imposent aux États signataires un ensemble d'obligations complexes et de grande portée, et elles possèdent elles-mêmes l'entière panoplie des pouvoirs judiciaires. Leur interprétation de la portée de ces pouvoirs dans le contexte de leur traité respectif est, de ce fait, audacieuse et large. La situation du Comité des droits de l'homme est différente. Son application du principe de l'effet utile produit donc des résultats différents.

40. Contrairement à la CEJ et à la CEDH, le Comité des droits de l'homme (CDH) n'est pas un organe judiciaire. Le Comité a été institué par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIRDACP), sous le régime duquel il examine et étudie les rapports nationaux présentés par les États en application du PIRDACP<sup>42</sup>. Il peut aussi être déclaré compétent pour recevoir et examiner des communications concernant la procédure de plainte inter-États instituée par le PIRDACP<sup>43</sup>.

41. En outre, aux termes du Premier Protocole facultatif (PF) du PIRDACP<sup>44</sup>, le Comité examine des communications écrites émanant de particuliers qui allèguent avoir subi des préjudices personnels par suite de la violation des dispositions du PIRDACP. Dans de tels cas, le CDH a assumé des fonctions quasi judiciaires dans l'interprétation du traité<sup>45</sup>. En conséquence, il s'est fondé sur le principe de l'effet utile afin de faire progresser l'objet et le but du Protocole facultatif.

42. Dans *Antonaccio c. Uruguay*, une communication a été présentée au CDH au nom de Raúl Antonaccio, qui était alors en détention, par sa femme. Celle-ci a demandé que tous les documents écrits relatifs à la procédure soient envoyés à la victime alléguée. Le Comité a donné son accord<sup>46</sup>. Le Comité a également convenu que la victime devrait avoir la possibilité de communiquer directement avec lui. Il n'existe dans le PF aucune disposition expresse à l'un ou l'autre effet. Le Comité a donné l'explication suivante :

Si les gouvernements avaient le droit d'ériger des obstacles pour empêcher les contacts entre la victime et le Comité, la procédure établie par le Protocole facultatif serait dans bien des cas vidée de sa substance. Pour

42. Voir PIRDACP, *supra* note 15, art. 40.

43. Voir *ibid.*, art. 41. Le rôle et le mandat du Comité sous le régime du PIRDACP sont énoncés aux articles 28 à 45 du Pacte.

44. PF, *supra* note 15.

45. Lawrence R. Helfer et Anne-Marie Slaughter, « Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication », (1997) 107 *Yale L.J.* 273, 341.

46. *Antonaccio c. Uruguay*, Commission des droits de l'homme des Nations Unies (CDH N.U.), *Rapport du Comité des droits de l'homme*, DOAG N.U., 37<sup>e</sup> sess., supp. n° 40, à la p. 114, 117-118, paragr. 10-11, Doc. N.U. A/37/40 (1982).

une application effective du Protocole facultatif, les détenus doivent être en mesure de communiquer directement avec le Comité<sup>47</sup>.

43. Dans son examen de questions liées au fardeau de la preuve, le Comité a interprété le paragraphe 4(2) du PF de manière à assurer que l'absence de collaboration de la part d'un État n'entrave pas l'efficacité de la procédure instituée par le PF. Aux termes du paragraphe 4(2), l'État partie contre lequel une plainte a été déposée doit soumettre « par écrit au Comité des explications ou déclarations éclaircissant la question et indiquant, le cas échéant, les mesures qu'il pourrait avoir prises pour remédier à la situation ». Selon ce qu'a affirmé le Comité dans *Bleier c. Uruguay*, « [i]l découle implicitement du paragraphe 2 de l'article 4 du Protocole facultatif que l'État partie est tenu d'enquêter de bonne foi sur toutes les allégations de violation du Pacte portées contre lui et ses représentants ». Dans les cas où la victime alléguée a fourni de l'information étayée par des témoignages sérieux et où toute précision supplémentaire sur l'affaire dépend de renseignements que l'État partie détient et omet de transmettre, le Comité « peut estimer ces allégations fondées si l'État partie ne les réfute pas en fournissant des preuves et des explications satisfaisantes<sup>48</sup> ». Cette approche en matière de fardeau de la preuve sous le régime du PF a été appliquée systématiquement par le Comité des droits de l'homme ces dernières années<sup>49</sup>.

(ii) *Les pouvoirs implicites*

44. Dans la jurisprudence examinée ci-dessus, la nécessité de présupposer l'existence de certains pouvoirs et droits découle de la nécessité d'assurer l'application effective efficace du traité en cause<sup>50</sup>. De plus,

47. *Ibid.*, à la p. 120, paragr. 18.

48. *Bleier c. Uruguay*, CDH N.U., *Rapport du Comité des droits de l'homme*, DOAG N.U., 37<sup>e</sup> sess., supp. n° 40, à la p. 130, 135, paragr. 13.3, Doc. N.U. A/37/40 (1982). Voir aussi : *Birindwa et Tshisekedi c. Zaïre*, CDH N.U., *Rapport du Comité des droits de l'homme (volume II)*, DOAG N.U., 45<sup>e</sup> sess., supp. n° 40, annexe IV (I), à la p. 77, 83, paragr. 12.4, Doc. N.U. A/45/40 (1990) ; *Romero c. Uruguay*, CDH N.U., *Rapport du Comité des droits de l'homme*, DOAG N.U., 39<sup>e</sup> sess., supp. n° 40, à la p. 159, 162, paragr. 12.3, Doc. N.U. A/39/40 (1984) ; *Scarrone c. Uruguay*, CDH N.U., *Rapport du Comité des droits de l'homme*, DOAG N.U., 39<sup>e</sup> sess., supp. n° 40, à la p. 154, 157, paragr. 10.2, Doc. N.U. A/39/40 (1984).

49. Voir entre autres : *Grioua c. Algérie*, CDH N.U., *Rapport du Comité des droits de l'homme (volume II)*, DOAG N.U., 62<sup>e</sup> sess., supp. n° 40, à la p. 228, 235, paragr. 7.4, Doc. N.U. A/62/40 (vol. II) (2007) ; *Zheikov c. Fédération russe*, CDH N.U., *Rapport du Comité des droits de l'homme (volume II)*, DOAG N.U., 61<sup>e</sup> sess., supp. n° 40, à la p. 12, 15, paragr. 7.2, Doc. N.U. A/61/40 (vol. II) (2006) ; *Medjnoune c. Algérie*, CDH N.U., *Rapport du Comité des droits de l'homme (volume II)*, DOAG N.U., 61<sup>e</sup> sess., supp. n° 40, à la p. 369, 375, paragr. 8.3, Doc. N.U. A/61/40 (vol. II) (2006).

50. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, *supra* paragr. 20, le principe de l'effet utile et la doctrine des pouvoirs implicites sont souvent les deux faces d'une même médaille :

toutefois, le principe selon lequel une organisation instituée en vertu d'un traité jouit des pouvoirs implicites nécessaires à l'exercice des pouvoirs qui lui ont été expressément conférés constitue une doctrine de son propre chef, expressément reconnue par la Cour internationale de justice<sup>51</sup>. Cette doctrine est largement reconnue en droit des organisations internationales<sup>52</sup>.

### La Cour européenne de justice

45. En plus de faire progresser l'effet utile du Traité dans le cadre d'affaires telles que celles examinées plus haut, la Cour européenne de justice (CEJ) a aussi jugé nécessaire de conclure à l'existence de pouvoirs implicites pour d'autres institutions créées par son Traité fondateur. Ainsi, la Cour a statué dans *Commission c. Conseil (AETR)* que, même si le Traité ne conférait pas expressément à la Communauté le pouvoir de conclure des accords avec un non-membre, ce pouvoir pouvait, dans des cas particuliers, être inféré d'une compétence générale à s'occuper de la question en cause<sup>53</sup>. En outre, dans les cas où il était possible de conclure à l'existence de ce pouvoir, de façon explicite ou implicite, la Cour a statué que « les États membres ne sont plus en droit, qu'ils agissent

---

leur but est de faire en sorte qu'il soit donné effet à l'intention des parties dans l'interprétation d'un traité. Ils sont donc souvent impossibles à distinguer l'un de l'autre dans la pratique des tribunaux et des institutions internationales. Voir, entre autres, l'affaire 9/74, *Casagrande c. Landeshauptstadt München*, 1974 Rec. jurisp. de la Cour 773. Au titre de l'article 12 du Règlement 1612/68 de la Communauté européenne, les enfants d'un ressortissant d'un État membre qui est employé sur le territoire d'un autre État membre doivent être « admis aux cours d'enseignement général, d'apprentissage et de formation professionnelle dans les mêmes conditions » que les ressortissants de cet État, si ces enfants résident sur son territoire. La Cour européenne de justice s'est vu demander dans *Casagrande* si cela incluait le droit, pour un enfant, de recevoir la même subvention que celle accordée aux familles à faible revenu qui sont des ressortissants de l'État d'accueil. Même si la Communauté n'avait aucune compétence dans le domaine de l'éducation à l'époque, la Cour a statué que le droit de libre circulation et les références faites dans le Règlement à la nécessité d'éliminer les obstacles à la mobilité des travailleurs, y compris le droit pour le travailleur de se faire rejoindre par sa famille et les conditions d'intégration de cette famille dans le milieu du pays d'accueil, signifiaient que le droit de recevoir l'aide était présumé. *Ibid.*, paragr. 3-4. La Cour poursuivait ainsi : « [...] si la politique de l'enseignement et de la formation ne fait pas partie en tant que telle des domaines que le traité a soumis à la compétence des institutions communautaires, il ne s'ensuit pas que l'exercice des compétences transférées à la Communauté serait, de quelque façon, limité s'il était de nature à affecter les mesures prises en exécution d'une politique telle que celle de l'enseignement et de la formation ». *Ibid.*, paragr. 6.

51. *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, avis consultatif, 1996 C.I.J. 66, 79 (8 juillet) ; *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, 1949 C.I.J. 174, 182 (11 avril).

52. Voir José E. Alvarez, *International Organizations As Law-Makers*, p. 92 (2005).

53. Affaire 22/70, *Commission des Communautés européennes c. Conseil des Communautés européennes (Accord européen sur les transports routiers)*, 1971 R.J.C.J. 263, paragr. 12-16.

individuellement ou même collectivement, de contracter avec les États tiers des obligations affectant ces règles<sup>54</sup> ».

46. De même, la CEJ a conclu que, lorsqu'un article particulier du Traité « charge la Commission d'une mission précise, il faut admettre, sous peine d'enlever tout effet utile à cette disposition, qu'il lui confère, par là même, nécessairement les pouvoirs indispensables pour s'acquitter de cette mission<sup>55</sup> ». Dans *Allemagne et autres c. Commission*, la CEJ a conclu que l'article en question, à savoir l'article 118, « doit s'interpréter comme conférant à la Commission tous les pouvoirs nécessaires » pour s'acquitter de sa mission aux termes de cet article<sup>56</sup>. C'était le cas même si la Commission n'avait pas en vertu de l'article 118 le pouvoir d'imposer le résultat à atteindre par la consultation entreprise au titre de cet article, son pouvoir étant uniquement de nature procédurale<sup>57</sup>.

#### La Cour européenne des droits de l'homme

47. Dans sa première affaire, *Lawless c. Irlande*, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a fait face à une contestation procédurale relative aux pouvoirs conférés par la Convention à la Commission européenne des droits de l'homme<sup>58</sup>. Après avoir décidé de déférer l'affaire à la Cour, la Commission avait communiqué son rapport au requérant initial et avait sollicité des observations qu'elle pourrait alors transmettre à la CEDH. Aux termes de la Convention, le requérant individuel n'avait aucun droit d'être entendu par la CEDH ; la Commission avait mis au point la procédure contestée dans le cadre de son Règlement, de sorte que le point de vue du plaignant individuel puisse être représenté dans le cadre de la procédure judiciaire. L'État en cause, l'Irlande, s'est opposé et a soutenu que, par suite de la violation procédurale, la Cour ne pouvait pas instruire l'affaire. La CEDH, toutefois, a accueilli l'argument de la Commission selon lequel « les États contractants, sous réserve des dispositions expresses de la Convention, ont conféré à la Commission les pouvoirs nécessaires pour l'exécution effective de la tâche qui lui est confiée par l'article 19 de la Convention<sup>59</sup> ». La Cour relevait l'absence, dans la Convention, de toute disposition interdisant à la

54. *Ibid.*, paragr. 17.

55. Affaires jointes 281, 283, 284, 285, et 287/85, *République fédérale d'Allemagne et autres c. Commission des Communautés européennes (Politique migratoire)*, 1987 R.J.C.J. 3203, paragr. 28.

56. *Ibid.*

57. *Ibid.*, paragr. 34.

58. *Lawless c. Irlande*, 1 Cour eur. D.H. (série A) (1960).

59. *Ibid.*, à la p. 12.



Commission de publier son rapport ou de le communiquer à quiconque lorsqu'elle estimait que l'accomplissement de sa tâche l'exigeait<sup>60</sup>.

### Le Comité des droits de l'homme

48. L'Union européenne et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ont créé des régimes comportant plusieurs institutions, un tribunal dont les décisions sont exécutoires et des obligations précises imposées aux États parties. À nouveau, les pouvoirs qui doivent être présumés pour que de tels systèmes fonctionnent seront différents des pouvoirs d'une institution ayant des fonctions limitées sous le régime d'un traité plus simple. L'exercice de pouvoirs implicites par le Comité des droits de l'homme est donc très différent de l'interprétation d'une doctrine des droits implicites par les deux tribunaux examinés plus haut. Néanmoins, la pratique du CDH indique que certains pouvoirs implicites sont nécessaires afin que le Comité accomplisse les fonctions qui lui sont expressément confiées.

49. Au titre du Protocole facultatif (PF), le CDH a établi un Règlement intérieur destiné à lui permettre d'accomplir ses fonctions, puisque le Protocole ne donnait pas de précisions sur les règles de procédure à suivre<sup>61</sup>. Certaines des dispositions du Règlement mettent en place des procédures non expressément prévues dans le PF. Une disposition relative à des mesures provisoires, par exemple, est maintenant incluse à l'article 92. Selon cette disposition, le Comité peut faire connaître à l'État ses vues « sur l'opportunité de prendre des mesures provisoires pour éviter qu'un préjudice irréparable ne soit causé à la victime de la violation alléguée<sup>62</sup> ». Bien que ces demandes de mesures provisoires, tout comme les constatations du Comité, ne soient pas juridiquement contraignantes pour les États, ce pouvoir implicite a été exercé à d'importantes fins. Des sursis d'exécution ont été demandés et, à l'occasion, accordés pour un certain nombre de particuliers<sup>63</sup>.

---

60. *Ibid.*

61. Voir CDH N.U., *Pacte international relatif aux droits civils et politiques : Règlement intérieur du Comité des droits de l'homme*, articles 84-104, Doc. N.U. CCPR/C/3/Rev.8 (22 septembre 2005) [ci-après, le Règlement intérieur].

62. *Ibid.*, art. 92. Voir aussi Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee*, p. 131 (1991).

63. CDH N.U., *Rapport du Comité des droits de l'homme*, DOAG N.U., 43<sup>e</sup> sess., supp. n° 40, à la p. 154, paragr. 655, Doc. N.U. A/43/40 (1988) (rapportant qu'en application de l'article 86, maintenant l'article 92, des sursis d'exécution ont été demandés à deux États parties pour un certain nombre de requérants dont l'affaire était en instance devant le CDH en 1988, et que les sursis d'exécution ont été accordés). Voir en général MCGOLDRICK, *supra* note 62, aux p. 131-132.

50. Aux termes du paragraphe 5(4) du PF, le CDH « fait part de ses constatations à l'État partie intéressé et au particulier<sup>64</sup> ». C'est là le résultat final du processus de communications émanant de particuliers institué par le Protocole, et celui-ci ne donne aucune autre précision sur la teneur de ces constatations. Cependant, le CDH a élaboré le contenu de ses constatations dans le cadre de la procédure établie sous le régime du PF. Même si la fonction conférée au CDH n'est pas celle d'un organe judiciaire, il parvient à ses décisions dans un esprit judiciaire, marqué notamment par l'impartialité et l'indépendance des membres du Comité<sup>65</sup>. Les constatations du CDH qui sont communiquées à l'État partie et au particulier énoncent les conclusions du Comité sur les violations alléguées par l'auteur de la communication et, quand le Comité a conclu à une violation, elles énoncent aussi une réparation<sup>66</sup>. Dans le cadre de son règlement intérieur, le Comité a aussi créé une fonction de rapporteur spécial chargé du suivi des constatations faites sous le régime du PF ; ce rapporteur exhorte l'État partie à se conformer aux constatations du Comité et examine avec lui les éléments qui pourraient faire obstacle à leur application<sup>67</sup>.

51. En outre, le Comité des droits de l'homme accomplit des fonctions sous le régime du PIRDCEP<sup>68</sup>. Dans ce contexte, le Comité a institué des procédures destinées à améliorer l'efficacité de son mandat. Il a établi des directives visant à aider les États parties à se conformer à leurs obligations de rapport au titre de l'article 40 du PIRDCEP<sup>69</sup>. Il a également élaboré une procédure d'examen des rapports qu'il reçoit, basée sur la demande d'un complément d'information à l'État partie intéressé<sup>70</sup>, procédure qui a rendu l'examen [traduction] « dans la plupart des cas, plus fructueux que le rapport initial même<sup>71</sup> ».

52. Le mandat du CDH sous le régime du PIRDCEP ne comprend pas expressément la réception de renseignements autres que ceux fournis

64. PF, *supra* note 15, paragr. 5(4).

65. CDH N.U., *Observation générale n° 33*, Les obligations des États parties en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (version préliminaire non révisée), paragr. 11, Doc. N.U. CCPR/C/GC/33 (5 novembre 2008) [ci-après, l'Observation générale n° 33].

66. *Ibid.*, paragr. 12.

67. Règlement intérieur, *supra* note 61, art. 101 ; Observation générale n° 33, *supra* note 65, paragr. 16.

68. Voir PIRDCEP, *supra* note 15, art. 23-45.

69. CDH N.U., *Directives unifiées concernant les rapports présentés par les États parties conformément au Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, Doc. N.U. CCPR/C/66/GUI/Rev.2 (26 février 2001).

70. Voir *ibid.*, paragr. G.5.2. ; Règlement intérieur, *supra* note 61, art. 68.

71. Torkel OPSAHL, « The Human Rights Committee », dans *The United Nations and Human Rights : A Critical Appraisal*, p. 369, 403 (Philip Alston dir. pub., 1992).

par les États signataires. Au début, en vue de compléter le contenu inévitablement subjectif des rapports des États établis au titre de l'article 40, les membres individuels du Comité s'appuyaient fréquemment sur leurs propres connaissances personnelles, citant occasionnellement la source de leurs renseignements, mais s'abstenant plus souvent de mentionner quelque source que ce soit<sup>72</sup>. Avec le temps, et de plus en plus depuis 1986, il est devenu pour le Comité une pratique acceptée de citer des sources de renseignements autres que les États et les Nations Unies, de maintenir de bonnes relations avec les organisations non gouvernementales et de recevoir une quantité considérable de matériel<sup>73</sup>. Le CDH s'appuie sur du matériel reçu du Secrétariat qui comprend des renseignements provenant d'organisations gouvernementales internationales et non gouvernementales, ainsi que d'autres documents pertinents, des rapports établis par des organismes spécialisés et d'autres organes des Nations Unies, de même que des rapports provenant d'organisations non gouvernementales et d'institutions nationales œuvrant dans le domaine des droits de l'homme<sup>74</sup>. Le CDH se fonde aussi directement sur des sources de renseignements non gouvernementales<sup>75</sup>. L'utilisation de renseignements externes par les membres du Comité n'est plus considérée comme controversée<sup>76</sup>. La réception de renseignements non expressément mentionnés dans le cadre de son mandat est essentielle pour que le CDH ne soit pas forcé de se fonder uniquement sur l'information reçue des États. Elle constitue donc un corollaire nécessaire au rôle de surveillance de la mise à exécution du PIRDCP dévolu au Comité.

#### IV. L'application des principes d'interprétation à l'ANACDE

53. Pour résumer brièvement les questions abordées plus haut, en vertu du droit international, les termes d'un traité doivent être interprétés dans leur contexte ainsi qu'à la lumière de l'objet et du but du traité. Ces injonctions sont entièrement cohérentes avec l'obligation globale, pour tout interprète d'un traité, de déterminer l'intention des parties. Cette intention est exprimée dans le traité envisagé dans son ensemble,

72. McGoldrick, *supra* note 62, aux p. 77-78.

73. *Ibid.*, à la p. 79.

74. CDH N.U., *Working Methods, Overview of the Working Methods of the Human Rights Committee*, paragr. VI-VIII, <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/workingmethods.htm>>. Voir aussi : CDH N.U., *Rapport du Comité des droits de l'homme volume 1 (2002)*, DOAG N.U., 57<sup>e</sup> sess., supp. n° 40, à la p. 155, annexe III, paragr. 12, Doc. N.U. A/57/40 (vol. 1) (2002).

75. Voir, par exemple, CDH N.U., *Rapport du Comité des droits de l'homme volume 1 (2006)*, DOAG N.U. 61<sup>e</sup> sess., supp. n° 40, à la p. 5, paragr. 13-14, Doc. N.U. A/61/40 (vol. I) (2006).

76. McGoldrick, *supra* note 62, à la p. 79.

dans son préambule et dans son énoncé des buts tout autant que dans ses dispositions de fond. Afin de cerner cette intention, les interprètes des traités ont élaboré deux techniques d'interprétation : le principe de l'effet utile et la doctrine des pouvoirs implicites.

54. Ces techniques d'interprétation sont largement subordonnées au contexte. Elles sont basées sur le texte et elles ne se fondent pas sur une notion prépondérante de ce dont les parties *auraient dû* convenir. Ainsi, même si le principe d'interprétation reste le même d'un contexte à l'autre, il faut dans chaque cas prendre en compte l'objet et le but du traité pour pouvoir déterminer ce qui le rendra effectif et quels pouvoirs il pourrait être nécessaire de présupposer. L'objet et le but de l'ANACDE sont donc un élément central de tout examen du rôle du Secrétariat dans le cadre du processus des communications sur les questions d'application de l'ANACDE.

55. Le Secrétariat de la CCE est un organe indépendant<sup>77</sup> auquel l'article 14 de l'ANACDE confère le pouvoir de constituer un dossier factuel, sous réserve de l'approbation initiale du Conseil par un vote des deux tiers et sous réserve des dispositions de l'Accord.

56. L'ANACDE a été conclu à titre d'accord environnemental parallèle à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Dans son préambule, l'ALÉNA fait état de la volonté de renforcer « l'élaboration et l'application des lois et règlements en matière d'environnement<sup>78</sup> » et l'ANACDE mentionne expressément cette disposition de l'ALÉNA dans son propre préambule<sup>79</sup>. Les objectifs de l'ANACDE, énoncés à l'article 1, comprennent les suivants : « favoriser l'observation et l'appli-

---

77. Le paragraphe 11(4) est ainsi libellé : « Dans l'exercice de leurs fonctions, le directeur exécutif et les membres de son personnel ne solliciteront ni ne recevront d'instructions d'aucun gouvernement ou d'aucun organisme extérieur au Conseil. Chacune des Parties respectera le caractère international des responsabilités du directeur exécutif et des membres de son personnel, et elle ne cherchera pas à les influencer dans l'exercice de leurs fonctions. »

78. Accord de libre-échange nord-américain, 17 décembre 1992, 32 I.L.M. 289, préambule [ci-après, l'ALÉNA].

79. ANACDE, *supra* note 1, préambule, paragr. 5. Le préambule de l'ANACDE établit à la fois qu'il importe de protéger l'environnement et que les États ont le droit souverain de poursuivre leurs propres politiques en matière d'environnement et de développement. Il souligne également « l'importance de la participation du public pour assurer la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement ». *Ibid.*, préambule, paragr. 6. Voir aussi *ibid.*, préambule, paragr. 9, qui rappelle la « tradition de coopération environnementale » des parties et qui exprime « leur intention, afin de promouvoir cette coopération, d'appuyer et de consolider les accords internationaux et les politiques et mesures législatives en vigueur dans le domaine de l'environnement ».

cation des lois et réglementations environnementales » et « encourager la transparence et la participation du public quant à l'élaboration des lois, réglementations et politiques environnementales<sup>80</sup> ».

57. Dans le même ordre d'idées, dans la version révisée 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* adoptée par le Conseil de la CCE en juin 1999<sup>81</sup>, le préambule indique que « les modifications apportées aux Lignes directrices sont destinées à améliorer la transparence et l'équité du processus public relatif aux communications et sont conformes au paragraphe 11(4)<sup>82</sup> » de l'ANACDE, et reconnaît « l'engagement du Conseil face à un processus qui respecte le rôle décisionnel du Secrétariat aux termes de l'article 14 de l'Accord<sup>83</sup> ».

58. L'amélioration continue de l'environnement, la transparence et la participation du public et l'application efficace des lois nationales de l'environnement sont donc des objectifs clés de l'ANACDE. La constitution d'un dossier factuel aux termes de l'article 15 de l'Accord est un moyen crucial d'atteindre ces objectifs. L'ANACDE prévoit un arbitrage entre les parties intéressées à une plainte, assuré par une partie, concernant l'omission systématique par une autre partie d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement<sup>84</sup>. Ce processus débute par des consultations, d'abord entre les parties intéressées et ensuite, si nécessaire, au niveau du Conseil afin de parvenir à une solution mutuellement satisfaisante<sup>85</sup>. Aucun critère minimal n'est précisé pour une telle solution. Si la partie plaignante est toujours insatisfaite, le Conseil, par un vote des deux tiers, doit réunir un groupe spécial arbitral. Toutefois, la compétence de ce groupe arbitral est limitée à des situations précises liées aux échanges inter-États ou à la concurrence<sup>86</sup>.

80. *Ibid.*, al. 1g) et h).

81. Commission de coopération environnementale, version révisée 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*, adoptée par la résolution du Conseil n° 99-06, 28 juin 1999, modifiée par la résolution du Conseil n° 01-06 adoptée le 29 juin [ci-après, la version révisée des *Lignes directrices*].

82. Voir *supra* note 77.

83. Les *Lignes directrices* n'ont pas pour objet de modifier l'Accord de quelque façon que ce soit. Voir la version révisée des *Lignes directrices*, *supra* note 81, paragr. 18.1.

84. ANACDE, *supra* note 1, paragr. 22(1). Voir, en général, *ibid.*, art. 22-36.

85. *Ibid.*, art. 22 et 23.

86. *Ibid.*, paragr. 24(1). Un groupe spécial arbitral sera réuni par un vote des deux tiers « si l'allégation selon laquelle une Partie aurait omis de façon systématique d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement implique une situation visant un lieu de travail, une société, une entreprise ou un secteur qui produit des produits ou fournit des services : a) qui sont échangés entre les territoires des Parties ;

Par conséquent, le processus a une portée limitée. En outre, l'expérience d'autres tribunaux montre que les procédures de règlement des différends entre États donnent lieu à un nombre d'affaires de beaucoup inférieur à celui des procédures de règlement des différends mettant en jeu des particuliers ou des groupes privés<sup>87</sup>.

59. Le mécanisme qui permet à des parties privées de présenter des communications concernant l'omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement et qui peut déboucher sur la constitution d'un dossier factuel fournit donc une voie parallèle pour assurer une application efficace. Le Secrétariat joue un rôle central dans ce processus. Le dossier factuel, par la collecte et la publication de renseignements, fournit le moyen qui permet aux États parties et au public de surveiller l'observation des lois environnementales. En sa qualité de responsable de la constitution de ce dossier factuel, le Secrétariat doit être crédible aux yeux des divers groupes d'intéressés. Afin que cette crédibilité soit maintenue, son autonomie doit être préservée et doit être perçue comme étant préservée.

60. Pour s'acquitter de ses fonctions, le Secrétariat dispose d'un éventail de pouvoirs. Certains d'entre eux sont expressément énoncés dans le traité<sup>88</sup>. Aux termes des articles 14 et 15 de l'ANACDE, le Secrétariat peut « 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 » s'il juge que certains critères précisés sont respectés<sup>89</sup>.

---

ou b) qui font concurrence, sur le territoire de la Partie visée par la plainte, à des produits et à des services fournis par des personnes d'une autre Partie ».

87. Voir Helfer et Slaughter, *supra* note 45, à la p. 286.

88. Outre la procédure relative aux communications établies par les articles 14 et 15, le Secrétariat a aussi de vastes pouvoirs et une grande latitude, aux termes de l'article 13 de l'ANACDE, en matière d'établissement de rapports. Les pouvoirs de recueillir de l'information et d'établir des rapports conférés au Secrétariat au titre de l'article 13 montre que l'un des rôles les plus importants du Secrétariat consiste à recueillir de l'information en vue de favoriser la coopération pour la protection de l'environnement et à contribuer ainsi à l'amélioration continue de l'environnement. ANACDE, *supra* note 1, art. 13. Le Conseil peut s'opposer à l'établissement d'un rapport par un vote des deux tiers, mais il n'est pas nécessaire qu'il approuve officiellement l'établissement d'un rapport. Le Secrétariat ne peut pas établir un rapport qui comporte des questions liées au fait qu'une partie omet ou non d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales.

89. *Ibid.*, paragr. 14(1). Si le Secrétariat détermine que la communication justifie la demande d'une réponse à la partie, cette réponse doit être demandée et doit être fournie par la partie. *Ibid.*, paragr. 14(2) et (3). Si le Secrétariat considère ensuite que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, il en informe le Conseil, en indiquant ses motifs. *Ibid.*, paragr. 15(1).

61. Le Secrétariat a une grande latitude pour ce qui est de décider de demander ou non une réponse à l'État partie intéressé et de recommander ou non au Conseil qu'un dossier factuel soit constitué<sup>90</sup>. En vue d'établir si une communication justifie la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat doit évaluer le fond de la plainte, à titre de question préliminaire, afin de déterminer si les allégations faites ont assez de poids pour qu'il convienne d'aller de l'avant.

62. Le Secrétariat constitue un dossier factuel si le Conseil, par un vote des deux tiers, lui en donne instruction<sup>91</sup>. Lorsqu'il constitue un dossier factuel, le Secrétariat tient compte de toutes informations fournies par une partie et jouit du vaste pouvoir d'examiner « toutes informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres : a) rendues publiquement accessibles ; b) soumises par des organisations non gouvernementales ou des personnes intéressées ; c) soumises par le Comité consultatif public mixte ; ou d) élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants<sup>92</sup> ».

63. La version provisoire d'un dossier factuel est présentée au Conseil. Toute partie peut présenter ses observations sur « l'exactitude des faits qu'il contient » dans un délai de 45 jours et le Secrétariat inclut, selon qu'il y a lieu, ces observations dans le dossier factuel final. Le dossier factuel final est ensuite soumis au Conseil qui peut, par un vote des deux tiers, le rendre publiquement accessible<sup>93</sup>.

64. Outre les pouvoirs qui lui sont expressément conférés, le Secrétariat doit disposer de pouvoirs subsidiaires additionnels qui sont clairement nécessaires pour qu'il puisse s'acquitter des fonctions dont il est chargé. Compte tenu des buts de l'ANACDE ainsi que des fonctions expressément dévolues au Secrétariat concernant la constitution des dossiers factuels, le Secrétariat doit pouvoir déterminer quelle information est pertinente et recueillir cette information. Ce pouvoir requiert à

90. Voir *ibid.*, paragr. 14(2) et 15(1).

91. *Ibid.*, paragr. 15(2). La constitution d'un dossier factuel est sans préjudice de toute mesure ultérieure pouvant être prise au regard d'une communication. *Ibid.*, paragr. 15(3).

92. *Ibid.*, paragr. 15(4). Voir *ibid.*, art. 30. L'article 30 porte sur les pouvoirs d'un groupe spécial d'arbitrage constitué sous le régime de la Partie V de l'ANACDE en vue de recueillir de l'information. Contrairement au Secrétariat, le pouvoir d'un tel groupe spécial de recueillir de l'information auprès d'experts est expressément soumis au contrôle du Conseil : « Sur demande d'une Partie contestante, ou de sa propre initiative, le groupe spécial pourra obtenir des informations et des avis techniques de toute personne ou tout organisme, selon qu'il le jugera à propos, à condition que les Parties contestantes en conviennent ainsi, et sous réserve des modalités qu'elles arrêteront. » (Italiques ajoutés.)

93. *Ibid.*, paragr. 15(5), (6) et (7).

son tour que le Secrétariat examine un éventail d'enjeux qui lui permettront de déterminer ce qui est pertinent et de présenter un tableau complet de la situation. Ainsi, le Secrétariat doit être en mesure d'exercer les pouvoirs suivants lorsqu'il recueille l'information :

- La capacité de déterminer quelle information est pertinente et de recueillir cette information.
- La capacité d'envisager des solutions de rechange aux activités d'application des lois menées par l'État partie.
- La capacité de prévoir les obstacles actuels et potentiels à l'application efficace des lois.
- La capacité d'examiner le résultat réel et probable de toute mesure proposée d'application des lois.
- La capacité d'accomplir ses fonctions sans entrave, bien que sous la supervision générale du Conseil.

65. Aux termes de l'article 15 de l'ANACDE, le Secrétariat peut examiner toute information pertinente<sup>94</sup>. La détermination de ce qui est pertinent, cependant, dépend à la fois du contexte technique et du contexte juridique. À cette fin, il faut savoir quelles activités constituent des activités d'application des lois et quelles activités sont efficaces. Par exemple, cela peut obliger à examiner le niveau d'activité du gouvernement, y compris le degré d'investissement du gouvernement, les résultats de cette activité et le fait que l'activité est crédible ou non aux yeux du public en tant qu'effort effectué de bonne foi. La détermination de la pertinence peut obliger en outre à élaborer une norme quant à ce que suppose une application efficace des lois, comme moyen d'évaluer quelle information concernant les pratiques actuelles d'application des lois est pertinente. Le Secrétariat doit avoir le pouvoir de recueillir tous les renseignements de cette nature.

66. D'une façon plus générale, le Secrétariat doit avoir le pouvoir de recueillir et d'examiner de l'information sur les solutions de rechange aux mesures d'application des lois déjà prises. Les objectifs énoncés de l'amélioration de la participation du public et de la transparence supposent implicitement que le dossier factuel, s'il est rendu publiquement accessible, doit présenter un contexte suffisant pour permettre

---

94. Voir *supra* paragr. 62.



l'évaluation des informations techniques, scientifiques et autres<sup>95</sup>. Un mode d'action donné peut sembler être appliqué efficacement ; il peut n'être que relativement inefficace comparativement à d'autres pratiques possibles et disponibles. Dans cette mesure, le Secrétariat doit avoir le pouvoir d'élaborer et de rendre publiques de telles solutions de rechange afin d'assurer une participation effective du public.

67. De même, le Secrétariat doit pouvoir prévoir les obstacles actuels et potentiels aux pratiques d'application des lois prévues par un État. Dans la mesure où de tels obstacles sont facilement apparents pour les spécialistes de l'environnement et les responsables de l'élaboration des politiques, leur présence est un élément crucial du contexte dans lequel l'information concernant les pratiques actuelles doit être évaluée. Le Secrétariat doit pouvoir recueillir et examiner l'information qui fournit ce contexte. Le public doit être mis au courant. Facteur tout aussi important, toutefois, les hauts responsables de l'État doivent être mis au courant afin d'améliorer leur propre rendement.

68. Inversement, le Secrétariat doit aussi être en mesure de recueillir et d'examiner de l'information concernant les répercussions réelles et potentielles de toute mesure d'application des lois qu'une partie prend ou projette de prendre. Cela peut comprendre les effets possibles sur d'autres efforts axés sur la protection de l'environnement, en raison soit d'effets secondaires environnementaux, soit d'une canalisation des ressources vers le problème à l'étude. Ou cela peut signifier recueillir de l'information sur les répercussions nettes d'une mesure proposée en utilisant des modèles informatisés ou en tirant parti de l'expérience acquise ailleurs. Également, l'information concernant le degré d'observation des lois environnementales par un milieu réglementé est clairement pertinente à cet égard.

69. Le Secrétariat est soumis à la supervision générale du Conseil<sup>96</sup>. Cependant, en exerçant cette supervision, le Conseil ne peut pas intervenir dans l'accomplissement nécessaire et effectif du mandat du Secrétariat. Le fait de permettre au Secrétariat de remplir ses fonctions et de recueillir et présenter l'information pertinente d'une façon qui assurera sa légitimité, sa crédibilité et son indépendance est conforme à l'obligation de bonne foi énoncée à l'article 26 de la Convention de Vienne. L'obligation de permettre au Secrétariat d'accomplir ses fonctions sans entrave découle également de l'exigence prévue au paragraphe 11(4) de l'ANACDE selon laquelle « [c]haque des Parties respectera le caractère

---

95. ANACDE, *supra* note 1, paragr. 15(4).

96. *Ibid.*, al. 10(1)c).

international des responsabilités du directeur exécutif et des membres de son personnel, et elle ne cherchera pas à les influencer dans l'exercice de leurs fonctions<sup>97</sup> ».

70. Au total, la constitution d'un dossier factuel qui répond à la question soulevée dans le cadre du processus des communications, question reposant sur l'allégation qu'un État partie omet d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales, est une tâche complexe. Cela nécessite que le Secrétariat jouisse d'une latitude et soit en mesure de l'exercer en ce qui concerne la collecte de l'information pertinente. La préservation de l'autonomie du Secrétariat à l'égard de l'accomplissement de cette fonction protège la crédibilité des parties et favorise l'efficacité de l'ANACDE dans son ensemble.

## V. Conclusion

71. En droit international, un traité doit être interprété conformément au sens ordinaire de ses termes lorsque ceux-ci sont envisagés dans leur contexte et à la lumière de l'objet et du but du traité. Ce précepte familier acquiert un sens concret par le truchement de l'application de deux principes intermédiaires d'interprétation : le principe de l'effet utile et la doctrine des pouvoirs implicites. De nombreuses entités internationales instituées sous le régime d'un traité se sont fondées sur ces principes afin d'atteindre des résultats précis lorsqu'elles se heurtaient à des oppositions entre les stipulations du traité et les faits dans des affaires réelles. Les résultats de ces affaires ne sont généralement pas opportuns dans le contexte de la CCE, mais la pratique de l'interprétation fournit au Secrétariat un modèle qui lui permet d'examiner et de définir la portée de son propre rôle au sein de la CCE et, d'une façon plus générale, sous le régime de l'ANACDE.

72. L'objet et le but de l'ANACDE sont expressément énoncés comme comprenant l'amélioration continue de la qualité de l'environnement, l'application efficace de la législation environnementale nationale des États parties ainsi que l'amélioration de la participation du public et de la transparence. Le processus des communications sur les questions d'application institué par les articles 14 et 15 de l'ANACDE constitue un moyen clé d'atteindre ces objectifs, en permettant aux citoyens de présenter directement des communications au Secrétariat dans un effort visant, sous réserve de l'approbation du Secrétariat et du Conseil, à

---

97. *Ibid.*, paragr. 11(4).

déclencher un processus qui débouchera sur la fourniture d'information au public<sup>98</sup>.

73. Aux termes des articles 14 et 15, le Secrétariat est chargé de constituer un dossier factuel lorsqu'il a déterminé qu'une communication est crédible selon des critères précisés dans l'ANACDE et lorsque le Conseil lui en donne instruction par un vote des deux tiers. Le Secrétariat a la latitude nécessaire pour déterminer quelle information est pertinente par rapport à la question de l'application efficace et aux fins de la participation du public à l'amélioration du processus d'application. Cette information peut comprendre une norme hypothétique relative à l'application efficace, un examen approfondi des obstacles à l'application efficace et la présentation de solutions de rechange aux mécanismes d'application proposés par la partie défenderesse. Elle peut également comprendre une évaluation des répercussions réelles et probables d'un mode d'action présent ou futur entrepris par une partie. Le Secrétariat a le pouvoir de recueillir cette information et de l'inclure dans son dossier factuel. Ce que le Secrétariat ne peut pas faire, cependant, c'est présenter une opinion ou une détermination définitive concernant la question de savoir si la pratique d'une partie constitue en droit une « application efficace » sous le régime de l'ANACDE. « Efficace », en ce sens, est un terme technique dont la signification ne saurait être déterminée que par un arbitre ou un législateur national.

74. Le principe directeur, pour le Secrétariat, doit être le besoin pour le public d'avoir accès au dossier factuel et d'en assimiler la teneur. Que doit savoir le public afin de pouvoir participer plus efficacement à la promotion de l'application des lois environnementales et à l'amélioration concrète de l'environnement ? Un patient ne peut pas évaluer un mode de traitement proposé sans connaître les solutions de rechange ainsi que les résultats réels et potentiels de toutes les thérapies proposées ni, en fait, sans avoir une certaine notion de ce qu'est la santé elle-même. Au même titre, le public ne peut pas arriver à comprendre des faits concernant une affaire sans disposer d'une information à l'appui destinée à créer un contexte permettant l'évaluation.

---

98. Le dossier factuel n'est pas rendu publiquement accessible sans l'approbation des deux tiers du Conseil. *Ibid.*, paragr. 15(7). Le Secrétariat doit soustraire à la publication toute information qui pourrait révéler l'identité de la partie autre qu'un État dont émane la communication, à la demande de cette partie ou si le Secrétariat le juge approprié, et il doit soustraire à la publication toute information désignée comme confidentielle ou exclusive par la partie autre qu'un État qui l'a fournie. *Ibid.*, paragr. 11(8). L'article 39 protège les États parties contre l'obligation de révéler certains renseignements, notamment les renseignements à caractère confidentiel ou exclusif. *Ibid.*, art. 39.

75. Les parties désirent assurer la participation active du public à l'amélioration de l'application des lois environnementales. Ce but est l'un des objets de l'ANACDE. Les articles 14 et 15 doivent être interprétés à la lumière de cet objet. Le Secrétariat doit avoir la latitude de déterminer quels genres de renseignements sont pertinents par rapport à l'application efficace des lois, de manière à faciliter la tâche au public dans la réalisation de sa propre évaluation. Le Conseil peut toujours voter de ne pas donner au Secrétariat l'instruction de constituer un dossier factuel ou de ne pas rendre un dossier factuel publiquement accessible. Mais il ne peut pas contraindre ou censurer le processus de constitution au-delà des limites expressément énoncées dans l'ANACDE.

76. L'autonomie du Secrétariat préserve la crédibilité de l'ensemble du processus des communications de citoyens. Dans la mesure où le Secrétariat est impartial et indépendant, et où il est *perçu* comme étant impartial et indépendant, toutes les parties à un différend concernant l'application efficace des lois environnementales sont motivées à recourir à ce processus conformément aux dispositions de l'ANACDE. C'est là l'intention des États parties à l'ANACDE. Selon les principes directeurs du droit international, tels qu'ils sont appliqués à l'ANACDE, le Secrétariat a la latitude de rendre sa propre fonction efficace à la lumière des buts que le traité lui prescrit de contribuer à atteindre.



**Décisions rendues par le  
Secrétariat en vertu des articles 14  
et 15 de l'Accord nord-américain  
de coopération dans le  
domaine de l'environnement,  
entre le mois de septembre 2008  
et le mois d'août 2010**



## PRÉAMBULE

Le Canada, le Mexique et les États-Unis (les Parties) ont mis en œuvre l'ALÉNA en 1994, en même temps qu'un accord parallèle à celui-ci, à savoir l'ANACDE.

L'ANACDE soutient les buts et objectifs environnementaux énoncés dans l'ALÉNA et reconnaît l'importance de la participation du public aux activités de conservation, de protection et d'amélioration de l'environnement. À cet égard, le processus de communications des citoyens prévu aux articles 14 et 15 de l'ANACDE est un mécanisme novateur qui permet à la population de contribuer à l'atteinte des buts fixés dans l'ANACDE. Le présent volume de la série fait le point sur les activités qu'a entreprises le Secrétariat de la CCE depuis le mois d'août 2008 relativement aux questions d'application visées aux articles 14 et 15 ; on y présente également un document de recherche élaboré par des spécialistes en matière de droit international de l'environnement dans le cadre des questions relatives aux articles 14 et 15 de l'ANACDE.

En vertu du processus de communications des citoyens défini dans l'ANACDE, le public peut demander que la CCE étudie des questions reliées à l'observation des lois de l'environnement au Canada, au Mexique et aux États-Unis. Le Secrétariat applique ce processus conformément aux articles 14 et 15 de l'ANACDE et aux *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application* adoptées par le Conseil en octobre 1995 et révisées en juin 1999 et en juin 2001. Le Secrétariat peut examiner toute communication présentée par une personne ou une organisation non gouvernementale alléguant qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Sous réserve de certaines conditions, le Secrétariat peut demander une réponse à la Partie visée. Par la suite, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la communication justifie, à la lumière de toute réponse de la Partie, la constitution d'un « dossier factuel ». Les dossiers factuels renferment des informations sur de présumées omissions d'assurer l'application efficace des lois de l'environnement en Amérique du Nord, informations susceptibles d'être



utiles aux auteurs des communications, aux Parties à l'ANACDE et à d'autres membres du public qui souhaitent entreprendre une action qui leur semble appropriée en rapport avec les questions traitées. Pour qu'un tel dossier soit préparé et pour qu'il soit rendu publiquement accessible, il faut dans les deux cas un vote des deux tiers des membres du Conseil.

Depuis la création du processus en 1995 jusqu'au mois d'août 2010, le Secrétariat a reçu 74 communications de citoyens. Vingt-six de ces communications visent le Canada, trente-huit visent le Mexique, neuf visent les États-Unis et une vise à la fois le Canada et les États-Unis. Certaines communications – dont la majorité de celles qui visent le Mexique – portent sur un projet ou un incident donné, tandis que d'autres ont trait à l'omission généralisée d'assurer l'application efficace des lois de l'environnement dans un secteur d'activité donné. Les communications se rapportent à l'application de nombreuses dispositions relatives à la protection de l'environnement, mais ce sont les dispositions relatives à la protection de l'habitat, à la prévention de la pollution et aux évaluations environnementales qui sont le plus fréquemment mentionnées. À la fin du mois d'août 2010, soixante et une communications avaient été classées ; dans tous ces cas, on a soit rendu un dossier factuel publiquement accessible, soit mis fin à l'examen en cours de processus.

Depuis 1994, quinze dossiers factuels ont été constitués et rendus publics. Ils portaient sur les communications suivantes : SEM-96-001 (*Cozumel*) ; SEM-97-001 (*BC Hydro*) ; SEM-97-002 (*Rio Magdalena*) ; SEM-97-006 (*Oldman River II*) ; SEM-98-004 (*BC Mining*) ; SEM-98-006 (*Aquanova*) ; SEM-98-007 (*Metales y Derivados*) ; SEM-99-002 (*Oiseaux migrants*) ; SEM-00-004 (*BC Logging*) ; SEM-00-005 (*Molymex II*) et SEM-00-006 (*Tarahumara*) ; SEM-02-001 et SEM-04-006 (*Exploitation forestière en Ontario et Exploitation forestière en Ontario II*) ; SEM-02-003 (*Pâtes et papiers*) ; SEM-03-004 (*Alca Iztapalaca II*) et SEM-03-005 (*Technoparc de Montréal*).

Au 31 août 2010, treize communications étaient à l'étude. Le Secrétariat était en train de constituer trois dossiers factuels à la demande du Conseil relativement aux communications suivantes : SEM-03-003 (*Lac de Chapala*), SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*) et SEM-04-007 (*Véhicules automobiles au Québec*). Le Secrétariat attendait la décision du Conseil quant à la constitution ou non d'un dossier factuel relativement aux communications SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*), SEM-06-003 et SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital II et Ex Hacienda El Hospital III*) et SEM-06-005 (*Espèces en péril*). Le Secrétariat

examinait deux communications à la lumière des réponses de la Partie visée en vue de déterminer s'il y a lieu de constituer un dossier factuel. Il s'agit des communications SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*) et SEM-09-001 (*Maïs transgénique à Chihuahua*). Le Secrétariat attendait la réponse de la Partie visée par la communication SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*). Par ailleurs, le Secrétariat examinait trois communications afin de déterminer si elles satisfont aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord et, dans ce cas, s'il était justifié de demander une réponse à la Partie visée, en vertu du paragraphe 14(2) : SEM-10-003 (*Station d'épuration des eaux usées d'Iona*), SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*), et SEM-09-003 (*Parc national Los Remedios II*).

On peut consulter l'ensemble des communications, les réponses des Parties, les déterminations du Secrétariat, les dossiers factuels et les documents connexes sur le site Web de la CCE, à l'adresse <www.cec.org> sous la rubrique « Communications des citoyens » ; on peut aussi en commander un exemplaire en écrivant à <info@cec.org>.

Les déterminations du Secrétariat et d'autres documents rendus publics jusqu'au 31 août 1997 sont inclus dans le numéro Hiver 1998 de la série, ceux qui ont été rendus publics entre le mois de septembre 1997 et le 31 août 2000 sont inclus dans le volume 5, ceux qui ont été rendus publics entre le 1<sup>er</sup> septembre 2000 et le 30 juin 2002 sont inclus dans le volume 9, ceux qui ont été rendus publics entre les mois de juillet 2002 et d'août 2004 sont inclus dans le volume 19, ceux qui ont été rendus publics entre les mois de septembre 2004 et d'août 2006 sont inclus dans le volume 23, et ceux qui ont été rendus publics entre les mois de septembre 2006 et d'août 2008 sont inclus dans le volume 26. Tous les dossiers factuels rendus publics après celui relatif à la communication *Cozumel* sont inclus dans les volumes 6, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20 21, 22, 24 et 25. Pour obtenir des renseignements sur les numéros antérieurs, prière de communiquer avec Les Éditions Yvon Blais Inc. à l'adresse <commandes@editionsyvonblais.qc.ca> ou <http://www.editionsyvonblais.com> ou de composer le 1 800 363-3047 (Canada) ou le 450-266-1086.

Le tableau qui suit indique l'état d'avancement des communications, ainsi que les mesures prises par le Secrétariat aux diverses étapes du processus.

1<sup>er</sup> septembre 2010

### Historique des 74 communications sur les questions d'application présentées à la CCE 1<sup>er</sup> janvier 2003 – 31 août 2010\*

Historique	2010 (jusqu'au 31 août)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
<b>Communica- tions reçues</b>	SEM-10-001 (Canyon du Sumidero) (Mexique) (25 février)	SEM-09-001 (Maïs transgé- nique à Chihuahua) (Mexique) (28 janvier)	SEM-08-001 (Projet La Ciuda- deja) (Mexique) (22 février)	SEM-07-001 (Minera San Xavier) (Mexique) (5 février)	SEM-06-001 (Ex Hacienda El Hospital) (Mexique) (26 janvier)	SEM-05-001 (Carrière de gravier à Puerto Peñasco) (Mexique) (12 janvier)	SEM-04-001 (Déchets dange- reux à Artega) (Mexique) (27 janvier)	SEM-03-001 (Ontario Power Generation) (Canada) (1 <sup>er</sup> mai)
	SEM-10-002 (Bassins de rési- dus de l'Alberta) (Canada) (13 avril)	SEM-09-002 (Terres humides de Manzanillo) (Mexique) (4 février)	SEM-08-002 (Pollution atmos- phérique en banlieue de Montréal) (Canada) (29 août)	SEM-07-002 (Parc du Mont-Orford) (Canada) (22 février)	SEM-06-002 (Lac Devils) (Canada et États-Unis) (30 mars)	SEM-05-002 (Iles Coronado) (Mexique) (3 mai)	SEM-04-002 (Pollution envi- ronnementale à Hermosillo) (Mexique) (14 juillet)	SEM-03-002 (Home Port Xcaret) (Mexique) (14 mai)
	SEM-10-003 (Station d'épu- ration des eaux usées d'Iona) (Canada) (7 mai)	SEM-09-003 (Parc national Los Remedios II) (Mexique) (16 juillet)	SEM-08-003 (Construction d'une jetée à Cancún) (Mexique) (17 novembre)	SEM-07-003 (Chasse aux phoques) (Canada) (26 juin)	SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II) (Mexique) (17 juillet)	SEM-05-003 (Pollution envi- ronnementale à Hermosillo II) (Mexique) (30 août)	SEM-04-003 (Déversement d'essence à Tehuantepec) (Mexique) (7 septembre)	SEM-03-003 (Lac de Chapala II) (Mexique) (23 mai)
		SEM-09-004 (Exploitation minière au Québec) (Canada) (3 septembre)		SEM-07-004 (Rivière Sainte-Clair) (Canada) (25 juillet)	SEM-06-004 (Ex Hacienda El Hospital III) (Mexique) (22 septembre)		SEM-04-004 (Oldman River II) (Canada) (10 septembre)	SEM-03-004 (ALCA- Iztapalapa II) (Mexique) (17 juin)

\* Note : Pour la liste des décisions rendues en 1995-1996, 1997-1998, 1999-2000 et 2001-2002, voir *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, volume 26 (automne 2008), volume 23 (automne 2006), volume 19 (automne 2004) et volume 5 (automne 2000), respective-  
ment.

Historique	2010 (jusqu'au 31 août)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
<b>Communica- tions reçues (suite)</b>		SEM-09-005 (Pêches dans la rivière Skeena) (Canada) (15 octobre)		SEM-07-005 (Résidus de forage à Cundlucáan) (Mexique) (26 juillet)	SEM-06-005 (Especies en péril) (Canada) (10 octobre)  SEM-06-006 (Parc national Los Remedios) (Mexique) (9 novembre)		SEM-04-005 (Centrales électri- ques au charbon) (États-Unis) (20 septembre)  SEM-04-006 (Exploitation fores- tière en Ontario II) (Canada) (12 octobre)  SEM-04-007 (Véhicules automo- biles au Québec) (Canada) (3 novembre)	SEM-03-005 (Montreal Technoparc) (Canada) (14 août)  SEM-03-006 (Cyril III) (Mexique) (15 août)
<b>Décisions quant à la poursuite de l'examen, paragraphe 14(1), 14(2)† et 14(3)</b>	SEM-09-001 (3 mars)  SEM-09-005 (18 mai)  SEM-09-002 (13 août)		SEM-08-001 (2 juillet)	SEM-06-006 (communication révisée) (20 avril)  SEM-07-001 (communication révisée) (29 juin)  SEM-07-005 (communication révisée) (13 décembre)	SEM-06-001 (17 mai)  SEM-06-003 (30 août)  SEM-06-004 (communication regroupée avec SEM-06-003) (28 septembre)	SEM-05-001 (16 février)  SEM-04-005 (24 février)  SEM-05-002 (communication révisée) (30 septembre)  SEM-05-003 (9 novembre)	SEM-04-001 (communication révisée) (30 juin)  SEM-04-006 (14 octobre)  SEM-04-007 (3 décembre)	SEM-03-006 (29 août)  SEM-03-004 (9 septembre)  SEM-03-005 (15 septembre)

† Pour plusieurs de ces communications, le Secrétariat a préparé un seul document de décision aux termes des paragraphes 14(1) et 14(2).

Historique	2010 (jusqu'au 31 août)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Décisions quant à la poursuite de l'examen, paragraphe 14(1), 14(2)† et 14(3) (suite)					SEM-06-005 (11 décembre)			SEM-03-001 (communication révisée) (19 septembre) SEM-03-003 (19 décembre)
Communica- tions rejetées, paragraphe 14(1), 14(2)	SEM-09-001 (6 janvier) SEM-10-001 (14 juin)	SEM-09-002 (9 octobre) SEM-09-004 (20 octobre)	SEM-08-002 (26 septembre) SEM-08-003 (8 décembre)	SEM-06-006 (19 janvier – communication révisée : 2 mars) SEM-07-002 (12 mars) SEM-07-001 (4 avril – communication révisée : 4 mai) SEM-07-003 (13 juillet – communication révisée : 23 août) SEM-07-004 (1 <sup>er</sup> août)	SEM-06-002 (8 juin – communication révisée : 7 juillet) SEM-06-002 (communication révisée) (21 août)	SEM-04-002 (communication révisée) (27 janvier) SEM-05-002 (2 juin – communication révisée : 11 juillet)	SEM-04-001 (20 février – communication révisée : 16 mars) SEM-04-001 (20 avril – commu- nication révisée : 25 mai) SEM-04-002 (30 août – communication révisée : 28 septembre) SEM-04-003 (7 octobre) SEM-04-004 (14 octobre)	SEM-03-001 (15 juillet – communication révisée : 14 août) SEM-03-002 (31 juillet)

Historique	2010 (jusqu'au 31 août)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Communications rejetées, paragraphes 14(1), 14(2) (suite)				SEM-07-003 (communication révisée) (6 septembre)  SEM-07-005 (12 septembre – communication révisée : 3 octobre)			SEM-04-002 (9 novembre – communication révisée : 13 décembre)  SEM-04-005 (16 décembre – communication révisée : 18 janvier 2005)	
Demandes d'information supplémentaire à la Partie visée, alinéa 21(1)b)			SEM-07-001 (7 mars)  SEM-07-005 (15 mai)  SEM-08-001 (3 octobre)	SEM-06-006 (27 novembre)			SEM-04-001 (13 octobre)	
Communications rejetées à la lumière de la réponse de la Partie	SEM-08-001 (12 août)	SEM-07-005 (8 avril)  SEM-07-001 (15 juillet)	SEM-06-006 (20 mars)	SEM-05-002 (26 mars)		SEM-04-001 (27 janvier)  SEM-05-001 (24 octobre)	SEM-03-001 (28 mai)  SEM-03-006 (27 octobre)	
Notifications quant à la pertinence de constituer un dossier factuel			SEM-06-003 et SEM-06-004 (12 mai)	SEM-05-002 (18 janvier)  SEM-05-003 (4 avril)		SEM-04-007 (5 mai)  SEM-03-003 (18 mai)	SEM-03-005 (19 avril)  SEM-02-004 (17 mai)	SEM-02-003 (8 octobre)  SEM-02-001 (17 décembre – seconde commu-

	2010 (jusqu'au 31 août)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
<b>Historique</b>								
<b>Notifications quant à la pertinence de constituer un dossier factuel ( suite)</b>				SEM-06-005 (10 septembre)		SEM-04-005 (5 décembre)	SEM-03-004 (23 août)  SEM-04-006 (17 décembre)	nication après l'ajournement du Conseil et la réception de nouvelles informa- tions soumises par les auteurs
<b>Dossiers factuels provisaires</b>				SEM-03-004 (6 août)  SEM-03-005 (3 décembre)	SEM-02-003 (28 mars)  SEM-02-001 et SEM-04-006 (communications regroupées) (31 mars)	SEM-00-006 (6 avril)	SEM-00-005 (17 mai)	SEM-98-006 (7 mars)  SEM-98-004 (28 mars)  SEM-00-004 (15 avril)  SEM-97-006 (17 avril)  SEM-97-002 (29 juillet)

Historique	2010 (jusqu'au 31 août)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
<b>Dossiers factuels publiés</b>			SEM-03-004 (2 juin) SEM-03-005 (23 juin)	SEM-02-003 (5 février) SEM-02-001 et SEM-04-006 (communications regroupées) (5 février)	SEM-00-006 (9 janvier)		SEM-00-005 (8 octobre)	SEM-99-002 (24 avril) SEM-98-006 (23 juin) SEM-97-006 (11 août) SEM-00-004 (11 août) SEM-98-004 (12 août) SEM-97-002 (11 décembre)





**SEM-07-001**  
*(Minera San Xavier)*

**AUTEUR :** PRO SAN LUIS ECOLÓGICO, A.C.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 5 février 2007

**RÉSUMÉ :** L'auteure allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de ses lois de l'environnement en autorisant la mise en œuvre d'un projet d'exploitation minière à ciel ouvert dans la municipalité de Cerro de San Pedro, dans l'État de San Luis Potosí.

**DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 15(1)**                      Décision, aux termes du paragraphe 15(1), selon  
**(15 juillet 2009)**              laquelle la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée.



## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination pursuant to Article 15(1)

**Submitter:** Pro San Luis Ecológico, A.C.  
**Represented by:** Mario Martínez Ramos  
**Party:** United Mexican States  
**Revised Submission:** 4 May 2007  
**Original Submission:** 5 February 2007  
**Date of this determination:** 15 July 2009  
**Submission no.:** SEM-07-001 (*Minera San Xavier*)

---

#### I. EXECUTIVE SUMMARY

1. Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the “NAAEC” or the “Agreement”) set out a process allowing any person or nongovernmental organization to file a submission asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the “Secretariat”) initially considers submissions to determine whether they meet the criteria contained in NAAEC Article 14(1). When the Secretariat finds that a submission meets these criteria, it then determines, pursuant to the provisions of NAAEC Article 14(2), whether the submission merits a response from the concerned Party. In light of any response from the concerned Party, and in accordance with the NAAEC and the *Guidelines for Submissions and Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation* (the “Guidelines”), the Secretariat may notify the Council that the matter warrants the development of a Factual Record, providing its reasons for such recommendation in

accordance with Article 15(1). Where the Secretariat decides to the contrary, it then proceeds no further with the submission.

2. On 5 February 2007, Mario Martínez Ramos, representing Pro San Luis Ecológico, A.C. (the "Submitter"), a Mexican organization, filed a submission (the "original Submission") with the Secretariat asserting that Mexico was failing to effectively enforce its environmental law in connection with an authorization issued to the company Minera San Xavier, S.A. de C.V. ("Minera San Xavier") for an open pit mining project located in Cerro de San Pedro, San Luis Potosí (the "Project"). The Submitter asserts that, by issuing an environmental impact authorization for the project in question, the Mexican Environmental Impact and Risk Office (*Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental*—DGIRA) violated a judicial decision that ordered an expanded analysis of the mining project. It further maintains that despite the fact that the environmental impact statement (EIS) anticipated significant impact in the environs of Cerro de San Pedro, the Project was authorized without the criteria, restrictions, and principles contemplated in the environmental law quoted by the Submitter having been observed by Mexico.

3. On 4 April 2007, the Secretariat determined that the Submission did not conform to certain criteria set out in Article 14(1), and so informed the Submitter, providing 30 days to file a revised Submission. On 4 May 2007, the Submitter filed a revised Submission (the "revised Submission") including additional information related to alleged remedies pursued by the Submitter as well as copies of correspondence with the authorities concerning the matter raised in the Submission.

4. On 29 June 2007, the Secretariat found that the Submission met the requirements of Article 14(1) and requested a response from Mexico pursuant to Article 14(2). On 25 September 2007, Mexico filed its Response, stating that certain information was confidential pursuant to NAAEC Article 39. On 5 June 2008, Mexico filed a summary for public disclosure of confidential information contained in the Response. Upon request from the Secretariat, on 24 March 2009 Mexico provided an update of the pending proceedings notified in its Response.

5. After analyzing the Submission in light of Mexico's Response, **the Secretariat determines that Submission SEM-07-001 does not warrant the development of a Factual Record.** In accordance with Section 9.6 of the Guidelines, the Secretariat explains below its reasons for this determination (the "Determination").

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

6. The Submitter asserts that Mexico is failing to effectively enforce its environmental law by granting an environmental impact authorization to Minera San Xavier company for an open mine project, underway at the time of the Determination, to exploit a gold and silver deposit located in the municipality of Cerro de San Pedro, San Luis Potosí (the “Project”).<sup>1</sup>

7. The Submitter maintains that by authorizing the Project, Mexico is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat perused the laws cited by the Submitter, including the fourth paragraph of Article 4 of the Political Constitution of the United Mexican States (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*); Articles 3 paragraph XX, 15 paragraph XI, 28, 30, 35, 79 paragraph II, 98, 113, 145, 146, and 181 of the General Ecological Balance and Environmental Protection Act (*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente—LGEEPA*); Articles 5, 9, 16 paragraph IV, and 20 of the Regulation to the LGEEPA respecting Environmental Impact (RIA); Article 36 of the Regulation to the LGEEPA respecting Hazardous Waste; Mexican Official Standard NOM-059-ECOL-1994, determining species and subspecies of terrestrial and aquatic flora and fauna that are endangered, threatened, rare, and subject to special protection, and establishing specifications for protection of species (the “NOM-059”); the administrative order approving the land use plan for San Luis Potosí and its metropolitan area (the “Land Use Plan” or POSLP); and, an order restricting water extraction from the San Luis Potosí valley aquifer (the “Restriction Order”).<sup>2</sup>

8. The following sections summarize the assertions contained in the original Submission of 5 February 2007 and the revised Submission of 4 May 2007.

### A. Assertions concerning the alleged illegality of the 2006 environmental impact authorization

9. On 1 August 1997, Minera San Xavier filed the environmental impact statement (“EIS”) for the Project and requested a land use change from the National Institute of Ecology (*Instituto Nacional de Ecología—*

---

1. Original Submission, Appendix 4, p. 15.

2. A restriction order for an indefinite time on groundwater pumping in the region known as Valle de San Luis Potosí, SLP.

“INE”).<sup>3</sup> On 26 February 1999, INE issued an environmental impact authorization for a land use change for the territory of the Project (“AIA-1999”).<sup>4</sup> The Submitter pursued various legal actions against AIA-1999. On 5 October 2005, the Federal Tax and Administrative Court (*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*—“TFJFA”) overturned AIA-1999 and ordered DGIRA to issue a new decision on land use change and environmental impact observing the guidelines set out in its ruling,<sup>5</sup> in particular on the re-examination of the applicable EIS requirements and category,<sup>6</sup> the description and interpretation of the POSLP, and consideration of NOM-059.<sup>7</sup>

10. Pursuant to the TFJFA ruling, on 10 April 2006, DGIRA issued a new decision in which it again granted environmental impact authorization for the land use change (“AIA-2006”).

11. The Submitter states that the TFJFA ordered DGIRA to “decide on the application for authorization” in accordance with the guidelines of the court’s decision, but that during the assessment process, DGIRA allegedly improperly requested additional information in order to amend omissions in the EIS.<sup>8</sup> The Submitter asserts that the TFJFA did not order DGIRA to “rectify omissions in the application” and that because of that, DGIRA failed to comply with the TFJFA ruling.<sup>9</sup> In the Submitter’s opinion, DGIRA “violated” the TFJFA’s decision by not observing: (i) restrictions imposed by the Land Use Plan;<sup>10</sup> (ii) protection of species listed under NOM-059; and (iii) requirements regarding the category of environmental impact statement applicable to the Project.<sup>11</sup>

---

3. Currently, the former responsibilities of INE in relation to the environmental impact assessment process are within the purview of the Environmental Impact and Risk Branch (*Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental*—DGIRA) of the Ministry of the Environment and Natural Resources (*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*—Semarnat).

4. Original Submission, Appendix 1: Doc. DCO.P.100.0330 issued by INE, granting environmental impact authorization to Minera San Xavier, S.A. de C.V., p. 1.

5. Original Submission, p. 5.

6. Mexican environmental law in force at that time included three categories for the preparation of an environmental impact statement: general, intermediate and specific, the latter being the one ordered by the TFJFA.

7. Response, Exhibit 6: Doc. S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 issued by DGIRA, granting environmental impact authorization to Minera San Xavier, S.A. de C.V., pp. 45, 50, 77, and 78.

8. Original Submission, p. 13.

9. *Ibid.*, p. 8.

10. Revised Submission, p. 8.

11. Revised Submission, p. 8 and Appendix 3: Sentence on case 170/00-05-02-9/634/01-PL, October 5, 2005, TFJFA.

The Submitter concluded that the illegality of the Project was *res judicata*<sup>12</sup> and that DGIRA should therefore simply have denied authorization for the Project to Minera San Xavier.

12. According to the Submitter, DGIRA failed to enforce NOM-059, a standard applicable to the conservation of species identified on the Project site, by carrying out “a series of maneuvers with flora and fauna species and specimens designed to mislead us into thinking that there are no species in the municipality of Cerro de San Pedro that are either endangered or protected by the legal provisions of our country.”<sup>13</sup>

13. The Submission further asserts that the Project does not observe land use restrictions imposed by the POSLP.<sup>14</sup> The Submitter attached information about a complaint (*recurso de queja*) it filed on July 5, 2006 with the TFJFA against AIA-2006. In the complaint, the Submitter states that AIA-2006 was issued in violation of a TFJFA decision ordering DGIRA to decide the Minera San Xavier application in accordance with the guidelines set forth in the court’s decision, and directing DGIRA among other things to ensure compliance with the POSLP.<sup>15</sup> The Submitter argues that by issuing AIA-2006, DGIRA violated LGEEPA Article 35 paragraph III(a), since it did not observe the restrictions imposed by the POSLP, which designates the Project site as a “restoration area” and prohibits industrial activities in that area. In this regard, the Submitter maintains that DGIRA, incorrectly, justified the Project authorization by means of an interpretation of the POSLP which, according to the Submitter, concluded that “the mining industry is not an industry but a mining activity”. DGIRA reasoned that “industry” is characterized as a secondary activity, while “mining” is rather a primary activity, not restricted by a POSLP.<sup>16</sup> In the documentation provided, the Submitter observes that Mexican law adopts the term “mining industry” in referring to activities that are today being carried out by Minera San Xavier in Cerro de San Pedro,<sup>17</sup> and adds that DGIRA adopted a radical interpretation of the TFJFA’s decision—on a matter that had already

---

12. *Ibid.*, p. 3.

13. Revised Submission, p. 12, and Appendix 14: Complaint of 3 July 2006 filed by Pro San Luis Ecológico, A.C. with the TFJFA, p. 32.

14. Revised Submission, p. 11.

15. Revised Submission, Appendix 14: Complaint of 3 July 2006 filed by Pro San Luis Ecológico, A.C. with the TFJFA, p. 9.

16. Revised Submission, p. 11 and Appendix 4: Doc. S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 issued by DGIRA, granting environmental impact authorization to Minera San Xavier, S.A. de C.V., p. 51.

17. Revised Submission, Appendix 14: Complaint of 3 July 2006 filed by Pro San Luis Ecológico, A.C. with the TFJFA, pp. 28-31.



been decided by the court—in order to justify issuing AIA-2006 in support of the Project.<sup>18</sup>

**B. Assertions concerning the alleged inconsistencies in the information submitted in the EIS and irreversible harm to the environment**

14. According to the Submitter, there are inconsistencies between the quantities of explosives indicated in AIA-1999 and the volumes requested from the Ministry of National Defense (*Secretaría de la Defensa Nacional*).<sup>19</sup> This data, the Submitter asserts, “serves as a basis for quantifying the magnitude of the environmental impacts,” and thus changing the data alters the expected impacts in the EIS.<sup>20</sup> The Submitter further states that the siting of the Project’s tailings pond violates provisions of the RIA that establish a minimum distance for such facilities.

15. As to the water demand stated by Minera San Xavier, the Submitter asserts that the water balance presented by AIA-2006 does not correspond to the data contained in the EIS<sup>21</sup> and notes that, if the Project were to be carried out, harm would be caused to the San Luis Potosí valley aquifer by virtue of the horizontal flow of pollutants.<sup>22</sup>

16. Regarding the Project’s other alleged environmental impacts, the revised Submission refers to some included in the EIS, about which the authorities had knowledge when they issued the 1999 and 2006 environmental impact authorizations. The Submitter states that the Project will have an adverse impact on the aquifer, due to the water demands of the Project,<sup>23</sup> and affirms that the Restriction Order limited extraction of the water from the San Luis Potosí aquifer.<sup>24</sup> According to the Submitter, the EIS also indicates that the landscape of Cerro de San Pedro is to be modified within a period of eight years, since the Project will cause the disappearance of a kilometer of mountainous terrain and will leave a crater approximately 200 m deep and tailings piles 65 m high.<sup>25</sup> According to the Submission, waste piles of 79 and 117 million tons will be located at a

---

18. Original Submission, p. 5.

19. Authorization for the use of explosives is under the authority of the Ministry of National Defense (*Secretaría de la Defensa Nacional*), pursuant to the Federal Law of Firearms and Explosives (*Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*).

20. *Ibid.*, p. 5, and revised Submission, p. 13.

21. Original Submission, p. 13.

22. *Ibid.*, pp. 13-14.

23. Revised Submission, pp. 4-5.

24. *Ibid.*, p. 5.

25. *Ibid.*, p. 4.

distance of 9 km from the state capital in an area surrounded by communities.<sup>26</sup> The Submission cites Article 36 of the Regulation to the LGEEPA respecting Hazardous Waste (“RRP”) which imposes restrictions on the siting of tailings ponds upstream of potentially affected human settlements or bodies of water within a radius of 25 km.<sup>27</sup> The Submitter moreover asserts that the EIS predicts adverse atmospheric impacts due to machinery emissions and dust caused by the movement of equipment and materials, which will affect air quality, particularly in the city of San Luis Potosí.<sup>28</sup> The Submitter states that the EIS further predicts adverse impact on species located on the Project site, some of which are listed in NOM-059.

17. The Submitter asserts that by virtue of the alleged irregular environmental impact assessment and the issuance of AIA-2006 in favor of the Project, the provisions of environmental law cited in the Submission were not enforced, nor were the so-called “precautionary” and “sustainable development” principles observed.<sup>29</sup>

### III. SUMMARY OF THE RESPONSE

18. In accordance with NAAEC Article 14(3), Mexico filed its response with the Secretariat on 25 September 2007.

19. In its response, Mexico notified the Secretariat of the existence of an administrative proceeding and a judicial proceeding before the Mexican courts and because of these requested that the Secretariat, pursuant to Article 14(3)(a) of the Agreement, proceed no further with its review of the Submission.<sup>30</sup> Mexico alleges that the matter has previously been the subject of an administrative proceeding<sup>31</sup> and that domestic remedies are available to the Submitter in relation to the matter raised in the Submission.<sup>32</sup>

20. As to the assertion concerning the illegality of AIA-2006, Mexico states that in July 2007, the TFJFA ruled that DGIRA had issued the authorization in conformity with the guidelines laid down by the

---

26. *Ibid.*, pp. 2 and 4. The Submitter indicates that the sizes of the piles will be 79 and 117 million tons of leachable cyanide-containing tailings and non-leachable sulfur-containing tailings, respectively.

27. Revised Submission, p. 3.

28. *Ibid.*, p. 5.

29. *Ibid.*, p. 2.

30. Response, p. 1.

31. *Ibid.*, pp. 6-7.

32. *Ibid.*, pp. 7-12.

court<sup>33</sup>, and thus that the authorization was “no longer subject to analysis at that judicial instance”.<sup>34</sup> Mexico adds that “the Submitter’s argument that the admissible decision was to overturn the environmental impact authorization is groundless and contrary to the resolution of the judiciary”.<sup>35</sup> Likewise, Mexico notes that not only was the assertion of violations of law during the environmental analysis of the Project determined to be groundless by the Mexican courts, it will also be the subject of an upcoming judicial proceeding before the TFJFA, as the Submitter’s complaint is scheduled to be heard again in a new proceeding.<sup>36</sup> Mexico adds that the Mexican courts stated that the AIA-2006 “expanded the technical and legal analysis to assess fundamental environmental aspects and to identify the relevance of the Project’s environmental impacts” and this serves to confirm the legal validity of AIA-2006.<sup>37</sup>

21. Mexico did not explicitly respond to assertions related to the Project’s alleged violation of restrictions imposed by the POSLP. Nonetheless, since the Secretariat has treated information enclosed with a submission or a response, as part of the respective document, it also examined a copy of AIA-2006 enclosed in Mexico’s Response, and which sets out DGIRA’s reasoning for authorizing the Project in accordance with the POSLP.

22. AIA-2006 notes that while “the POSLP establishes guidelines and criteria for programming and planning and does not derive in land use limitations or restrictions in the Municipality of Cerro de San Pedro”,<sup>38</sup> the POSLP “is mandatory for the public and private sectors”<sup>39</sup>, and that DGIRA is required to “observe the environmental aspects of the POSLP”.<sup>40</sup>

23. Furthermore, the Appendix of the Response states that DGIRA based part of its analysis on the North American Industry Classification System (“NAICS”), the Mining Act (*Ley Minera*), and the POSLP. In this regard, AIA-2006 emphasized that *mining* activities as opposed to industrial activities: “are construed as consisting of the extractive phase,

---

33. *Ibid.*, p. 16.

34. Decision on complaint in file 170/00-05-02-9/634/01-PL-05-04-QC of 4 July 2007, issued by the plenum of the upper chamber (*Sala Superior*) of the TFJFA. *In*: Response, p. 13.

35. Response, p. 15.

36. *Ibid.*, pp. 13 and 16.

37. *Ibid.*, p. 16.

38. Response, Exhibit 6: Doc. S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 issued by DGIRA, granting environmental impact authorization to Minera San Xavier, S.A. de C.V., p. 51.

39. *Ibid.*, p. 55.

40. *Ibid.*

not the processing phase,"<sup>41</sup> this latter phase corresponding to industry; that mining activity is classified in an economic sector of primary activities, not linked to industry;<sup>42</sup> and, that the POSLP distinguishes "mining sector activities" from those corresponding to industrial sectors.<sup>43</sup> AIA-2006 maintained that the Project's mining activities are not restricted by the POSLP, since the POSLP only corresponds to industrial activities.

24. As to the assertion that the principles of sustainable development and precaution were ignored by AIA-2006, Mexico responds that the former was observed during the environmental impact assessment while the latter, emanating from the Rio Declaration, is not binding because it has not been incorporated into the LGEEPA.<sup>44</sup>

25. Concerning the assertion that the Project was authorized despite the existence of adverse environmental impacts documented in the EIS, Mexico responds that AIA-2006 required measures designed to reduce and control the environmental impacts,<sup>45</sup> in accordance with the LGEEPA.<sup>46</sup> Mexico further states that the environmental impact assessment procedure adequately examined the impacts arising from the use of explosives,<sup>47</sup> the operation of the tailings pond,<sup>48</sup> and those relating to protected species and groundwater use.<sup>49</sup> In short, Mexico's Response documents its efforts to enforce the environmental laws at issue.

#### IV. REASONING OF THE SECRETARIAT

##### A. Consideration of Mexico's Notification of Pending Proceedings under Article 14(3)

26. NAAEC Article 14(3)(a) provides:

3. The Party shall advise the Secretariat within 30 days or, in exceptional circumstances and on notification to the Secretariat, within 60 days of delivery of the request

---

41. *Ibid.*, p. 67.

42. *Ibid.*, p. 70.

43. *Ibid.*, p. 68.

44. Response, pp. 22-23.

45. *Ibid.*, p. 18.

46. *Ibid.*, p. 17.

47. *Ibid.*, pp. 23-25.

48. *Ibid.*, pp. 25-28.

49. *Ibid.*, pp. 35-40.

(a) whether the matter is the subject of a pending judicial or administrative proceeding, in which case the Secretariat shall proceed no further; [...]<sup>50</sup>

27. The Secretariat recalls NAAEC Article 45(3)(a) which defines judicial or administrative proceedings for the purposes of Article 14(3) as:

[A] domestic judicial, quasi-judicial or administrative action pursued by the Party in a timely fashion and in accordance with its law. Such actions comprise: mediation; arbitration; the process of issuing a license, permit, or authorization; seeking an assurance of voluntary compliance or a compliance agreement; seeking sanctions or remedies in an administrative or judicial forum; and the process of issuing an administrative order [...]<sup>51</sup>

28. As noted above, on 10 April 2006 DGIRA issued a new decision (AIA-2006) in which it authorized the Project. In AIA-2006 DGIRA found that, according to the results of the Project's environmental impact assessment, the Project did not contravene any environmental law provisions, and that it "[did] not contribute to one or more species being declared threatened or endangered".<sup>52</sup> LGEEPA Article 35 requires denial of an environmental impact authorization when:

- a) there is contravention of provisions of this Law, its regulations, official Mexican standards and other applicable regulations;
- b) the works or activities may cause one or more species to be listed as threatened or endangered or when one of these categories of species is affected;
- c) false information related to the environmental impacts of the works or activities is provided by the applicants.<sup>53</sup>

29. The Submitter filed a complaint with the TFJFA against this second authorization (the AIA-2006) because DGIRA, in allegedly acting outside the guidelines set by the court in issuing the environmental impact authorization for the Project, allegedly also failed to adhere strictly to the TFJFA ruling.<sup>54</sup>

---

50. NAAEC Article 14(3)(a).

51. NAAEC Article 45(3)(a).

52. Submission, Appendix 4, p. 118.

53. LGEEPA Article 35.

54. Submission, Appendix 14: Complaint of 3 July 2006 filed by Pro San Luis Ecológico, A.C. with the TFJFA.

30. On 5 July 2007, the TFJFA dismissed the complaint, finding that the matter had to be reconsidered in a new hearing.<sup>55</sup> In view of this decision, the Submitter filed an *amparo* action (*recurso de amparo*)<sup>56</sup> before a multi-judge court.<sup>57</sup> As of the date of filing of the Response, according to Mexico, both the complaint, which is being heard in a new hearing, and the *amparo* action, were pending. Before issuing this Determination, the Secretariat requested Mexico to provide an update of the proceedings notified in its Response. On March 24, 2009 Mexico informed the Secretariat that:

Through a sentence issued on April 20, 2008, the Tenth District Administrative Court of the Federal District resolved the *amparo* in favor of Pro San Luis Ecológico, A.C.

Contesting the court sentence, on May 20, 2008, [...], representing the third party “Minera San Xavier, S.A. de C.V.,” filed a “review recourse” which was transmitted to the Tenth Collegiate Administrative Tribunal of the First Circuit and was recorded under the file number 215/2008.

On January 2, 2009 the Tenth Collegiate Administrative Tribunal of the First Circuit, declared it had no authority to review the issue and turned to the Ninth Collegiate Administrative Tribunal of the First Circuit, since the latter has already issued resolutions in connection with this matter.<sup>58</sup>

31. Mexico maintains that the matter raised in the Submission is the subject of current pending proceedings, and therefore requests that the Secretariat proceed no further in accordance with the NAAEC Article 14(3)(a).

32. Before proceeding to address Mexico’s NAAEC 14(3)(a) Notification, it is important to note that there is no binding precedent that the Secretariat must follow arising from its previous Determinations.<sup>59</sup> Each Submission presents the Secretariat with a new set of considerations, which must be analyzed in accordance with NAAEC and the Guidelines. The Secretariat reiterates that it is not a court, the Submissions on

---

55. Response, Exhibit 1: Decision on complaint in file 170/00-05-02-9/634/01-PL-05-04-QC of 4 July 2007, issued by the plenum of the upper chamber (*Sala Superior*) of the TFJFA.

56. The *amparo* is a constitutional action under articles 103 and 107 of the Constitution that—among other things—can be brought by individuals challenging laws or acts that allegedly violate constitutional guarantees. The Mexican Amparo Law (*Ley de Amparo*) implements this.

57. Indirect *amparo* action of 1 August 2007 filed by Pro San Luis Ecológico, A.C.

58. Update provided by Mexico on the proceedings related to Submission SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), received by the Secretariat on 24 March, 2009 through e-mail.

59. See SEM-97-001 (*BC Hydro*) Notification pursuant to Article 15(1) (27 April 1998), p. 8.

Enforcement Matters (“SEM”) process is not adversarial, and that the primary function of the Secretariat with regard to Articles 14 and 15 is to neutrally and efficiently facilitate and administer the process provided for in NAAEC and the Guidelines.

33. The above notwithstanding, the Secretariat must attempt to ensure a modicum of predictability and thus fairness in its practice with regard to Articles 14 and 15, for example, by taking into account lessons learned from previous Determinations and Factual Records<sup>60</sup>. The Secretariat, in analyzing whether notification of a pending proceeding under NAAEC Article 14(3)(a) would require the Secretariat to proceed no further, has, in this and previous cases, considered factors such as:

- whether the proceeding in question qualifies as a judicial or administrative proceeding in accordance with Article 45(3)(a);
- whether it is being pursued *by the Party* in a timely fashion and in accordance with its law, and is also related to the same matter addressed in the submission; and,
- whether the proceeding invoked by the Party in its Response appears to have the potential to resolve the matter(s) raised in the submission.<sup>61</sup>

34. The Secretariat has also noted that key factors in deciding to proceed no further when proceedings fall within the scope of Article 45(3)(a) are the risks of duplication of efforts and interference with pending litigation.<sup>62</sup>

60. See regarding the Secretariat’s practice with regard to a Party’s Article 14(3) notification, for example, Council Resolution 08-03 (23 June 2008), recognizing the Secretariat’s determination that certain matters should be excluded from the Factual Record regarding Submission SEM-04-005 (*Coal-Fired Power Plants*) due to the existence of pending proceedings pursuant to Article 14(3)(a), available at: <[http://www.cec.org/files/pdf/sem/04-5-RES\\_en.pdf](http://www.cec.org/files/pdf/sem/04-5-RES_en.pdf)>, last visited 22 June 2009.

61. The Secretariat recalls that Article 14(3)(a) notifications have always been thoroughly considered by the Secretariat, and “[i]n view of the commitment to the principle of transparency pervading the NAAEC, the Secretariat cannot construe the Agreement as permitting it to base its determination that it is before the situation contemplated by Article 14(3)(a), and that it shall proceed no further with a Submission, on the mere assertion of a Party to that effect.” SEM-01-001 (*Cytrar II*), Determination pursuant to Article 14(3) of the North American Agreement on Environmental Cooperation (13 June 2001). *Cfr.* SEM-97-001 (*BC Hydro*), Article 15(1) Notification (27 April 1998); SEM-03-003 (*Lake Chapala II*), Article 15(1) Notification (18 May 2005); SEM-04-005 (*Coal-fired Power Plants*), Article 15(1) Notification (5 December 2005); SEM-05-002 (*Coronado Islands*), Article 15(1) Notification (18 January 2007).

62. The Secretariat has observed that “[c]ivil litigation is a complex undertaking governed by an immensely refined body of rules, procedures and practices,” and that the Factual Record process “may unwittingly intrude on one or more of the litigant’s strategic considerations.” There is thus a risk that proceeding in such circumstances

35. The Secretariat considers that the threshold of whether judicial or administrative proceedings are pending should be construed narrowly to give full effect to the object and purpose of the NAAEC,<sup>63</sup> and more particularly, to Article 14(3). Only those proceedings notified pursuant to Article 14(3) and categorized in Article 45(3)(a) may preclude the Secretariat from proceeding further.

36. The proceedings notified by Mexico in this matter were initiated *by the Submitter and not Mexico*. They therefore, in part, fall outside of the definition of pending proceedings in Article 45(3)(a). The proceedings notified by Mexico in this matter are however being pursued in accordance with Mexican law, and can be characterized as administrative proceedings. The Secretariat must in any event, take seriously Mexico's notification of pending proceedings which deal with the same material subject matter as the Submission, even though these do not fit the definition in NAAEC Article 45(3)(a). The domestic recourse being pursued by the Submitter seeks the nullification of AIA-2006, which is at the heart of the Submission. In such a circumstance, there is a possibility that preparation of a Factual Record could—inadvertently—interfere with the pending proceedings initiated by the Submitter. Guideline 7.5 indeed admonishes the Secretariat to consider the possibility that proceeding (beyond Article 14(1)) in a situation where a submitter is also pursuing private remedies, could risk duplicating or interfering with such proceedings. Here, although the Submission has moved beyond Article 14(1), similar concerns exist.

37. However, only out of precaution and by exception have matters outside of Article 45(3)(a), such as criminal proceedings, been considered as requiring the Secretariat to proceed no further, and then only as long as they remain “active and ongoing”.<sup>64</sup>

38. In considering Mexico's Notification of pending proceedings (as requiring the Secretariat to proceed no further), the Secretariat must now consider whether factors such as potential interference and duplication of efforts are factors with SEM-07-001. The Secretariat is also informed by its previous practice in analogous circumstances.

---

could result in inadvertent interference with ongoing proceedings. See SEM-00-004 (*BC Logging*) Notification pursuant to Article 15(1) (27 July 2001); and SEM-96-003 (*Oldman River I*), Determination pursuant to Article 15(1) (2 April 1997).

63. “The Secretariat is given direction in various parts of the Guidelines and NAAEC to interpret and apply the provisions of Articles 14 and 15 of NAAEC in light of NAAEC's object and purpose” SEM-07-005 (*Drilling Waste in Cunduacán*) Determination pursuant to article 14(3) (8 April 2009) pp. 7-8.

64. SEM-00-004 (*BC Logging*), Notification pursuant to article 15(1) (27 July 2001) p. 17.



39. A brief analysis of the concept of *lis pendens* may be useful in elucidating the idea of interference with and duplication of efforts in pending proceedings.<sup>65</sup>

### 1. *Interference and the doctrine of lis pendens*

40. Under public international law *lis pendens* may arise when “proceedings involving the same cause of action and between the same parties are brought in the courts of different States [...]”.<sup>66</sup> The Court of Justice of the European Communities has ruled that:

*Lis Pendens* within the meaning of that article<sup>[67]</sup> arises where a party brings an action before a court in a contracting state for the rescission or discharge of an international sales contract whilst an action by the other party to enforce the same contract is pending before a court in another contracting state.<sup>68</sup>

41. *Lis pendens* can be categorized as:

- a. conflicts between courts and tribunals of general personal and subject-matter jurisdiction;
- b. conflicts between courts and tribunals of general personal and subject matter jurisdiction and universal courts and tribunals of specialized competence;
- c. conflicts between courts and tribunals of general personal and subject-matter jurisdiction and regional courts and tribunals with unlimited jurisdiction *ratione materiae*;

65. Where appropriate, the Secretariat may consider comparable practice in public international law in order to inform its application and interpretation of Articles 14 and 15. See the Secretariat’s determination on Submission SEM-007-05 (*Drilling Waste in Cunduacán*), at paras. 23 and 24, available at: <[http://www.ccc.org/files/pdf/sem/07-5-DET14\\_3\\_en.pdf](http://www.ccc.org/files/pdf/sem/07-5-DET14_3_en.pdf)>, last visited on 22 June 2009.

66. Article 27 of the Convention on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgements in Civil and Commercial Matters. Official Journal of the European Union, 21 December 2007.

67. Article 21 of the Convention of 27 September 1968 on Jurisdiction and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters: “Where proceedings involving the same cause of action and between the same parties are brought in the courts of different Contracting States, any court other than the court first seised shall of its own motion stay its proceedings until such time as the jurisdiction of the court first seised is established. [...] Where the jurisdiction of the court first seised is established, any court other than the court first seised shall decline jurisdiction in favour of that court.”

68. *Gubisch Maschinenfabrik KG v. Giulio Palumbo*. Case Law No.C-144/86. Court of Justice of the European Communities.

- d. conflicts between courts and tribunals of general personal and subject-matter jurisdiction and regional courts and tribunals of specialized competence.<sup>69</sup>

42. Concerns about parallel and conflicting outcomes have been expressed by the former President of the International Court of Justice:

[T]he dangers for international law, resulting from the increasing number of judicial institutions in the modern world, should be stressed. [...] [I]t would be most regrettable if, on specific problems, different courts were to take divergent positions.<sup>70</sup>

43. The Arbitral Tribunal<sup>71</sup> in the Ireland-UK *MOX Plant Case* considered the possibility of parallel and conflicting outcomes between itself and the European Court of Justice (“ECJ”) on certain matters before both it and the ECJ, and decided that:

“further proceedings in the case shall remain suspended until the European Court of Justice has given judgment or the Tribunal decides otherwise.”<sup>72</sup>

44. Although potential interference with ongoing proceedings is something the Secretariat must be wary of when it issues Determinations, similarly to courts and tribunals when they are seized of matters before other courts and tribunals (i.e. *lis pendens* matters), the Secretariat is, as stated above, not a court or tribunal, and does not issue any judgments or take any actions which have legal effect. Secretariat Determinations are not binding on the Parties or submitters, and Factual Records are not rulings or judicial opinions on an asserted failure of effective enforcement of environmental law. Therefore, it is not evident how the Secretariat’s proceeding with review of a matter under Article 14, or recommending a Factual Record pursuant to Article 15 could actually “interfere” with ongoing domestic proceedings in the same way that conflicting court judgments could.

69. *The Competing Jurisdictions of International Courts and Tribunals*. Letelier, Ricardo—Reseña de libro. Estudios Internacionales—Vol. Nbr. 38-150, July 2005.

70. Gilbert Guillaume, *The Future of International Judicial Institutions*, ICLQ, Vol. 44, 1995, 848, pp. 861-862. In: Francisco Ortega Vicuña, *Lis Pendens Arbitralis*. Available at: <[http://www.arbitration-icca.org/media/0/12224290630120/lis\\_pendens\\_arbitralis.pdf](http://www.arbitration-icca.org/media/0/12224290630120/lis_pendens_arbitralis.pdf)>, last visited 24 June 2009.

71. Arbitral Tribunal Constituted Pursuant to Article 287, and Article 1 of Annex VII, of the United Nations Convention of the Law of the Sea for the Dispute Concerning the MOX Plant, International Movement of Radioactive Materials, and the Protection of the Marine Environment of the Irish Sea.

72. Ireland-UK, *The MOX Plant Case*, Tribunal Order No. 4 (14 November 2003), available at: <[http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag\\_id=1148](http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1148)>, last visited 22 June 2009.

45. The above considerations notwithstanding, the Secretariat has historically undertaken to avoid actions which could cause inadvertent non-judicial interference. The Secretariat must take into account the purpose of Guideline 7.5(a) and exercise caution in proceeding where the submitter is pursuing private remedies regarding matters raised in the submission.<sup>73</sup>

## 2. *Duplication of efforts*

46. Another key question in the context of whether to proceed no further when pending proceedings exist is whether the development of a Factual Record in such circumstances might cause a duplication of administrative or judicial efforts. It is clear that if a Party would be actively seeking the kind of voluntary compliance, remedies, and administrative orders listed in Article 45(3)(a), or the examples of enforcement provided in Article 5(1), and, in developing a factual record, the Secretariat were to require the Party to undertake actions<sup>74</sup> with regard to the same matters raised in a submission, duplication of enforcement efforts might arise: the Secretariat could in such a case also unwittingly lead to commitment of additional resources or diversion of existing resources.

47. In the case of Minera San Xavier, the company in question is defending the legality of an administrative decision before the Mexican courts. Even if the administrative authorities that issued the decision were involved in this process as defendants, there would be little possibility to duplicate efforts because *the Party* is not “seeking” compliance with environmental law, *viz.* Article 45(3)(a). As mentioned above, the pending proceedings notified by Mexico do not fall within the definition of Article 45(3)(a), and the Secretariat as a consequence cannot, as Mexico requests, determine to proceed no further with SEM-07-001 pursuant to Article 14(3) as a formal procedural matter.

---

73. It should be noted that the Secretariat, in reviewing its practice with regard to ongoing judicial or administrative proceedings, has also found no evidence that the recommendation or actual development of a Factual Record has ever obstructed or interfered with an ongoing judicial or administrative proceeding, even in situations when the concerned Party notified the Secretariat of the existence of such proceedings in its Response and the Secretariat nonetheless felt compelled to recommend a Factual Record. Neither have any of the Parties ever stated that development of a Factual Record where pending proceedings have been notified, caused such interference.

74. *Cfr.* NAAEC Art. 21(1)(a) “On request of the Council or the Secretariat, each Party shall, in accordance with its law, provide such information as the Council or the Secretariat may require, including:  
(a) promptly making available any information in its possession required for the preparation of a report or factual record, including compliance and enforcement data [...]”

48. The Submitter is though pursuing private remedies before Mexican courts regarding matters identical to those raised in the Submission. The necessary information for development of a Factual Record is confidential, i.e. not “publicly available” in accordance with Article 15(4)(a), and is before a Mexican court<sup>75</sup> considering action on the same assertions as those in the Submission.

49. The Secretariat bases its reasoning for this Determination, not on NAAEC Article 14(3), which for the grounds stated above, does not apply to the pending proceedings in this case. Rather, the Secretariat is exercising its discretionary powers under NAAEC Article 15(1) in having considered both the Submission and Response of the Party. The Secretariat concludes that a preponderance of the specific assertions raised by the Submitter do not warrant development of a Factual Record. In doing so, the Secretariat also considered certain other assertions that might have warranted development of a Factual Record in other circumstances. It is important to note in that connection, that the motivations for this Determination apply only to the facts before the Secretariat in SEM-07-001, and are not binding on future Determinations.

**B. A Factual Record is not warranted with respect to the assertions on the EIS category, NOM-059, water extraction, use of explosives and location of the tailings pond**

*Listed Species under NOM-59*

50. The Submitter asserts that AIA-2006 manipulates information on flora and fauna species to conclude that there are no endangered or protected species under NOM-059 in the areas selected for the Project location.<sup>76</sup> NOM-059 lists species falling under several protection categories and specifies their respective protection requirements.<sup>77</sup> Among these provisions, NOM-059 provides that species “may be extracted from their natural environment” for restoration purposes, provided that reporting and prior authorization for taking listed species is obtained.<sup>78</sup> Mexico responded that AIA-2006 identified five cactacean species with protection status under NOM-059<sup>79</sup> and that it conditioned the authori-

---

75. NAAEC Article 15(4)(a) notes that the Secretariat may consider relevant information that is “publicly available”.

76. Revised Submission, p. 12, and Appendix 14: Complaint of 3 July 2006 filed by Pro San Luis Ecológico, A.C. with the TFJFA, p. 32.

77. Guideline 1 NOM-059-ECOL-1994.

78. Guideline 6.2 NOM-059-ECOL-1994.

79. Response, p. 32.

zation on implementation of programs in order to rescue and relocate listed flora and fauna.<sup>80</sup> Mexico also reported that the Project proponent operates a plant nursery and a botanical garden where a number of species (included those listed in NOM-059) are being protected.<sup>81</sup> Mexico maintains that it observed a policy aimed at preventing environmental impacts in issuing AIA-2006 and that conditions imposed upon the Project were consistent with the objectives in Guideline 6.2 of NOM-059, which is “ensuring 96% survival of individuals”.<sup>82</sup>

51. The Secretariat considers that a Factual Record is not warranted with regard to assertions as to species under NOM-59, and conditions included in AIA-2006 also appear to satisfy one of the Submitter’s central concerns: identification and conservation of listed species under NOM-059.

#### *Water Balance*

52. The Submitter also asserts that the water balance of the Project was not established in AIA-2006. LGEEPA Article 30 requires that an environmental impact assessment shall contain a description of possible effects considering the elements that are present in particular ecosystems. The Submitter contends that the Project violated the Restriction Order (*Decreto de Veda*) that restricted additional water extraction from the Valle de San Luis aquifer. The Restriction Order restricts issuing water concessions and limits availability to existing permits. Mexico contends that the Project will not modify the existing water balance in the Valle de San Luis aquifer, because water will be obtained through concessions previously granted to third parties, and assigned by contract to Minera San Xavier.<sup>83</sup> Mexico concludes that there will be no additional water extraction from the Valle de San Luis aquifer and that there is no cumulative impact to the water extraction processes in the valley.<sup>84</sup>

53. The Secretariat finds no open questions that warrant the development of a Factual Record with regard to the alleged failure to provide a water balance and the restrictions to water extraction in the Valle de San Luis aquifer. Mexico’s Response leaves no questions open as to the assertions regarding water balance.

---

80. Response, pp. 29-30.

81. Response, p. 31.

82. Response, p. 35.

83. Response, p. 36.

84. Response, p. 36.

### *The EIS Category*

54. The Submitter maintains that during the authorization process of AIA-2006, DGIRA required additional information from the Project developer to correct defects in AIA-1999 and, more specifically, to conform the EIS to the applicable category for the size of the Project. Article 9 of the RIA—in force at that moment—classified an EIS into three categories: general, intermediate and specific, and states that intermediate and specific EIS are filed when project characteristics require more precise information. The Submitter contends that at the time of the environmental impact authorization application, the nature of the project merited a Specific EIS and that instead, Minera San Xavier filed a General EIS. The information provided in the annexes to the Response, reflects that during the process to authorize AIA-2006, Mexico requested and obtained additional information from the Project proponent, administrative units within Semarnat and from the National Commission for the Knowledge and Use of Biodiversity (*Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad*—“Conabio”)<sup>85</sup> in order to obtain information for the assessment of the environmental impacts of the Project and to improve the quality and quantity of the information originally included in the EIS.

55. While there could be a legal question with regard to curing an EIS by DGIRA when such a process is not explicitly provided for, the Secretariat considers that there are no relevant facts beyond those which have been brought to light by the Submission and Response, and there are no central open questions in DGIRA’s information request process which would warrant development of a Factual Record.

### *Volume of Explosives*

56. The Submitter asserts that there are inconsistencies in the volumes of explosives authorized by the Ministry of Defense and those authorized by DGIRA. They contend that the volume of explosives is an indication of the magnitude of environmental impacts caused by the Project. Mexico reports that the Ministry of Defense granted permit for 5,000 kg of explosives (from October 2 to December 31, 2004) and not 25,000 kg of explosives *per day*, as asserted by the Submitter. Mexico states that even if Minera San Xavier would have requested more explosives from the Ministry of Defense than those eventually authorized by DGIRA, the company is only authorized to use explosives in the amounts provided

85. Response, Exhibit 6: Doc. S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 issued by DGIRA, granting environmental impact authorization to Minera San Xavier, S.A. de C.V., pp. 8-10.

by environmental authorities and this set of circumstances cannot be construed as a failure to effectively enforce environmental laws.

57. The Secretariat considers that the Submitter's assertion regarding alleged inconsistencies among authorized volumes of explosives has been adequately addressed by Mexico in its Response and determines it can proceed no further with this particular assertion.

#### *Location of the Project*

58. The Submitter asserts that the Project is located at approximately 8 km from the city of San Luis Potosí, violating RRP Article 36 that limits the location of tailing ponds. The second paragraph of RRP Article 36 in force in 1999 provides that:

Tailing ponds may be located where tailings are generated, except where upstream to communities and receiving bodies [i.e. aquifer] that may be affected are located at a distance of 25 km.<sup>86</sup>

59. Mexico responds that the Project is actually located at 20 km from the city of San Luis Potosí<sup>87</sup> and contends that AIA-2006 included a detailed risk assessment that defined risk mitigation actions incorporated in the environmental impact authorization. Thus, even if the tailings pond is not located at the minimal distance required by RRP, the risk assessment found no risk to the nearby communities. Mexico adds that current development of standards applicable to tailings are now oriented towards consideration of site location and tailings hazardousness.<sup>88</sup> Finally, Mexico describes conditions imposed in AIA-2006 which included a monitoring and contingency program for cyanide and heavy metals management.<sup>89</sup>

60. The Secretariat considers that the Response addresses the Submitter's concerns relative to the location and hazardousness of the Project's tailing ponds and finds no open matters which warrant the development of a Factual Record for this particular assertion.

#### **C. The POSLP and impacts to soil**

61. In accordance with NAAEC Article 15(1), the Secretariat considers there are open questions regarding the POSLP and impacts to soil and

---

86. RRP Article 36, second paragraph.

87. Response, p. 25.

88. Mexico refers to NOM-141-SEMARNAT-2003 published in the Official Journal of the Federation on 13 September 2004. Response, p. 27.

89. Response, p. 27.

environmental degradation allegedly occurring as a result of the Project's authorization.

62. The Secretariat notes that the assertions made in the Submission are coincident with those made in the complaint (*recurso de queja*) filed by the Submitter on July 5, 2006, particularly, those related to alleged DGIRA non-compliance with several legal provisions, including principles of Mexican law when evaluating the environmental impacts to Cerro de San Pedro and with the POSLP. Information with respect to Submitter assertions on the environmental impact authorization of the Minera San Xavier project, is *also* under consideration by the Mexican courts, according to Mexico's Response.

63. With respect to the Submitter's assertion that the Project will cause irreparable harm to the Cerro de San Pedro environment, the Secretariat considers that AIA-2006 recognizes that the current environmental degradation of Cerro de San Pedro is a factor for authorizing the Project,<sup>90</sup> and this leaves open questions not fully addressed by Mexico's Response. The Secretariat notes that DGIRA analyzes the environmental quality of a natural protected area located in the surroundings of the Project site to support its views on the current degradation level at Cerro de San Pedro. The Secretariat considers that *ad perpetuam* soil impact in the Project site and the conclusion under the AIA-2006 that the Project improves the environmental conditions of Cerro de San Pedro, might, in other circumstances, merit inclusion in a Factual Record. Both of these matters also raise questions regarding how precautionary and sustainable development principles were observed when issuing AIA-2006. In this regard, even though Mexico contends that LGEEPA has not incorporated the precautionary principle, reference made to it by DGIRA in AIA-2006 as mandatory<sup>91</sup> clearly suggests some applicability to the environmental impact assessment process.

64. The Secretariat notes that there are open questions on how an open-mining project, considering long-term soil impacts, affects environmental restoration efforts. However, such matters are currently before Mexican courts, and information likely to be crucial for developing a Factual Record, even if one were warranted, is not publicly available.

---

90. Response, Exhibit 6: Doc. S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 issued by DGIRA, granting environmental impact authorization to Minera San Xavier, S.A. de C.V., pp. 105-108.

91. DGIRA "has complied with the precautionary principle, which the authority responsible of conducting the environmental impact assessment shall invariably observe" Response, Exhibit 6: Doc. S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 issued by DGIRA, granting environmental impact authorization to Minera San Xavier, S.A. de C.V., p. 100.



65. The Secretariat also considered the Submitter's assertion of an alleged violation committed by DGIRA in authorizing the Project without having observed the restrictions imposed by the POSLP. A Factual Record, were one to be warranted, could include information concerning: the use of the NAICS in the assessment of the Project's processing components;<sup>92</sup> DGIRA's issuance of reference guides referring to industrial components of the mining projects;<sup>93</sup> the use of the terms *extractive industry* and *mining industry* in documents prepared by DGIRA for authorization of the Project;<sup>94</sup> and the conclusion by DGIRA that the implementation of environmental programs for the Project will meet the purposes of the government of San Luis Potosí stated in the POSLP.<sup>95</sup>

66. The Submitter asserts that DGIRA violated a court ruling which imposed measures requiring the issuance of a new environmental impact permit, considering, among other factors, the POSLP. Analysis included in AIA-2006 shows that: DGIRA conducted a review of the legal status and enforceability of the POSLP; determined that the POSLP is a binding administrative act; and concluded that the POSLP did not impose limitations on the feasibility of the Project in Cerro de San Pedro. The Submitter questions DGIRA's rationale when considering the POSLP's restrictions on mining activities in both SEM-07-001 and in a complaint filed before TFJFA.

67. The matters in the preceding paragraph are questions about the interpretation of a court ruling under Mexican law, and those matters are not issues for the CEC Secretariat. What the CEC Secretariat can do in a Factual Record is to examine assertions regarding alleged failures to effectively enforce environmental law in accordance with NAAEC and the Guidelines, and consider facts related to those assertions. The Submitter's legal assertions regarding the POSLP apparently concern

---

92. For example, in the heap leaching, cyanidation, chemical precipitation, rotary furnace smelting, and liquid concentrate retrieval processes. Response, Exhibit 6: Doc. S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 issued by DGIRA, granting environmental impact authorization to Minera San Xavier, S.A. de C.V., pp. 15-29.

93. *Guía para elaborar la manifestación de impacto ambiental modalidad regional de proyectos mineros*, Semarnat, Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, online at <[http://www.semarnat.gob.mx/tramitesyservicios/informaciondetramites/Impacto%20ambiental/GUIAS/REGIONALES/GUIAS/RMIA\(minero\).doc](http://www.semarnat.gob.mx/tramitesyservicios/informaciondetramites/Impacto%20ambiental/GUIAS/REGIONALES/GUIAS/RMIA(minero).doc)> (viewed 13 February 2009).

94. M. Logsdon, K. Hagelstein, and T. Mudder, *The Management of Cyanide in Gold Extraction*, International Council on Metals and the Environment, online at <<http://www.icmm.com/page/1616/the-management-of-cyanide-in-gold-extraction>> (viewed 13 February 2009).

95. Response, Exhibit 6: Doc. S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 issued by DGIRA, granting environmental impact authorization to Minera San Xavier, S.A. de C.V., p. 73.

the dissatisfaction of the Submitter with how an administrative body interprets a court mandate, which is an issue beyond the scope of a Factual Record.

68. Development of a Factual Record does not entail a legal restatement or interpretation, application, or revision of how domestic courts and/or a branch of government interpret domestic environmental laws. The latter are the activities of Mexican State branches including the judiciary. The Submitter is in essence asking the Secretariat for a legal restatement, interpretation, and application of AIA-2006, which is something the Secretariat has no authority to do.

69. In light of the foregoing, the Secretariat determines that the assertions regarding the POSLP do not warrant the development of a Factual Record.

#### **D. Conclusion**

70. Finally, the Secretariat notes that, in accordance with the NAAEC and the Guidelines, factors motivating this Determination include: 1) the existence of ongoing proceedings pursued by the Submitter and regarding the same matters raised in the Submission; 2) regarding the latter, a consequential lack of publicly available information and a concomitant concern about the efficient use of resources for development of a Factual Record;<sup>96</sup> 3) a paucity of central open questions warranting development of a Factual Record; and, 4) the possibility of inadvertent duplication of efforts in a situation where the assertions in the Submission before the Secretariat are simultaneously before the concerned Party's courts.<sup>97</sup>

#### **V. DETERMINATION**

71. Without opining on any legitimacy the assertions expressed by the Submitter may have with regard to the Project, and on the basis of the reasons set out above, the Secretariat determines in accordance with Article 15(1) of the NAAEC, that a Factual Record is not warranted for

---

96. The existence of private remedies for a number of the Submitter's assertions which have not yet been pursued has also been considered by the Secretariat. *Supra* note 32.

97. The accessibility of environmental information has been a factor in developing a Factual Record and the types of information that a Factual Record could include. *See*, for example, SEM-04-007 (*Quebec Autos*), Notification pursuant to Article 15(1) (15 May 2005), p. 14; SEM-04-005 (*Coal-Fired Power Plants*), Notification pursuant to Article 15(1) (5 December 2005), p. 2; and SEM-03-003 (*Lake Chapala II*), Notification pursuant to Article 15(1) (18 May 2005), p. 19.

submission SEM-07-001 (*Minera San Xavier*). In accordance with section 9.6 of the Guidelines, the Submitter and the Council of the Commission for Environmental Cooperation are hereby notified that the process relating to this Submission is terminated.

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

*per:* Dane Ratliff,  
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

and

Paolo Solano, Legal Officer

ccp: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Scott Fulton, US-EPA  
Submitter

## **SEM-07-005**

*(Résidus de forage à Cunduacán)*

**AUTEURS :** ASOCIACIÓN ECOLÓGICA SANTO TOMAS  
ET COLL.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 26 juillet 2007

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement relativement à un projet de traitement et d'élimination de boues de forage qu'a entrepris la société Consorcio de Arquitectura y Ecología (Caresa) à Cunduacán, dans l'État de Tabasco.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(3)**                      Communication rejetée à la lumière de la réponse  
**(8 avril 2009)**                      de la Partie.



## Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

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

<b>Auteurs de la communication :</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>	Le 3 octobre 2007
<b>Communication originale :</b>	Le 26 juillet 2007
<b>Date de la notification :</b>	8 avril 2009
<b>N° 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 qu'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 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

1. Communication révisée, p. 10.

2. Communication originale, pp. 2, 3, 6.

3. *Ibid.*, pp. 3-4.

4. 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.



3 juin 2005, la DGIRA a accordé 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.

#### 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.

---

5. Communication originale, p. 6.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*, pp. 6-7.

8. *Ibid.*, p. 9.

9. Réponse, p. 1.

10. *Ibid.*, p. 15.

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 rendue 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>.

---

11. *Ibid.*, pp. 19-20.

12. *Ibid.*, pp. 21, 40-42.

13. 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.

14. Réponse, pp. 43-44.

15. *Ibid.*, pp. 46-49.

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 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. Mainte-

---

16. *Ibid.*, p. 54.

17. *Ibid.*, p. 56.

18. *Ibid.*, p. 64.

19. *Ibid.*, pp. 66-69.

20. *Ibid.*, pp. 71-74.

nant, 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.

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

21. *Ibid.*, p. 16.

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 à 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 PFFA.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.
- 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.

22. *Ibid.*, p. 21.

- 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, rendue 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)**.

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 :

---

23. *Ibid.*, pp. 20-21.

[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 :

- a) le sens ordinaire des mots « identifie clairement la personne ou l'organisation dont [...] émane [la communication] » à l'alinéa 14(1)b)

24. 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.

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

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 détermi-



ner 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 commu-

26. 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.

nication 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 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

27. SEM-98-003 (*Grands Lacs*), Décision 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.

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 :

Toute 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 ;

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

28. « 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*), Décision en vertu du paragraphe 14(3) de l'ANACDE. 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).

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 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 rendu 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.

---

29. SEM-96-003 (*Oldman River I*), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1) (2 avril 1997).

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

---

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

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 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. DÉCISION

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 accordé 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, Environnement Canada  
Scott Fulton, US EPA  
Auteurs



## **SEM-08-001**

*(Projet La Ciudadela)*

**AUTEURS :** INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL, A.C.  
ET COLL.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 22 février 2008

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement à l'égard d'un site pollué à Zapopan, dans l'État de Jalisco, sur lequel il est prévu de réaliser un projet immobilier qui porte le nom de La Ciudadela.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 15(1)**                      Décision, aux termes du paragraphe 15(1), selon  
**(12 août 2010)**                      laquelle la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée.





## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination under Article 15(1) that Development of a Factual Record is not Warranted

**Submitters:** Instituto de Derecho Ambiental, A.C.  
Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C.  
Colonos de Bosques de San Isidro, A.C.

**Represented  
(respectively) by:** Raquel Gutiérrez Nájera  
Ludger Wilhelm Kellner Skiba  
Héctor Javier Berrón Autrique

**Party:** United Mexican States

**Submission received:** 22 February 2008

**Date of the determination:** 12 August 2010

**Submission no.:** SEM-08-001 (*La Ciudadela Project*)

---

#### I. INTRODUCTION

1. Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the “NAAEC” or the “Agreement”) provide for a process allowing any person or nongovernmental organization to file a submission asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the “Secretariat” of the “CEC”) initially considers submissions to determine whether they meet the criteria contained in NAAEC Article 14(1) and the “Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation” (the “Guidelines”). Where the Secretariat finds that a submission meets these criteria, it then determines, pursuant to the provisions of NAAEC Article 14(2), whether the

submission merits a response from the concerned Party. In light of any response from the concerned Party, and in accordance with NAAEC and the Guidelines, the Secretariat may notify the Council that the matter warrants the development of a factual record, providing its reasons for such recommendation in accordance with NAAEC Article 15(1). Where the Secretariat decides to the contrary, or certain circumstances prevail, it then proceeds no further with the submission.<sup>1</sup>

2. On 22 February 2008, Instituto de Derecho Ambiental, A.C., Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C., and Colonos de Bosques de San Isidro, A.C. (the "Submitters"), represented by Raquel Gutiérrez Nájera, Ludger Kellner Skiba, and Héctor Javier Berrón Autrique, respectively, filed a submission with the Secretariat of the CEC in accordance with NAAEC Articles 14 and 15.

3. The Submitters assert that Mexico is failing to effectively enforce its environmental law in connection with a site allegedly contaminated with heavy metals in Zapopan, Jalisco on which the La Ciudadela real estate development project (the "Project" or "La Ciudadela") is to be carried out.

4. The Submitters state that the environmental authorities are failing to restore the "Labna" lot where, as the Submitters note, an electronic component production facility operated for over thirty years, allegedly causing the site to be contaminated.<sup>2</sup> The Submitters assert that the company SSC Inmobiliaria selected the Labna lot for construction of La Ciudadela and that, even after the company disposed of contaminated soil, the lot continues to be contaminated with heavy metals.<sup>3</sup>

5. On 2 August 2008, the Secretariat determined that the submission meets the eligibility requirements of NAAEC Article 14(1) and, guided by the criteria enunciated in Article 14(2), requested a response from the government of Mexico, which was received by the Secretariat pursuant to NAAEC Article 14(3) on 26 September 2008.

6. Having analyzed the submission in light of Mexico's response (the "Response"), the Secretariat finds that submission SEM-08-001 does not warrant the preparation of a factual record. Pursuant to section 9.6 of the Guidelines, the Secretariat hereby explains its reasons for this determination.

---

1. Full details regarding the various stages of the process as well as previous Secretariat determinations and factual records can be found on the CEC's Submissions on Enforcement Matters website at <<http://www.cec.org/citizen/>>.

2. Submission, p. 8.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

7. The Submitters assert that Mexico is failing to effectively enforce Articles 1, 2 paragraph IV, 5 paragraphs III, IV, V, VI, XVIII and XIX, 150, 151, 152 *Bis*, and 189-199 of the General Ecological Balance and Environmental Protection Act (*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*—LGEEPA); 1, 4, 5, and 8 of the Hazardous Waste Regulation to the LGEEPA (*Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos*—RRP); 1, 2, 3 paragraphs II and VI, 68, 69, 71, 73, 75, 78, and 79 of the General Integrated Waste Prevention and Management Act (*Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos*—LGPGIR), and 126, 127, 128, and 132-153 of the LGPGIR Regulation (*Reglamento de la LGPGIR*) in connection with the La Ciudadela project slated to be developed in the city of Zapopan, Jalisco.<sup>4</sup>

8. The Submitters state that Empresas Motorola and ON Semiconductores (collectively, “Empresas Motorola”) engaged in the production and manufacturing of semiconductors and electronic devices on the Labna lot for over 30 years and that these activities ceased around 1999 when the companies interrupted their production at the site. The Submitters further assert that the operational phase of Empresas Motorola included the use of hazardous materials and substances and that, as a result, both companies qualify as hazardous waste generating industrial facilities under the legislation in force at the time.<sup>5</sup> According to the Submitters, companies generating waste were required to notify the environmental authority of that fact so that sound management could take place in accordance with the provisions of the LGEEPA and the RRP then “in force and applicable.”<sup>6</sup>

9. The Submitters also note that when Empresas Motorola ceased operating at the site, the Ministry of the Environment and Natural Resources (*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*—Semarnat) and the Office of the Federal Attorney for Environmental Protection (*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*—Profepa) failed to guarantee the environmental safety conditions required in view of the abandonment of the Labna lot.<sup>7</sup>

---

3. *Ibid.*, p. 12.

4. *Ibid.*, pp. 12-13. *N.B.* The LGPGIR Regulation was published in the Official Gazette of the Federation (*Diario Oficial de la Federación*—DOF) on 30 November 2006 and came into force on 30 December 2006.

5. Submission, p. 8.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*, pp. 1, 11.

10. The Submitters assert that the contamination on the lot was not reported to the authorities during subsequent purchase and sale transactions, nor by the notaries public who notarized the transactions. Therefore, in the Submitters' opinion, there was a failure to fulfil the obligations established by the provisions cited in the submission as regards reporting the transfer of a lot having environmental liabilities, and remediating the contamination.<sup>8</sup> The Submitters attach copies of various notarized documents attesting to the sale of the Labna lot, the text of which—according to the Submitters—reveals that the parties to those transactions were aware of the contamination at the site.<sup>9</sup>

11. The Submitters state that in March 2007 one of the Submitters filed a citizen complaint with Profepa concerning the alleged existence of such environmental liabilities on the Labna lot and that it then began to request information to verify the sound management of the waste generated by the industrial processes of the companies found there.<sup>10</sup> In response to the request for information, according to the Submitters, Semarnat stated that it possessed no records or documentary evidence of hazardous waste management on the site.<sup>11</sup>

12. The Submitters further assert that in July 2007 Semarnat approved a proposal by SSC Inmobiliaria to carry out final disposal of thallium-contaminated soil from the Labna lot. After soil disposal was implemented by SSC Inmobiliaria, in November 2007 the environmental authority certified the soil disposal as completed.<sup>12</sup> In this regard, and with reference to a study attached to the submission, the Submitters state that:

From the foregoing information it is evident that the study submitted by SSC Inmobiliaria concerning the soil analysis performed on the lot known as “[C]iudadela” is incomplete and not compliant with the applicable Mexican Official Standards, namely, NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, Establishing criteria for determination of remediation concentrations for metal-contaminated soils; NMX-AA-123SCFI-2006, Soil sampling for identification and quantification of metalloids, and handling of the sample; NOM-133-SEMARNAT-2000, Polychlorinated biphenyls (PCB), management specifications, and NOM-052-SEMARNAT-2005, Establishing the characteristics and the identification and classification procedure for hazardous waste.<sup>13</sup>

---

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*, p. 7.

10. *Ibid.*, pp. 8-9.

11. *Ibid.*, p. 8.

12. *Ibid.*, pp. 10-11.

13. *Ibid.*, p. 9.

13. The Submitters assert that the study attached to the submission indicates that the remediation proposal for the Labna lot should have considered not only thallium but also other hazardous waste still present on the site of the La Ciudadela project.<sup>14</sup>

14. According to the Submitters, the environmental authorities did not fundamentally resolve the public concerns expressed in regard to the remediation of the site, since they declared it “free of contaminants” knowing that the lot selected for the Project was still contaminated.<sup>15</sup> The submission makes reference to certain studies allegedly demonstrating that the Labna lot continues to be contaminated by “activated cadmium (*sic*) and other chemical elements such as nickel, silver, gold, lead, coal sulfate (*sic*), tetrachloride (*sic*), mercury, and other substances”.<sup>16</sup>

15. The Submitters assert that despite the conditions persisting on the Labna lot, construction began on La Ciudadela without the proper environmental impact authorization.<sup>17</sup>

### III. SUMMARY OF THE RESPONSE

16. On 2 August 2008, Mexico filed its response to submission SEM-08-001 pursuant to NAAEC Article 14(3). Mexico requested that the Secretariat proceed no further with its consideration of the submission because the matter is the subject of four pending judicial proceedings,<sup>18</sup> an ongoing criminal investigation,<sup>19</sup> and three administrative proceedings<sup>20</sup> which, according to Mexico, concern the same matters raised in the submission. Mexico requests that the Secretariat keep the information relating to these proceedings confidential<sup>21</sup> and states that, if consideration of SEM-08-001 proceeds further:

The States Parties would be denied the possibility of guaranteeing access to private remedies made available under domestic law to combat failures of law enforcement.<sup>22</sup>

---

14. *Ibid.*, p. 11.

15. *Ibid.*, p. 13.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. Response, pp. 5-14.

19. *Ibid.*, p. 14.

20. *Ibid.*, pp. 14-15.

21. *Ibid.*, p. 4.

22. *Ibid.*, p. 22.

17. Mexico asserts that the submission is not aimed at promoting environmental law enforcement and therefore does not meet the requirement of NAAEC Article 14(1)(d). Mexico states that “the Secretariat has allowed a submission that is manifestly improper, being aimed at harassing a real estate company,”<sup>23</sup> since “it does not center around acts or omissions of the Party but around the behavior of a particular company,”<sup>24</sup> and Mexico indicates that the website of one of the Submitters expresses concerns that are not of an environmental nature.<sup>25</sup> Mexico further asserts that the Submitters allege, without any evidence and without stating the reasons for these assertions, that the remediation proposal and the final sampling are non-compliant with the law, thus demonstrating that their intent is to “harass the company SSC Inmobiliaria, S.A. de C.V.”<sup>26</sup>

18. The Party asserts the Submitters’ alleged ties to the company Cigarrera Mexicana (“Cigatam”), indicating that it is cited on the website of one of the Submitters<sup>27</sup> as a company that may possibly support the cause promoted by Asociación Vecinal Jardines del Sol. Mexico attests to the fact that Cigatam belongs to the Carso group, a consortium operating businesses that compete in the same sector as SSC Inmobiliaria,<sup>28</sup> demonstrates that the submission is not aimed at promoting the effective enforcement of environmental law, since “if there are ties between the Submitters and Cigatam and they themselves consider it to be the ace up their sleeve, it is relevant to ask whether their interest in blocking construction of the ‘La Ciudadela’ project is aimed at favoring one of the Grupo Carso companies.”<sup>29</sup>

19. Mexico maintains that the submission should not have been allowed under NAAEC Article 14(1)(c) because it does not include documentary evidence to support it.<sup>30</sup> In Mexico’s judgment, “the submitters only proved one of the 17 assertions made, [and they attached] nine documents that do not constitute conclusive evidence.”<sup>31</sup>

---

23. *Ibid.*, pp. 15-16.

24. *Ibid.*, pp. 21.

25. *Ibid.*, pp. 20-21.

26. *Ibid.*, p. 18.

27. The Secretariat was able to verify this information at “Público 19 de mayo de 2007,” <[http://www.noalproyectociudadela.com.mx/Pub\\_19\\_05\\_07.htm](http://www.noalproyectociudadela.com.mx/Pub_19_05_07.htm)> (viewed 3 December 2009).

28. Response, p. 19.

29. *Ibid.*, pp. 19-20.

30. *Ibid.*, p. 22.

31. *Ibid.*, p. 30.

20. Concerning the environmental law cited in the submission, the Party indicates that some of the provisions are inapplicable,<sup>32</sup> while others have been repealed<sup>33</sup> or it is not possible to enforce them retroactively, for that would contravene Mexican law.<sup>34</sup>

21. As to the Submitters' assertions relating to the Labna lot, Mexico clarifies that the companies cited in the submission were the owners of the lot from 1968 to 1999.<sup>35</sup> Concerning the environmental liability that allegedly can be deduced from the notarized documents, Mexico states that this evidence is insufficient to demonstrate the existence of an environmental liability in the legal sense of the term.<sup>36</sup> It further states that the existence of soil contamination is not asserted or proven in the notarized documents concerning the transfer of the property;<sup>37</sup> these documents contain no technical references indicating the existence of environmental liabilities;<sup>38</sup> they do not include information which, if environmental liabilities were present, would make it possible to identify the contaminant or determine the degree of contamination;<sup>39</sup> and while the word *saneamiento* is used, its meaning in context has nothing to do with the environmental cleanup of a contaminated lot.<sup>40</sup> In regard to one of the documents,<sup>41</sup> Mexico argues that its scope is limited in any event since it only establishes the environmental liability of the parties entering into a purchase and sale transaction.<sup>42</sup>

---

32. Articles 145-147 of the LGPGIR Regulation, since the first refers to remediation plans for lots in which the human population is indicated as affected by the contamination, while the two others are applicable in the case of emergencies. Neither of these situations obtains in the case of the Labna lot. Response, pp. 71-72.

33. LGEEPA Article 152 *Bis* was repealed by LGPGIR Articles 68, 69, and 70. Cf. Response, p. 62.

34. Articles 126-128 of the LGPGIR Regulation. Response, p. 66.

35. Response, p. 35.

36. In this regard, Mexico cites Article 134 of the LGPGIR Regulation, which, in its definition of the concept of "environmental liability," specifies that the existence and release of hazardous materials and waste on the site must take place without timely remediation. Response, p. 30.

37. Response, p. 31: "Therefore, the existence of environmental liabilities is neither asserted nor proven, as the Submitters state."

38. *Ibid.*, pp. 32-34.

39. *Ibid.*, p. 33.

40. *Ibid.*, p. 34. "[...] the Party considers it important to clarify that in the aforementioned notarized documents, the phrase '*saneamiento para el caso de evicción*' is employed; it should be emphasized that this refers to the seller's obligation under Mexican law to guarantee the purchaser's legal and peaceable possession of the *res vendita*."

41. Notarized document no. 3042, before Notary Public no. 96 of the city of Guadalajara, Jalisco.

42. Response, p. 32.



22. Mexico adds that the parties participating in the transfer of ownership of the Labna lot established procedures to identify whether or not contamination was present at the site;<sup>43</sup> that the environmental authorities only learned of the existence of contaminants when Empresas Motorola was no longer occupying the Labna lot;<sup>44</sup> that the authorities proceeded in accordance with the joint and several liability mechanism prescribed by the LGPGIR when they learned of the environmental situation on the lot;<sup>45</sup> that it would be illegal to determine the existence of a site abandonment,<sup>46</sup> and that therefore, it would be impossible to order the registration of the lot as a contaminated site, as the Submitters insist.<sup>47</sup>

23. Concerning the activities carried out on the Labna lot, Mexico specifies that the law in force at the time Empresas Motorola was operating did not establish which activities were considered hazardous waste generators;<sup>48</sup> that the Party does not possess information sufficient to determine whether these companies were indeed engaging in activities with hazardous waste or materials,<sup>49</sup> and that it is impossible to conclude whether Empresas Motorola were engaging in high-risk activities<sup>50</sup> or generating hazardous waste.<sup>51</sup> Mexico emphasizes that the obligation to register as a hazardous waste generator originated in 1988 and that, in any event, the activities of Empresas Motorola fell outside the scope of the legislation in force.<sup>52</sup> The Party adds that it duly responded to a request for information on hazardous waste management and transportation from one of the Submitters<sup>53</sup> and that any hazardous waste carriers that Empresas Motorola may have hired had no obligation to provide the names of their clients to the authorities.<sup>54</sup>

24. Concerning the alleged existence of radioactive contaminants, Mexico argues that the National Nuclear Safety and Safeguards Commission (*Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias—CNSNS*) found that the samples taken on the Labna lot show normal

---

43. *Ibid.*, p. 65. Cf. LGPGIR Article 71.

44. Response, pp. 63, 65. Cf. LGPGIR Articles 68 and 69.

45. Response, p. 63. Cf. LGPGIR Article 70.

46. Response, p. 65. Cf. LGPGIR Article 73.

47. Response, p. 66. Cf. LGPGIR Articles 75 and 76.

48. Response, p. 37.

49. *Ibid.*, p. 36.

50. Response, pp. 36-38. Cf. List of high-risk activities published in the DOF on 28 March 1990 and 4 May 1992.

51. Response, pp. 39-40.

52. Response, p. 39. Cf. LGEEPA Articles 28 and 29; RRP Articles 7 and 8 paragraph I.

53. Response, p. 38.

54. *Ibid.*, p. 40.

values of radiation of natural origin present in the soils and water at the site, and thus pose no risk to human health.<sup>55</sup> It further points out that Profepa informed the Submitters of the results of those studies.<sup>56</sup>

25. Concerning remediation of the Labna lot, Mexico states that Profepa verified the process as prescribed by the LGPGIR Regulation;<sup>57</sup> that it made inspection visits to the Labna lot on 30 May, 30 August, 14 September, and 5 December 2007<sup>58</sup> and that, in due course, it instituted an administrative proceeding to order restoration of the lot.<sup>59</sup>

26. In relation to the soil analysis study of the Labna lot, Mexico denies that it was left incomplete or that it was performed in violation of Mexican law, as asserted in the submission. The Party indicates that the study submitted by the Submitters in support of their assertions was done by someone who is not an expert on this matter and is not independent, and that it does not include sampling to support its conclusions, since only a documentary review was performed.<sup>60</sup> Mexico states that Profepa supervised the analysis of samples taken from 19 points on the Labna lot and that the results indicated contamination with thallium, and hence the site restoration took place only pursuant to the standard applicable to thallium-contaminated soils<sup>61</sup> and not pursuant to the provisions applicable to the management of PCBs<sup>62</sup> and to hazardous waste characterization standards,<sup>63</sup> which the submission claims to be applicable. Concerning the production of an environmental risk assessment as requested by the Submitters, Mexico clarifies that such a study is relevant in the absence of legal provisions, which is not the case here since the contaminants of interest are covered by standards.<sup>64</sup>

27. Mexico reports that since the soil analysis indicated the presence of thallium in excess of the values set out in the applicable provi-

55. *Ibid.*, pp. 40-42.

56. *Ibid.*, p. 42.

57. *Ibid.*, pp. 42 and 56. *Cf.* Articles 132-151 of the LGPGIR Regulation.

58. Response, pp. 42-44.

59. Response, p. 44. *Cf.* LGPGIR Article 70; Articles 132-151 of the LGPGIR Regulation.

60. Response, p. 46.

61. Mexican Official Standard NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, Establishing criteria for determining the remediation concentrations for soils contaminated with arsenic, barium, beryllium, cadmium, hexavalent chromium, mercury, nickel, silver, lead, selenium, thallium, and/or vanadium.

62. Response, p. 45. *Cf.* Mexican Official Standard NOM-133-SEMARNAT-2000, Environmental protection—polychlorinated biphenyls—management specifications.

63. Mexican Official Standard NOM-052-SEMARNAT-2005, Establishing the characteristics and procedures for identification and classification as well as the lists of hazardous wastes.

64. Response, p. 67. *Cf.* Articles 132, 140, 141 and 142 of the LGPGIR Regulation.

sions,<sup>65</sup> Profepa instituted an administrative proceeding<sup>66</sup> and ordered urgent enforcement measures consisting of site characterization as well as random sampling on the portion of the Labna lot that had not been characterized. In both cases, the presence of Profepa personnel was required.<sup>67</sup> Likewise, Profepa ordered the production of a site remediation proposal; presentation of hazardous waste delivery, transportation, and receipt manifests,<sup>68</sup> and temporary suspension of activities and permits granted by the municipality of Zapopan for works, applicable until 15 June 2007.<sup>69</sup>

28. Mexico maintains that the Management of High-Risk Materials and Activities Branch (*Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas*—DGGIMAR) approved the remediation proposal subject to conditions including measures such as transportation and final disposal of thallium-contaminated soil at a controlled containment facility; production and delivery of the required manifests, and prior notification to DGGIMAR and Profepa for purposes of monitoring and supervision of the work.<sup>70</sup>

29. The Party explains that at the conclusion of the remediation process, point-source analysis including at least six sampling series was conducted with Profepa's involvement. DGGIMAR certified the completion of the removal of 102 tons of thallium-contaminated soil on 9 November 2007.<sup>71</sup> Mexico asserts that at the time of filing of the submission, SSC Inmobiliaria had complied with the corrective measures ordered by Profepa and with the conditions ordered by DGGIMAR.

30. The Party contradicts the alleged failure to enforce in relation to attestation of transportation and final disposal of thallium-contaminated soil, since the Profepa file contains the delivery, transportation, and receipt manifests for 113 tons of earth,<sup>72</sup> 200 cubic metres of materi-

---

65. Mexican Official Standard NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, Establishing criteria for determining the remediation concentrations for soils contaminated with arsenic, barium, beryllium, cadmium, hexavalent chromium, mercury, nickel, silver, lead, selenium, thallium, and/or vanadium.

66. Notice of irregularities detected during inspection visit (*acuerdo de emplazamiento*) of 22 May 2007, issued by the Profepa officer in Jalisco. Response, pp. 52-53.

67. Response, p. 54.

68. *Ibid.*, p. 55.

69. *Ibid.*, p. 56.

70. *Ibid.*, pp. 69-70.

71. *Ibid.*, pp. 17, 46.

72. Note: The figure of 113 tons is the one appearing in the response signed by the director of the Legal Affairs Coordinating Unit (*Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos*)

als ensuing from the soil disposal, and two tons of asbestos-containing materials, among others.<sup>73</sup>

31. Mexico contradicts the alleged failure to process the citizen complaint filed by one of the Submitters, stating that Profepa allowed the complaint for processing; fulfilled its obligation to notify the complainant and the respondent of their respective rights; took the necessary measures on the Labna lot, and notified other authorities, including CNSNS.<sup>74</sup> Mexico reports that Profepa made an inspection visit to the Labna lot on 12 April 2007 and ordered SSC Inmobiliaria to conduct sampling in order to detect the presence of heavy metals, which gave rise to the soil analysis submitted by the company.<sup>75</sup>

32. In its response, Mexico states that CNSNS issued a report on 19 July 2007 that concludes:

The environmental dose rate values obtained from the monitoring work as well as the activity concentration values obtained from the samples analyzed at the CNSNS laboratories show normal values due to natural radiation present in the soils and well water.<sup>76</sup>

33. Finally, Mexico denies that any works associated with La Ciudadela existed prior to its environmental impact authorization, as the Submitters claim, stating that the “dismantlement and earth removal work” to which the Submitters refer may have corresponded to authorized activities carried out in the context of site remediation.<sup>77</sup>

#### IV. ANALYSIS

34. The Secretariat proceeds to explain why there is no scope for Mexico’s procedural objections to the submission’s eligibility and that the Secretariat’s determination of 2 August 2008 stands. Also, pursuant to NAAEC Article 14(3), the Secretariat considered the information concerning the alleged existence of pending proceedings and found that the proceedings in progress are not likely to interfere with an analysis to determine whether the Secretariat should recommend a factual record. Finally, after analyzing the submission in light of the response of Mexico

---

(p. 17) but it does not correspond to the figure appearing in the electronic version of the response sent by Mexico, which refers to 102 tons.

73. Response, p. 46.

74. Response, p. 48-50. Cf. LGEEPA Articles 191-3 and 198.

75. Response, p. 51.

76. *Ibid.*

77. *Ibid.*, p. 40.

pursuant to Article 15(1), the Secretariat finds that no central questions remain open that would warrant the development of a factual record. Pursuant to section 9.6 of the Guidelines,<sup>78</sup> the Secretariat hereby presents its reasons for this determination.

**A. Mexico's argument regarding the alleged ineligibility of the submission under Article 14(1)**

35. On 2 August 2008, the Secretariat found that the submission meets all the NAAEC Article 14(1) requirements and that, pursuant to NAAEC Article 14(2), it warranted requesting a response from Mexico. The Party is of the view that the Secretariat should not have allowed submission SEM-08-001.

36. Mexico asserts that the submission is not admissible since it does not include documentary evidence to support it, pursuant to NAAEC Article 14(1)(c),<sup>79</sup> and because it is not aimed at promoting law enforcement, pursuant to NAAEC Article 14(1)(d).<sup>80</sup> It should be noted at the outset that the Agreement does not foresee the Secretariat retroactively changing a determination it has made pursuant to Article 14(1) regarding the admissibility of a submission. The Secretariat may though, in light of a any response, determine whether to recommend a factual record.

37. In regard to the Article 14(1)(c) requirement, the Secretariat has previously found that NAAEC Article 14(1) is not intended as an insurmountable procedural screening device,<sup>81</sup> as it is not oriented to make an unreasonably narrow interpretation of the eligibility requirements for a

78. "If the Secretariat considers that the submission, in light of any response provided by the Party, does not warrant development of a factual record, the Secretariat will notify the Submitter and the Council of its reason(s) in accordance with section 7.2 of these guidelines, and that the submission process is terminated with respect to that submission."

79. "The Secretariat may consider a submission from any non-governmental organization or person [...] if the Secretariat finds that the submission:  
[...]  
(c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based;

80. "The Secretariat may consider a submission from any non-governmental organization or person [...] if the Secretariat finds that the submission:  
[...]  
(d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry;"

81. See, in this regard, SEM-97-005 (*Biodiversity*), Article 14(1) Determination (26 May 1998); SEM-98-003 (*Great Lakes*), Article 14(1) and (2) Determination (8 September 1999).

submission.<sup>82</sup> In its determination of 2 August 2008, the Secretariat found that the submission presents a succinct account of the facts and contains sufficient information to review it, since the Submitters provide copies of various notarized documents that substantiate transactions related to the Labna lot and indicate the possible existence of an environmental liability.<sup>83</sup> The Secretariat found that the Submitters attached studies to support their assertion of the alleged substances causing contamination to the Labna lot,<sup>84</sup> and included copies of correspondence with the authorities in which they complain of alleged failures to effectively enforce the environmental law.<sup>85</sup>

38. Concerning Mexico's view that the documents attached to the submission do not constitute conclusive evidence, the Secretariat finds that its task is to determine, for a given submission, whether the documentation contemplated in NAAEC Article 14(1)(c), to which section 5.3 of the Guidelines refers, can allow the Secretariat to review it, and support the central assertions in the submission. In the case of submission SEM-08-001 the Secretariat found that the supporting information is sufficient to study the Submitters' central assertions and, after considering the remaining requirements and criteria of NAAEC Articles 14(1) and (2), allowed the submission and requested a response from Mexico.

39. Concerning the Party's assertion that the submission is aimed at harassing SSC Inmobiliaria, and thus allegedly does not satisfy Article 14(1)(d), the Secretariat found that the submission focuses on failures to enforce by the Mexican authorities and not on compliance by a particular company, and noted that the Submitters are not competitors who stand to benefit economically from the submission.<sup>86</sup> The latter determination follows from section 5.4(a) of the Guidelines.<sup>87</sup>

---

82. In previous determinations the Secretariat has acknowledged that submitters may not always possess the financial and human resources to monitor compliance with environmental laws and regulations and to collect evidence of specific violations; SEM-98-004 (*BC Mining*), Article 15(1) Notification (11 May 2001), pp. 14-15.

83. SEM-08-001 (*La Ciudadela Project*), Article 14(1) Determination (2 July 2008), p. 7.

84. *Ibid.*

85. *Ibid.*

86. *Ibid.*

87. "A submission must appear to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry. In making that determination, the Secretariat will consider such factors as whether or not:

(a) the submission is focused on the acts or omissions of a Party rather than on compliance by a particular company or business; especially if the Submitter is a competitor that may stand to benefit economically from the submission;"

40. Mexico asserts that the Submitters have ties to a cigarette manufacturer belonging to a group that allegedly competes with SSC Inmobiliaria. It asserts that these ties prove that the submission is not aimed at promoting the effective enforcement of environmental law.<sup>88</sup> Without taking any position on the alleged ties between the Submitters and a competitor of SSC, the Secretariat notes that Mexico's assertion provides no documentation demonstrating that the Submitters are competitors of SSC Inmobiliaria who stand to benefit economically from the submission.

41. Furthermore, the Secretariat does not concur with Mexico's argument about non-environmental concerns expressed against the La Ciudadela project on the website of one of the Submitters.<sup>89</sup> These concerns are not included in submission SEM-08-001 and, in any case, do not support Mexico's assertion of an alleged intent to harass SSC Inmobiliaria. The Secretariat is authorized to analyze the submission in question solely on its own merits, and centers its analysis around the assertions made in SEM-08-001.

**B. Mexico's argument regarding pending proceedings pursuant to NAAEC Article 14(3)**

42. NAAEC Article 14(3)(a) stipulates:

The Party shall advise the Secretariat within 30 days or, in exceptional circumstances and on notification to the Secretariat, within 60 days of delivery of the request:

(a) whether the matter is the subject of a pending judicial or administrative proceeding, in which case the Secretariat shall proceed no further [...]

43. NAAEC Article 45(3)(a) defines the term "judicial or administrative proceeding" as:

a domestic judicial, quasi-judicial or administrative action pursued by the Party in a timely fashion and in accordance with its law. Such actions comprise: mediation; arbitration; the process of issuing a license, permit, or authorization; seeking an assurance of voluntary compliance or a compliance agreement; seeking sanctions or remedies in an administrative or judicial forum; and the process of issuing an administrative order; [...]

---

88. Response, p. 19.

89. *Ibid.*

44. In analyzing the notification from Mexico of the existence of ongoing proceedings,<sup>90</sup> the Secretariat accordingly considers whether the proceeding was initiated by the Party; whether it is timely in accordance with its law; whether it is related to effective enforcement matters raised in the submission, and whether the proceeding invoked has the potential to resolve the matter raised in the submission.<sup>91</sup>

45. With reference to section 7.5 of the Guidelines, the Secretariat has furthermore indicated that when an ongoing proceeding was not initiated by the Party—and thus falls outside the Article 45(3)(a) definition—the Secretariat must examine the possibility of whether further consideration of the submission could duplicate or interfere with the proceeding,<sup>92</sup> meaning duplication of effort in terms of measures the Party may be taking to enforce the environmental law or interference with domestic legal process.<sup>93</sup>

46. Mexico asserts that further analysis of submission SEM-08-001 would “deny the possibility of ensuring access to private remedies available under domestic law.”<sup>94</sup> In this regard, the Secretariat reiterates that neither the citizen submissions mechanism nor the production of a factual record constitutes an adjudicatory proceeding concerning the effective enforcement of environmental law. Thus, NAAEC Article 15(3)<sup>95</sup> leaves open the possibility of “any further steps that may be taken with respect to any submission,” which could include, for example, domestic legal proceedings.

47. The Party notifies the Secretariat of the existence of four pending judicial proceedings, a pending criminal investigation, and three

---

90. On past practice with regard to pending proceedings, see: SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Article 15(1) Notification (15 July 2009), p. 10, § 33.

91. The Secretariat is mindful that it has always analyzed Party responses on the merits pursuant to Article 14(3) and that its “commitment to the principle of transparency pervading the NAAEC [entails that it] cannot construe the Agreement as permitting it to base its determination that it is before the situation contemplated by Article 14(3)(a), and that it shall proceed no further with a Submission, on the mere assertion of a Party to that effect”; SEM-01-001 (*Cytrar II*), Article 14(3) Determination (13 June 2001). Cf. SEM-97-001 (*BC Hydro*), Article 15(1) Notification (27 April 1998); SEM-03-003 (*Lake Chapala II*), Article 15(1) Notification (18 May 2005); SEM-04-005 (*Coal-Fired Power Plants*), Article 15(1) Notification (5 December 2005), and SEM-05-002 (*Coronado Islands*), Article 15(1) Notification (18 January 2007).

92. SEM-97-001 (*BC Hydro*), Article 15(1) Notification (28 April 1998), p. 9.

93. SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Article 15(1) Notification (15 July 2009), p. 14, § 46.

94. Response, p. 22.

95. “The preparation of a factual record by the Secretariat pursuant to this Article shall be without prejudice to any further steps that may be taken with respect to any submission.”



pending administrative proceedings which, it asserts, concerns the same matters raised in the submission.<sup>96</sup>

48. The Secretariat has analyzed these proceedings and concludes that their existence does not terminate the process with respect to the submission. Section 9.4 of the Guidelines obliges the Secretariat to state its reasons when it finds that the existence of pending proceedings justifies termination of the submission process. However, Mexico classified the information concerning the pending proceedings as confidential under NAAEC Article 19(2) and section 17.2 of the Guidelines. On 3 October 2008, the Secretariat requested that Mexico provide a summary of the confidential information for public disclosure.<sup>97</sup> On 2 June 2010, the Legal Affairs Coordination Unit of Semarnat responded to the information request from the Secretariat.<sup>98</sup> The information contains a list of proceedings and its procedural stage. Notwithstanding the above, the list of proceedings provided by Mexico does not suffice to make public the reasons why the Secretariat rejects Mexico's argument on the existence of pending proceedings pursuant to NAAEC Article 14(3). With the sole exception of a criminal investigation initiated by the Attorney General of the Republic (*Procuraduría General de la República*)—which information disclosed by Mexico does not differ from the response—the summary of the remaining proceedings is not sufficient for the Secretariat to make public its reasoning. Thus, the Secretariat must keep the section below of paragraphs 50 to 57 confidential.

49. The Secretariat reiterates that section 17.3 of the Guidelines<sup>99</sup> encourages the Parties to provide a summary of the confidential information, since its absence limits the possibility of making public the Secretariat's reasons concerning the existence of pending proceedings in an Article 14(3) determination.

[CONFIDENTIAL SECTION: paragraphs 50 to 57]

---

96. Response, p. 4.

97. Acknowledgment of receipt of Mexico's response to submission SEM-08-001 (*La Ciudadela Project*) dated 3 October 2008. The same request was made on 24 February 2010 and on 16 March 2010.

98. Letter 112.00002363 dated 26 May 2010 issued by the Legal Affairs Coordination Unit of Semarnat. URL: <[http://www.cec.org/Storage/88/8536\\_08-1-55-PTS\\_es.pdf](http://www.cec.org/Storage/88/8536_08-1-55-PTS_es.pdf)>.

99. "Given the fact that confidential or proprietary information provided by a Party [...] may substantially contribute to the opinion of the Secretariat that a factual record is, or is not, warranted, contributors are encouraged to furnish a summary of such information [...]."

### 3. *The criminal investigation*

58. In its response, Mexico gives notice of the existence of a pending criminal procedure, without specifying the offense in question.

59. The Secretariat has previously found that criminal investigations are not judicial or administrative proceedings in the sense of NAAEC Article 45(3), being “[a]ctivities that are solely consultative, information-gathering or research-based in nature, without a definable goal, and that are not designed to culminate in a specific decision, ruling or agreement within a definable period of time [...]”.<sup>109</sup> While, in particular circumstances, a criminal investigation has been considered an argument for terminating the submission process,<sup>110</sup> in this case, without more information, the Secretariat cannot reach that conclusion.

60. Section 9.5 of the Guidelines states:

Upon receipt of a response from the Party or following the expiration of the response period, the Secretariat may begin its consideration of whether it will inform the Council that the submission warrants developing a factual record.

61. Furthermore, section 17.3 of the Guidelines<sup>111</sup> requests the Party in question to provide a summary of the confidential information so that this information “may substantially contribute to the opinion of the Secretariat that a factual record is, or is not, warranted.” Given the lack of specificity in Mexico’s response and guided by section 9.5 of the Guidelines, which authorizes the Secretariat to begin its consideration of whether a factual record is warranted following the expiration of the response period, the Secretariat proceeds with the further analysis of submission SEM-08-001.

### C. NAAEC Article 15(1) analysis of the Submitters’ assertions in light of Mexico’s response

62. Having determined pursuant to NAAEC Article 14(3) that the proceedings adduced by Mexico in its response are not an impediment to

---

109. SEM-00-004 (*BC Logging*), Article 15(1) Notification (27 July 2001), pp. 19-20.

110. *Ibid.*, p. 21.

111. “Given the fact that confidential or proprietary information provided by a Party, a nongovernmental organization or a person may substantially contribute to the opinion of the Secretariat that a factual record is, or is not, warranted, contributors are encouraged to furnish a summary of such information or a general explanation of why the information is considered confidential or proprietary.”

further analysis of SEM-08-001, the Secretariat proceeds to consider whether, in the light of Mexico's response, the submission warrants preparation of a factual record.

*1. Assertions concerning hazardous waste management by Empresas Motorola and its registration as a hazardous waste generator*

63. The Submitters assert that it was public knowledge that for more than thirty years (from 1968 to 1999), Empresas Motorola produced and manufactured semiconductors and electronic devices at its facility on the Labna lot.<sup>112</sup> They add that Empresas Motorola used hazardous substances and materials in their production processes and were therefore hazardous waste generators. Consequently, the Submitters assert, Semarnat should have ensured Empresas Motorola's compliance with RRP Article 8<sup>113</sup> respecting the obligations of hazardous waste generators, as well as ensuring that the companies were compliant with their obligations under LGEEPA Article 151,<sup>114</sup> relating to the management,

112. Submission, p. 8.

113. Submission, p. 8. Cf. RRP Article 8: "The hazardous waste generator shall:

- Register with the registry established for such purpose by the Ministry;
- Keep a monthly log on generation of its hazardous waste;
- Manage hazardous waste in the manner prescribed by the Regulation and the relevant environmental technical standards;
- Accord separate management to hazardous wastes that are incompatible under the relevant environmental technical standards;
- Pack its hazardous waste in containers meeting the safety conditions set out in this regulation and in the relevant environmental technical standards;
- Identify its hazardous waste with the inscriptions prescribed by this Regulation and the relevant environmental technical standards;
- Store its hazardous waste under safety conditions and in areas meeting the requirements set out in this Regulation and in the relevant environmental technical standards;
- Transport its hazardous waste in such vehicles as the Ministry of Communications and Transportation shall determine and under the conditions prescribed by this Regulation and the applicable environmental technical standards;
- Provide appropriate treatment for its hazardous waste pursuant to the provisions of this Regulation and the applicable environmental technical standards;
- Provide appropriate final disposal for its hazardous waste in accordance with the methods prescribed by the Regulation and with the provisions of the applicable environmental technical standards;
- Submit to the Ministry, in such form as the latter shall determine, a semiannual report on any movement of its hazardous waste during that period, and
- Any further requirements set out in the Regulation and in other applicable provisions."

114. "The responsibility for management and final disposal of hazardous waste rests with the generator. Where hazardous waste management and final disposal services are obtained from companies authorized by the Ministry and the waste is given to such companies, the responsibility for the operations rests with them, regardless of any responsibility that may rest with the generator.

storage, transportation, treatment, and final disposal of hazardous waste.

64. The LGEEPA came into force on 28 January 1988, and the RRP on 25 November 1988. LGEEPA Article 151 and RRP Article 8 were both in force during the operations of Empresas Motorola on the Labna lot. The Submitters assert that on 9 August 2007 Semarnat wrote to them stating that it had no records or documentary evidence of hazardous waste management on the Labna lot.<sup>115</sup>

65. Mexico maintains that there is no information in submission SEM-08-001 to indicate the type of raw materials used in the operations of Empresas Motorola,<sup>116</sup> nor whether hazardous materials were handled or hazardous waste generated.<sup>117</sup> The Party further states that the applicable law did not establish which activities were considered high-risk,<sup>118</sup> since the lists applicable to high-risk activities were not published in the Official Gazette of the Federation (*Diario Oficial de la Federación*—DOF) until 28 March 1990 and 4 May 1992. Mexico maintains that, in any event, the obligation to register as a hazardous waste generator under RRP Articles 7 and 8 only applied to persons engaging in works or activities requiring environmental impact authorization under LGEEPA Articles 28 and 29, which—it asserts—was not the case of Empresas Motorola’s activities.

66. Concerning the information about Empresas Motorola that allegedly should have been in the possession of hazardous waste management service providers, Mexico maintains that:

Procurement of hazardous waste management services is granted after consideration of the information and documentation that each company is required to file. These legal requirements describe processes, activities, equipment, machinery, and facilities employed in the provision of such services but not the names of the clients to whom the services are provided [...].

---

Anyone who generates, reuses, or recycles hazardous waste shall so notify the Ministry as prescribed by the Regulation to this Act. Authorizations for the establishment of hazardous waste containment facilities shall only include waste that is not technically and economically fit for reuse, recycling, or thermal or physicochemical destruction, and containment of hazardous waste in the liquid state shall not be permitted.”

115. Submission, pp. 8-9.

116. Response, p. 36.

117. *Ibid.*, p. 62.

118. *Ibid.*, p. 37.

67. From the information in the submission and the response it may be observed that, in principle, Empresas Motorola may have generated hazardous waste. For example, the appendices to the response make reference to a neutralization pit and hazardous waste storage facility on the Labna lot where sampling was done and thallium was found in excess of the reference concentration. Furthermore, the response leaves open the matter of the origin of the 102 tons of soil removed during the remediation process.

68. Nor does the response directly address the reason why the activities of Empresas Motorola were not considered hazardous waste-generating under the applicable law. RRP Article 7, invoked only by Mexico, refers to works and activities that may have an impact on the environment pursuant to the provisions of LGEEPA Articles 28 and 29. It is clear that the latter provisions were not applicable to Empresas Motorola, as the Party states. However, the Submitters do not assert any failure to effectively enforce them, while they do assert the failure to enforce RRP Article 8, which lists the obligations of hazardous waste generators.

69. The Secretariat is also mindful that despite the foregoing considerations, the concerns raised by the submission regarding the registration of Empresas Motorola as hazardous waste generators correspond to a period running from 26 November 1988, the date that RRP Article 8 came into force, to 31 July 1999, the date when the Labna lot ceased to belong to Empresas Motorola. Thus, at most, the development of a factual record on this issue could consider the matter as from the entry into force of the NAAEC on 1 January 1994,<sup>119</sup> making manifest the time limitation on the collection of relevant factual information.

70. Even if the Secretariat were to recommend to Council the preparation of a factual record in regard to enforcement on the Labna lot between 1 January 1994 and 31 July 1999, it appears that the assertion of alleged failures to effectively enforce RRP Article 8 and LGEEPA Article 151 is not a matter that continues to produce effects today. In this regard, the Secretariat has previously found that the ongoing nature of an alleged failure to effectively enforce the environmental law is a criterion for determining the eligibility of a submission.<sup>120</sup> In light of Mexico's response, the matter raised by the Submitters concerning registration of

---

119. Cf. NAAEC Article 47: "This Agreement shall enter into force on January 1, 1994, immediately after entry into force of the NAFTA, on an exchange of written notifications certifying the completion of necessary legal procedures."

120. In this regard, see SEM-97-004 (*CEDF*), Article 14(1) Determination (25 August 1997), p. 3; and SEM-09-005 (*Skeena River Fishery*), Article 14(1)(2) Determination (18 May 2010), § 22-23.

the company as a hazardous waste generator does not warrant further investigation, since Empresas Motorola ceased to operate on the site more than ten years ago, relevant factual information is likely not to be on a current matter and thus, relevant. While the alleged failure of effective enforcement concerning the obligations set out in RRP Article 8 could have resulted, as SEM-08-001 asserts, in the contamination of the Labna lot, that alleged consequence is analyzed in a different section of this determination dedicated to effective enforcement in relation to its environmental remediation.

71. The Secretariat thus concludes that the assertions concerning registration as a hazardous waste generator and the effective enforcement of the obligations ensuing from that situation do not, in light of Mexico's response, constitute a matter in which a failure to effectively enforce LGEEPA Article 151 and RRP Article 8, in force during the period of Empresas Motorola's operations, could be *ongoing* and therefore decides not to devote further study to this assertion.

2. *Assertions concerning alleged abandonment of the Labna lot, documentation of the Labna lot in notarized documents of transfer of ownership, and alleged existence of an environmental liability*

(i) *Assertions concerning alleged abandonment of the Labna lot*

72. The Submitters assert that Semarnat is failing to enforce LGPGIR Article 73, in force since 8 October 2003, relating to the obligation to remediate sites contaminated with hazardous waste that are abandoned or whose owner is unknown.<sup>121</sup>

73. Mexico responds that the conditions described in LGPGIR Article 73 do not obtain in this case, since the site was not abandoned and the Labna lot, it asserts, has a "known, well-identified owner."<sup>122</sup> In its response, Mexico states that when it learned of the existence of contaminants on the site, Empresas Motorola was operating on the Labna lot and Mexico proceeded to enforce LGPGIR Article 70, which provides for the joint and several liability of the owners of a contaminated lot, without prejudice to the power to recover against the party causing the contamination, in accordance with the "polluter pays" principle contemplated in LGPGIR Articles 68 and 69. The Party asserts that, on the basis of this provision, it proceeded to take site remediation measures.

121. Submission, p. 12.

122. Response, p. 66.

74. The Secretariat notes that the notarized documents to which the Submitters and the Party refer indeed demonstrate the uninterrupted transfer of the lot between its sale by Empresas Motorola 31 July 1999 and its ultimate purchase by Deutsche Bank Mexico, S.A. on 20 April 2006. Therefore, the Secretariat observes that there is no issue of effective enforcement warranting the preparation of a factual record with respect to the enforcement of LGPGIR Article 73, and decides to devote no further analysis to this particular assertion.

*(ii) Notarized documents of transfer of the Labna lot*

75. The Submitters indicate that the notaries public and the director of the Public Registry of Property and Business (*Registro Público de la Propiedad y Comercio*) of the state of Jalisco failed to require Semarnat authorization for transfer of the Labna lot as prescribed by LGPGIR Article 71,<sup>123</sup> in force as of 6 January 2004. They add that at the time of the transactions transferring the property, the Parties were aware that the Labna lot was contaminated with hazardous waste, and Semarnat authorization was therefore necessary.<sup>124</sup> They also assert the alleged failure to effectively enforce Articles 126 to 128 of the LGPGIR Regulation (in force as of 30 December 2006), specifying remediation-related activities ensuing from environmental liabilities.<sup>125</sup>

76. Mexico responds that it is not evident from the documents attached to the submission that the Parties involved in the various purchase and sale processes were aware of the contamination on the Labna lot.<sup>126</sup> It states that, in any event, the purchase and sale agreements contain procedures for determining liability in the event of hazardous waste being detected in the soil of the Labna lot subsequent to the transaction.<sup>127</sup> Furthermore, it notes that the Semarnat authorization to which LGPGIR Article 71 refers is only required when the lot is contaminated, not when it is presumed to be contaminated.<sup>128</sup> Mexico notes further that Articles 126 to 128 of the LGPGIR Regulation are not applicable in this case, since they came into force on 30 November 2006 while the last purchase and sale transaction occurred on 20 April 2006.<sup>129</sup>

---

123. Submission, p. 14.

124. *Ibid.*, p. 7.

125. *Ibid.*, p. 14.

126. Response, pp. 30-34.

127. *Ibid.*, p. 32.

128. *Ibid.*, p. 30.

129. *Ibid.*, p. 66.

77. LGPGIR Article 71 provides as follows:

The ownership of sites contaminated with hazardous waste may not be transferred without the express authorization of the Ministry.

Persons transferring to third parties real property contaminated by hazardous materials or waste as a result of activities carried out on said real property must so inform the persons to whom they transfer ownership or possession of said properties.

In addition to remediation, anyone found responsible for contamination of a site is liable to the corresponding penal and administrative sanctions.

78. The Secretariat notes that the authorization contemplated in LGPGIR Article 71 is required in the case of a transfer of real property contaminated with hazardous waste "as a result of activities carried out on them," in this case the production and manufacturing of semiconductors and electronic devices that may have generated hazardous waste.

79. Articles 126 to 128 of the LGPGIR Regulation establish the procedures of notification and application for Semarnat authorization, and provide clarity as to the scope of LGPGIR Article 71, since that provision "has as its only effect that of defining the party responsible for taking remediation measures in regard to the transferred site."<sup>130</sup> While it is true that these provisions of the LGPGIR Regulation came into force subsequent to the transfer of ownership transactions relating to the Labna lot, it is clear that the purpose of this authorization procedure is to establish environmental liability during the transfer of lots contaminated with hazardous waste in Mexico.

80. The Secretariat recalls that the notarized documents give indication of acts to establish liability in the event that hazardous materials or waste should be found on the Labna lot, and that, except for document no. 79,713 of 31 May 2004, substantiating the existence of contamination on the Labna lot,<sup>131</sup> there is no other information in the submission indicating the status of contamination on the site. Mexico maintains that the notarized documents in question do not contain information sufficient to determine the degree of contamination and the specific remediation measures.<sup>132</sup> However, document 79,713 contains the following clause:

The PURCHASER acknowledges that the real property is contaminated, as is evident from the environmental assessment reports (phase one), the

130. LGPGIR Regulation, Article 127, third paragraph.

131. Submission, p. 5.

132. Response, p. 33.



limited investigation (phase two), and the soil investigation (phase three), the hazardous waste quantification, and the detailed report of asbestos-containing materials, prepared by Consultores en Tecnología Ecológica, S.A. de C.V. on 25 September and 14 November 2003, complete copies of which the SELLER has given to the PURCHASER, who acknowledges receiving and taking full cognizance of them.

The PURCHASER represents that it is aware of the environmental remediation required to be carried out on the real property and the cost associated with said remediation [...].<sup>133</sup>

81. It is clear that the parties to the transaction recorded in document 79,713 were aware of the contamination of the Labna lot, since they both received copies of environmental assessment reports of the site that included quantification of hazardous waste. Thus, in that document the purchaser undertook to indemnify and hold harmless the seller for any measure taken in relation to the environmental condition of the Labna lot,<sup>134</sup> which appears to satisfy the second paragraph of LGPGIR Article 71. A systematic reading indicates that the only matter that could, in any case, warrant analysis of effective enforcement is the one relating to the Semarnat authorization to transfer ownership of the property, prescribed by the first paragraph of LGPGIR Article 71, since the seller of the Labna lot expressly informed the purchaser of the contamination of the Labna lot and the purchaser purchased the lot with knowledge of the restoration measures to be taken, pursuant to the second paragraph of that provision.

82. The Secretariat finds that the lack of Semarnat authorization alone does not warrant the preparation of a factual record in relation to the effective enforcement of the first paragraph of LGPGIR Article 71, since no more information would be obtained than what is already contained in the submission and the response. In this regard, it must be kept in mind that both the Submitters and the Party in question acknowledge that notarized document 79,713 contains mechanisms for determining environmental liability and indicates the studies conducted with a view to taking restoration measures. The Secretariat is also mindful that Article 127 of the LGPGIR Regulation (in force) recognizes that the sole

---

133. Submission, unnumbered appendix: Notarized document no. 79,713 of 31 May 2004 before Carlos de Pablo Serna, notary no. 137 of the Federal District, p. 18.

134. *Ibid.* "[...] The PURCHASER hereby gives the SELLER [...] the broadest legal release for any claim that the PURCHASER may bring against it for any issue relating to the environmental condition of the real property. The PURCHASER hereby undertakes to [...] indemnify and save them harmless from any action that may be brought against them [...]."

purpose of the Semarnat authorization is to “identify who is responsible for taking remediation measures.”<sup>135</sup>

83. Therefore, the Secretariat finds that a factual record would not present more information than what is already set out in the submission and the response in regard to the acts of effective enforcement of LGPGIR Article 71 during the transfer of ownership of the Labna lot, substantiated by notarized document 79,713.

*(iii) Alleged existence of environmental liability on the Labna lot and alleged lack of action to inventory it as a contaminated site*

84. The Submitters repeatedly maintain that the notarized documents corresponding to the transfer of ownership of the Labna lot substantiate the existence of environmental liabilities<sup>136</sup> and that an obligation arises under Mexico’s environmental law to restore the lot. They further affirm that despite knowing the kind of activities carried out on the site for over 30 years, Semarnat failed to fulfill its obligations to take action to identify and register the Labna lot as a site contaminated with hazardous waste for the purpose of determining whether remediation was necessary, pursuant to LGPGIR Article 75.

85. Mexico responds that it was unaware of the existence of contaminants on the site when Empresas Motorola owned the Labna lot<sup>137</sup> and that, given the order ultimately issued by the environmental authorities to remediate the site, the condition of LGPGIR Article 75 does not obtain. Furthermore, it clarifies that the concept of environmental liability does not apply in the case of the Labna lot, since for such a situation to exist the site would have to be: i) contaminated with hazardous waste, and ii) not remediated in a timely manner.

86. LGPGIR Article 75, in force as of 6 January 2004, provides as follows:

The Ministry and the local competent authorities, as the case may be, shall be responsible for taking measures to identify, inventory, register, and categorize sites contaminated with hazardous waste with a view to determining whether their remediation is necessary, pursuant to the criteria established in the Regulation for that purpose.

---

135. “The Ministry’s authorization does not stand in the way of acts of commerce or civil law; its sole effect is to define who is responsible for taking remediation measures for the transferred site.” LGPGIR Regulation Article 127, third paragraph.

136. Submission, pp. 2, 7, 8, 13, 14, and 15.

137. Response, p. 65.

87. Article 134, third paragraph, of the LGPGIR Regulation, in force since 30 November 2006, provides as follows:

Those sites contaminated by the release of hazardous materials or waste that were not remediated in a timely manner with a view to preventing the spread of contaminants but entail an obligation of remediation are considered environmental liabilities. This definition includes contamination generated by an emergency having effects on the environment.

88. The Secretariat finds that, while not all the notarized documents attached to the submission indicate that there is indeed contamination on the Labna lot, document 79,713 substantiates the existence of contamination on the site and mentions an environmental assessment that apparently quantifies hazardous waste on the property. Concerning whether the environmental remediation was timely, the Secretariat observes that document 79,713 substantiated the soil contamination on the Labna lot on 31 May 2004 and that not until 12 April 2007 did Profepa make an inspection visit during which the taking of soil samples was noted. This inspection visit was conducted further to a citizen complaint of 29 March 2007 concerning the alleged existence of environmental liabilities on the Labna lot. Profepa requested information on the operations of Empresas Motorola and, on 22 May 2007, instituted an administrative proceeding against SSC Inmobiliaria, which gave rise to the subsequent site remediation.

89. This chronology of the facts confirms that, while the environmental authorities may not have been aware of the contamination of the Labna lot since 31 May 2004, the relevant authorities responded on 12 April 2007 to a citizen complaint filed fourteen days earlier in relation to restoration of the Labna lot. Therefore, the assertion of the persistence of environmental liabilities on the Labna lot is not, in light of Mexico's response, an open question.

90. Concerning whether Mexico failed to effectively enforce LGPGIR Article 75, since it did not, pursuant to the Regulation, identify the Labna lot as a contaminated site with a view to undertaking remediation thereof, it is relevant to consider that the LGPGIR Regulation, insofar as it prescribes the mechanisms to be used in carrying out such work, was only in force as of 30 November 2006. As well, Mexico reported in its response that it proceeded to take environmental remediation measures in accordance with LGPGIR Article 70 (in force as of 6 January 2004) and the principle of joint and several liability.<sup>138</sup>

---

138. Response, p. 63. Cf. LGPGIR Article 70: "Private property owners or holders and holders of areas under concession whose soils are found to be contaminated shall

91. While Mexico argues that it was unaware of the contamination on the site, the response indicates that once the situation was reported to Profepa through the filing of a citizen complaint that noted the possible contamination of the Labna lot with heavy metals, Profepa made an inspection visit fourteen days later and instituted an administrative proceeding. Even though Mexico's response does not present information on a process of *inventory* and *registration* of the Labna lot, the response to the citizen complaint appears to respond to central issues raised in the submission concerning measures to remediate the Labna lot.

92. Therefore, the Secretariat does not find open central questions in regard to the alleged abandonment of the Labna lot and the existence of environmental liability, as defined by Mexican law. Nor does it find that the facts described in notarized document 79,713 itself constitute a compelling reason to develop a factual record. Therefore, the Secretariat does not recommend to the CEC Council an investigation into the effective enforcement of LGPGIR Article 75, since the response of the Party evidences various acts of enforcement by Profepa further to a citizen complaint concerning the contamination of the Labna lot.

### 3. *Characterization and environmental remediation of the Labna lot*

93. The Submitters maintain that on 31 July 2007 Semarnat approved a remediation proposal for the Labna lot.<sup>139</sup> They assert a failure by Mexico to enforce provisions relating to the requirements and procedure for the drafting of environmental restoration plans, the taking of remediation measures, and the mechanism for declaring the remediation process to be completed.<sup>140</sup>

94. According to the Submitters, the remediation proposal for the Labna lot was based on an incomplete soil analysis, since various Mexican Official Standards were not considered during the drafting of the proposal.<sup>141</sup> The remediation proposal, they note, only considered thal-

---

be jointly and severally liable for taking any remediation measures that may prove necessary, without prejudice to the right to recover against those who caused the contamination."

139. Submission, pp. 9-11.

140. LGPGIR Regulation, Articles 132-153.

141. Submission, p. 9. The Mexican Official Standards (NOM) and Mexican Standards (NM) to which the submission refers are NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, Establishing criteria for determination of remediation concentrations for metal-contaminated soils; NMX-AA-123SCFI-2006, Soil sampling for identification and quantification of metalloids, and handling of the sample; NOM-133-SEMARNAT-2000, Polychlorinated biphenyls (PCB), management specifications, and NOM-

lium, omitting other components that may have been found on the site.<sup>142</sup> The Submitters maintain that Semarnat should not have declared the remediation to be complete since the documents attesting to completion are insufficient, and they criticize Profepa for having declared the site free of contaminants, since “only a search for thallium was performed, not a remediation of the entire lot.”<sup>143</sup>

95. Concerning the alleged deficiencies in the soil analysis performed in connection with restoration of the Labna lot, relating to the alleged lack of consideration of certain Mexican Official Standards, Mexico responds that the NOM applicable to the determination of soils contaminated with heavy metals, including thallium, was enforced,<sup>144</sup> and that it was not relevant to consider the other standards to which the Submitters refer, since these apply to the determination of polychlorinated biphenyls<sup>145</sup> and to the procedure for identifying a waste as hazardous.<sup>146</sup> Concerning the polychlorinated biphenyls standard, Mexico finds that its application to the characterization of contaminants in the soil on the Labna lot was not necessary,<sup>147</sup> since “its purpose is to establish environmental protection specifications for equipment, electrical equipment, contaminated equipment, liquids, solids, or waste containing or contaminated with polychlorinated biphenyls, and in the case at hand there was no reason to apply it.”<sup>148</sup> As for the hazardous waste standard, “it essentially applies to processes”<sup>149</sup> and not to soil characterization.

96. The appendices to the response substantiate that from 18 to 23 April 2007, sampling was done at 19 points on the Labna lot and the samples were analyzed for arsenic, barium, beryllium, cadmium, hexava-

---

052-SEMARNAT-2005, Establishing the characteristics and procedure for identification and classification of hazardous waste.

142. Submission, p. 11.

143. *Ibid.*, p. 12.

144. Mexican Official Standard NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, Establishing the criteria for determination of remediation concentrations for soils contaminated with arsenic, barium, beryllium, cadmium, hexavalent chromium, mercury, nickel, silver, lead, selenium, thallium, and/or vanadium.

145. Mexican Official Standard NOM-133-SEMARNAT-2000, Environmental protection: polychlorinated biphenyls, management specifications.

146. Mexican Official Standard NOM-052-SEMARNAT-2005, Establishing the characteristics and procedure for identification and classification of hazardous waste.

147. The object of NOM-133-SEMARNAT reads as follows: “This Mexican Official Standard establishes environmental protection specifications for the management of equipment, electrical equipment, contaminated equipment, liquids, solids, and hazardous waste containing or contaminated with polychlorinated biphenyls, and timetables for their elimination through decommissioning, reclassification, and decontamination.”

148. Response, p. 45.

149. Response, p. 46.

lent chromium, mercury, nickel, silver, lead, selenium, and vanadium, in addition to thallium.<sup>150</sup>

97. In view of the thallium concentrations obtained from the soil analyses performed to determine the presence of chemical elements contemplated in NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, Profepa instituted an administrative proceeding against SSC Inmobiliaria.<sup>151</sup> According to the Party, these studies revealed that thallium was the only chemical detected in excess of the allowable concentration.<sup>152</sup> Mexico asserts that since the results of the analysis were not sufficient to determine the volume of contaminated soils,<sup>153</sup> Profepa ordered urgent enforcement measures including characterization of the site with respect to thallium; random sampling on the unassessed portion of the lot to determine the presence of thallium; drafting of a site remediation proposal based on the results obtained, and filing of the delivery, transportation, and receipt manifests for the waste.<sup>154</sup>

98. The remediation measures supervised by Profepa included site characterization pursuant to NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004; random sampling; drafting of a remediation proposal; documentation of waste generated by the removal of contaminated soil, and application of an administrative penalty.<sup>155</sup> The appendices to the response indicate that DGGIMAR evaluated the remediation proposal and the characterization. That authority noted the deficiencies that the study was to consider and approved the performance of the study, subject to compliance with certain conditions.<sup>156</sup> On this basis, from July to September 2007, remediation work took place on the Labna lot with the removal of 102.915 tons of thallium-contaminated soil.<sup>157</sup> Once the soil was removed, sampling for the contaminants covered by NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 was repeated and it was found that they did

---

150. Response, p. 54.

151. Response, Appendix 9: Doc. no. PFFA-JAL/SJ/1285/07/2337 of 22 May 2007, issued by the Profepa office in the state of Jalisco, p. 2.

152. Response, p. 53.

153. Response, p. 53 and Appendix 9: Doc. no. PFFA-JAL/SJ/1285/07/2337 of 22 May 2007, issued by the Profepa office in the state of Jalisco, p. 4.

154. Response, p. 55 and Appendix 9: Doc. no. PFFA-JAL/SJ/1285/07/2337 of 22 May 2007, issued by the Profepa office in the state of Jalisco, pp. 7-11.

155. Response, Appendix 50: Technical report for decision no. PFFA/DJAL/DT/36.4/169/07 of 20 August 2007, issued by the Profepa office in the state of Jalisco, pp. 17-25.

156. Response, Appendix 7: Doc. no. DGGIMAR.710/005163 of 31 July 2007, issued by the Management of High-Risk Materials and Activities Branch of Semarnat.

157. Response, Appendix 66: Doc. no. DGGIMAR.710/007243 of 9 November 2007, issued by the Management of High-Risk Materials and Activities Branch.

not exceed the parameters set out in the standard for agricultural/residential/commercial land uses.<sup>158</sup>

99. Therefore, on 21 January 2008, the Profepa office in Jalisco declared the remediation of thallium-contaminated soil on the Labna lot to be completed.<sup>159</sup>

100. The Secretariat finds that the appendices to the response reflect the soil analysis conducted to determine the possible presence of arsenic, barium, beryllium, cadmium, hexavalent chromium, mercury, nickel, silver, lead, vanadium, selenium, and thallium<sup>160</sup> and, further to any findings, to determine the relevant remediation measures. The foregoing appears to respond to the Submitters' concern that there was no analysis of other heavy metals under Mexican law. The Secretariat has not identified open central questions that warrant the development of a factual record in regard to this particular assertion. Concerning the consideration of other Mexican Official Standards applicable to the hazardous waste generation processes and management of polychlorinated biphenyls on the Labna lot, Mexico's response appears to respond adequately to these issues, since Mexico enforced the NOM relating to characterization of contaminated soils.

101. Concerning the assertion of an alleged failure to enforce in connection with the verification of transportation and final disposal of thallium-contaminated soil from the Labna lot, the Profepa file contains the delivery-receipt manifests for 102 tons of earth from the lot as well as 200 m<sup>3</sup> of exhaust ducts and fiberglass material, PVC pipe, and two tons of asbestos-containing sheets and asbestos-containing materials, among other things, from the facility dismantled on the Labna lot.<sup>161</sup>

102. Therefore, Mexico's response to the Submitters' assertion concerning the characterization and environmental remediation of the Labna lot leaves no central open questions. In the absence of other, more specific assertions concerning Mexico's alleged failure to enforce in this regard, the Secretariat does not recommend the preparation of a factual record.

---

158. *Ibid.*

159. Response, Appendix 69: Doc. no. PFFA-JAL/SJ/0313/08 of 21 January 2008, issued by the Profepa office in the state of Jalisco.

160. Response, Appendix 50: Technical report for decision no. PFFA/DJAL/DT/36.4/169/07 of 20 August 2007, issued by the Profepa office in the state of Jalisco.

161. Response, p. 18.

## V. DETERMINATION

103. The Secretariat has reviewed submission SEM-08-001 (*La Ciudadela Project*), filed by Instituto de Derecho Ambiental, A.C., Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C., and Colonos de Bosques de San Isidro, A.C. in accordance with NAAEC Articles 14 and 15. The Submitters allege failures to effectively enforce Mexican environmental law in connection with an alleged contaminated site in Zapopan, Jalisco, where La Ciudadela real estate project is located. Having considered SEM-08-001 and in light of the response of Mexico, the Secretariat finds that a factual record would not present more information than what is already contained in the submission and the response. Furthermore, after analyzing the Submitters' assertions in light of the Party's response, the Secretariat finds that some assertions were either adequately addressed in the response or correspond to alleged failures to enforce that are not taking place. Therefore, and as explained in the body of this determination, the Secretariat finds that development of a factual record is not warranted in regard to submission SEM-08-001 (*La Ciudadela Project*) and hereby terminates the process relating to the submission.

Respectfully submitted for your consideration on this 12th day of August, 2010.

### Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

*Per:* Evan Lloyd  
Executive Director

*c.c.:* Enrique Lendo, Mexico Alternate Representative  
David McGovern, Canada Alternate Representative  
Michelle DePass, US Alternate Representative  
Submitters





## **SEM-08-002**

*(Pollution atmosphérique en banlieue de Montréal)*

**AUTEUR :** YVON OTIS

**PARTIE :** CANADA

**DATE :** 29 août 2008

**RÉSUMÉ :** L'auteur allègue que le gouvernement du Québec, plus précisément la Communauté métropolitaine de Montréal, omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement à l'égard des émissions de vapeur d'essence provenant des stations-services de la banlieue de Montréal.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)**  
**(26 septembre 2008)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1).



## Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

### Décision en vertu du paragraphe 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

**Auteur de la communication :** Yvon Otis  
**Partie :** Canada  
**Date de réception :** Le 29 août 2008  
**Date de décision :** Le 26 septembre 2008  
**N° de la communication :** SEM-08-002 (*Pollution atmosphérique  
en banlieue de Montréal*)

---

#### I. INTRODUCTION

Le 28 août 2008, M. Yvon Otis (ci-après l'« auteur »), un résident de Repentigny, en banlieue de Montréal, Québec, a déposé auprès du Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) une communication aux termes de l'article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (« ANACDE » ou « Accord »). En vertu de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat pourra examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, s'il juge que la communication répond aux critères énoncés au paragraphe 14(1). Lorsqu'il juge que la communication satisfait à ces critères, le Secrétariat détermine si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie.

L'auteur de la communication allègue que le Canada, et plus précisément la province de Québec, omet d'assurer l'application efficace de « la loi de l'Assemblée nationale du Québec créant la Communauté métropolitaine de Montréal et confiant à cette dernière la juridiction sur

l'assainissement de l'atmosphère<sup>1</sup> ». Selon l'auteur, l'omission réside dans le fait qu'on néglige d'adopter un règlement sur les émissions atmosphériques, et ce, pour l'ensemble du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

Le Secrétariat a déterminé que la communication ne satisfait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1). L'auteur disposera maintenant de 30 jours pour présenter une communication qui satisfasse aux critères mentionnés au paragraphe 14(1). Les motifs du Secrétariat sont exposés dans la Section III de la présente décision.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Dans la communication SEM-08-002 (*Pollution atmosphérique en banlieue de Montréal*), l'auteur allègue que la CMM a été créée en 2001 par la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, L.R.Q., chapitre C-37.01. L'auteur allègue que la CMM a compétence pour planifier et contrôler l'application d'un règlement sur l'assainissement de l'atmosphère à l'échelle de son territoire, y compris le pouvoir de « régir ou prohiber l'émission de substances polluantes ; exiger la possession d'un permis pour toute personne qui exerce une activité susceptible de causer une émission de polluant dans l'atmosphère ; déterminer les méthodes de prélèvement, d'analyse et de calcul d'un polluant ; prescrire les dispositifs dont doivent être munis les immeubles, les équipements, les installations et autres objets dont l'usage ou le fonctionnement est susceptible de causer l'émission d'un polluant »<sup>2</sup>.

L'auteur allègue que, malgré cette loi, le territoire de la CMM est actuellement « soumis à deux règlements distincts sur les émissions atmosphériques : [l'] un pour l'île de Montréal, l'autre pour les quatre autres secteurs de la région métropolitaine<sup>3</sup> ». L'auteur allègue que le règlement en vigueur sur l'île de Montréal est celui adopté et mis en vigueur par l'ancienne Communauté urbaine de Montréal, tandis que la banlieue de Montréal faisant partie de la CMM est soumise aux règles du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) du Québec. L'auteur allègue que le règlement qui s'applique à Montréal est plus sévère que les règles qui s'appliquent à la banlieue. Il allègue, par exemple, « que les gens de l'île sont à l'abri des émissions de vapeurs d'essence qui sont émises lorsque les camions-citernes font le

---

1. Communication à la p. 1.

2. Communication à la p. 1. La loi, qui est annexée à la communication, décrit en détail ces pouvoirs. L.R.Q., c. C-37.01, paragr. 159.1.

3. Communication à la p. 1.

ravitaillement des stations-service » tandis qu'à Repentigny, où habite l'auteur, « les vapeurs d'essence ne sont pas captées et nous devons subir leur impact potentiel sur notre santé »<sup>4</sup>.

L'auteur allègue que le Québec, et vraisemblablement la CMM, omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* en n'adoptant pas, après sept ans, un règlement unique sur les émissions atmosphériques pour tout le territoire de la CMM. Le 28 juillet 2008, l'auteur a envoyé une lettre au MDDEP lui exprimant son point de vue à savoir que « la CMM tarde à exécuter une tâche cruciale qui lui a été confiée par la loi<sup>5</sup> ». L'auteur allègue qu'il n'avait pas reçu de réponses substantielles ni du MDDEP ni du maire de Montréal avant de déposer sa communication.

### III. ANALYSE

Aux termes de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne en alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Lorsque le Secrétariat est d'avis que la communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, il entame un processus susceptible de mener à la constitution d'un dossier factuel. Tel que souligné par le Secrétariat dans des décisions antérieures rendues aux termes du paragraphe 14(1), ce dernier n'est pas censé constituer un obstacle procédural insurmontable dans l'examen des communications<sup>6</sup>.

Dans le cas présent, le Secrétariat a déterminé que l'allégation contenue dans la communication ne satisfait pas aux exigences du début du paragraphe 14(1) qui stipule qu'une communication doit alléguer qu'« une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». De fait, dans sa communication, l'auteur n'allègue pas une omission dans l'*application* des dispositions réglementaires citées<sup>7</sup> ; il estime que la CMM n'a pas adopté un règlement malgré son pouvoir discrétionnaire (et non pas obligatoire) de le faire. Le Secrétariat a déjà noté une distinction entre une allégation ciblant l'application des normes existantes et une allégation voulant que les normes soient

4. Communication à la p. 2.

5. Lettre de l'auteur à la ministre du MDDEP, annexe à la communication à la p. 1.

6. Voir, à ce sujet, la Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998) concernant la communication SEM-97-005 (*Biodiversité*), ainsi que la Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999) concernant la communication SEM-98-003 (*Grands Lacs*).

7. *Ibid.*

inadéquates et a conclu qu'une allégation selon laquelle une norme est inadéquate ne peut pas être considérée comme une allégation concernant une omission d'assurer l'application de la loi aux termes de l'article 14 de l'ANACDE<sup>8</sup>. En effet, dans la présente communication, l'auteur allègue que le règlement en vigueur sur l'île de Montréal et les dispositions du MDDEP qui s'appliquent à la banlieue en matière d'émissions atmosphériques sont dans l'ensemble inadéquats, et que la CMM doit exercer son pouvoir discrétionnaire de les remplacer par un seul règlement pour l'ensemble du territoire de la CMM<sup>9</sup>. Par conséquent, le Secrétariat conclut que l'allégation voulant que la CMM omette d'adopter un règlement sur les émissions atmosphériques ne peut pas être considérée comme une omission d'assurer l'application efficace de la loi qui prescrit le pouvoir discrétionnaire de l'adopter.

#### IV. CONCLUSION

Pour les motifs exposés ci-dessus, le Secrétariat a décidé que la communication SEM-08-002 (*Pollution atmosphérique en banlieue de Montréal*) ne satisfait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Toutefois, conformément au paragraphe 6.2 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*, les auteurs disposent d'un délai de 30 jours pour présenter au Secrétariat une communication conforme aux critères énoncés au paragraphe 14(1).

Respectueusement soumis ce 26 septembre 2008.

#### Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Paolo Solano  
Directeur par intérim  
Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : David McGovern, Environnement Canada  
Scott Fulton, US EPA  
Enrique Lendo, Semarnat  
Adrián Vázquez-Gálvez, directeur exécutif du Secrétariat  
de la CCE  
Yvon Otis, auteur de la communication

---

8. SEM-98-003 (*Grands Lacs*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (14 décembre 1998).

9. Communication à la p. 2.

## **SEM-08-003**

*(Construction d'une jetée à Cancún)*

**AUTEUR :** CARLOS ÁLVAREZ FLORES

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 17 novembre 2008

**RÉSUMÉ :** Dans cette communication, l'auteur allègue que le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) dans l'État de Quintana Roo omet d'enquêter et de déposer des accusations relativement aux actions d'un hôtel local touchant la construction d'une jetée sur la côte de Cancún où l'hôtel est situé, en violation des lois sur l'évaluation des impacts environnementaux du Mexique.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)**  
**(8 décembre 2008)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1).





## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1)  
del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

<b>Peticionario:</b>	Carlos Álvarez Flores
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	17 de noviembre de 2008
<b>Fecha de la determinación:</b>	8 de diciembre de 2008
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-08-003</b> ( <i>Construcción de espigón en Cancún</i> )

---

El 17 de noviembre de 2008, Carlos Álvarez Flores (el "Peticionario") presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición ciudadana en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo"). En ella el Peticionario asevera que la delegación en Quintana Roo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (la "Profepa") no está aplicando efectivamente la legislación en lo referido a la investigación de infracciones y aplicación de sanciones por la presunta violación a la normatividad cometida por un hotel local al construir un espigón en Cancún, Quintana Roo.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando el Secretariado considera que una petición satisface tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte del ACAAN (la "Parte"). Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

Tras haber analizado la petición SEM-08-003, el Secretariado considera que ésta no cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo, en particular puesto que no identifica la legislación ambiental que supuestamente México está dejando de aplicar efectivamente, no proporciona información documental suficiente que sustente las aseveraciones contenidas en la petición, no contiene información para determinar que el Peticionario no es un competidor que pueda beneficiarse económicamente con la petición, ni señala si el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de México.

## I. RESUMEN DE LA PETICIÓN

El Peticionario asevera que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 del ACAAN porque no está investigando las supuestas infracciones por la construcción de un espigón en Cancún, Quintana Roo, ni imponiendo las sanciones correspondientes. El Peticionario señala que en 2004 la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (la "Semarnat") negó la debida autorización en materia de impacto ambiental para la construcción "de un espigón de rocas y materiales pétreos para retener las arenas de las playas"<sup>1</sup> del hotel Gran Caribe Real, ubicado en la zona hotelera de Cancún.

El Peticionario señala que la Semarnat "[...] ordenó el retiro de todo tipo de estructuras como estos espigones [...] las cuales, está demostrado, ponen en riesgo la estabilidad de las playas en su conjunto y afectan la vida [y] la salud de los [c]orales en el Parque Marino Cancún".<sup>2</sup> Pese a ello, según aseveraciones del Peticionario, la construcción de dicho espigón se llevó a cabo en abril de 2008 sin autorización en materia de impacto ambiental. La presunta infracción se reportó ante la delegación estatal de la Profepa en el estado, sin que — según el Peticionario —, se emprendieran acciones al respecto.

## II. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

---

1. Petición, p. 1.

2. *Ibid.*, p. 6.

### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental.” Al respecto, el Peticionario parece cumplir con este requisito. Por cuanto a las afirmaciones que se hacen en la petición, el Secretariado concluye que cumplen con el requisito de temporalidad en la medida en que aseveran que está teniendo lugar una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

Sin embargo, el Secretariado estima que la petición no cita la legislación ambiental que — supuestamente — México no está aplicando con efectividad. En lugar de ello, el Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 del ACAAN, disposiciones que no encuadran con la definición “legislación ambiental” en los términos del Acuerdo.<sup>3</sup> El Peticionario tampoco hace cita de otros instrumentos legales aplicables a las aseveraciones contenidas en la petición.

Por las razones expuestas, la petición no cumple con los requisitos del párrafo inicial del artículo 14(1) del ACAAN.

### B. Los seis requisitos del artículo 14 (1) del ACAAN

El Secretariado encuentra también que la petición no satisface los incisos c), d) y e) tal como se explica a continuación:

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en un idioma designado por las Partes para la presentación de peticiones, en este caso español.<sup>4</sup>
- b. La petición satisface el artículo 14(1)(b), ya que la información proporcionada permite identificar a la persona que presenta la petición.

---

3. Véase a este respecto el artículo 45(2) del ACAAN.

4. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las “Directrices”) establece: “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones”.

- c. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(c), dado que no proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla. Aunque contiene un anexo fotográfico con imágenes de la construcción de un espigón, la petición carece de información que sustente todas las aseveraciones: no proporciona documentación sobre la supuesta negativa de la DGIRA a la autorización en materia de impacto ambiental para la estructura en cuestión, ni tampoco mayor información sobre la prohibición legal de erigir espigones en las playas de Quintana Roo.<sup>5</sup>

Además, de conformidad con el inciso 5.6 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las "Directrices"), una petición debe abordar los factores enlistados en el artículo 14(2) del ACAAN. Al respecto, si bien la petición se refiere al daño al ambiente que supuestamente ocasiona la construcción del espigón, no proporciona mayor información sobre dicha aseveración;<sup>6</sup> tampoco incluye documentos sobre la presentación de una denuncia popular en abril de 2008 o sobre otros recursos intentados conforme a la legislación en México. Lo anterior, habría permitido al Secretariado evaluar si se han tomado las acciones razonables para acudir a los recursos previstos en México previos a la petición.<sup>7</sup>

- d. La petición no satisface el artículo 14(1)(d), ya que si bien las aseveraciones se refieren a la supuesta omisión de México en cuanto a investigar violaciones y aplicar sanciones por la construcción de obras sin la debida autorización en materia de impacto ambiental (y, por tanto, la petición parecería encaminada a promover la aplicación de la ley), el Secretariado no puede determinar con base en la información proporcionada si el Peticionario no es un competidor que pueda beneficiarse económicamente con la petición. Al respecto, el Peticionario puede presentar una declaración escrita en la que aclare su posición.
- e. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(e), puesto que el Peticionario no adjuntó información que indique que el asunto en cuestión haya sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte ni tampoco, si la hay, la respuesta de dicha autoridad.

---

5. Petición, p. 1.

6. ACAAN, artículo 14(2)(a), e inciso 7.4 de las Directrices.

7. ACAAN, artículo 14(2)(c), e inciso 7.5 de las Directrices.

- f. Por último, la petición cumple con el artículo 14(1)(f), toda vez que ha sido presentada por una persona establecida en el territorio de una de las Partes.

### III. DETERMINACIÓN

Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-08-003 (*Construcción de espigón en Cancún*) no cumple con los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1). De acuerdo con el apartado 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica al Peticionario que cuenta con 30 días para presentar una petición que cumpla con todos los criterios del artículo 14(1). Si tal petición revisada no se recibe a más tardar el **7 de enero de 2009**, el Secretariado dará por terminado el trámite con respecto a SEM-08-003.

#### **Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, Secretaría de Medio Ambiente y  
Recursos Naturales (Semarnat)  
Sr. David McGovern, ministerio de Medio Ambiente  
de Canadá (Environment Canada)  
Sr. Scott Fulton, Agencia de Protección Ambiental de  
Estados Unidos (EPA)  
Sr. Dane Ratliff, Director de la Unidad sobre Peticiones  
Ciudadanas, CCA  
Peticionario



## **SEM-09-001**

### ***(Maïs transgénique au Chihuahua)***

**AUTEURS :** GREENPEACE MEXICO, A.C., ET COLL.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 28 janvier 2009

**RÉSUMÉ :** Les auteurs de la communication affirment que le gouvernement du Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui concerne le contrôle, les inspections, les enquêtes, et l'évaluation des risques du maïs transgénique cultivé dans l'État mexicain de Chihuahua.

#### **DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)**  
**(6 janvier 2010)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1).

**PAR. 14(1) ET (2)**  
**(3 mars 2010)** Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait aux critères établis [paragr. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [paragr. 14(2)].





## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement on Environmental Cooperation

**Submitters:** Greenpeace Mexico, A.C.  
Frente Democrático Campesino  
Unión Nacional de Productores  
Agropecuarios, Comerciantes,  
Industriales y Prestadores de Servicio  
El Barzón, A.C. ("El Barzón, A.C.")  
Centro de Derechos Humanos de  
las Mujeres, A.C.

**Represented by:** Greenpeace Mexico, A.C.

**Party:** United Mexican States

**Date of submission:** 28 January 2009

**Date of this determination:** 6 January 2010

**Submission no.:** SEM-09-001 (*Transgenic Maize  
in Chihuahua*)

---

#### I. EXECUTIVE SUMMARY

1. Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the "NAAEC" or the "Agreement") provide for a process allowing any person or nongovernmental organization to file a submission asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat" of the "CEC") initially considers submissions to determine whether they meet the criteria contained in NAAEC Article 14(1) and the "Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American

Agreement on Environmental Cooperation" (the "Guidelines"). When the Secretariat finds that a submission meets these criteria, it then determines, pursuant to the provisions of NAAEC Article 14(2), whether the submission merits a response from the concerned Party. In light of any response from the concerned Party, and in accordance with NAAEC and the Guidelines, the Secretariat may notify the Council that the matter warrants the development of a Factual Record, providing its reasons for such recommendation in accordance with NAAEC Article 15(1). Where the Secretariat decides to the contrary, or certain circumstances prevail, it then proceeds no further with the submission.<sup>1</sup>

2. On 28 January 2009, Frente Democrático Campesino, El Barzón, A.C., Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C., Greenpeace Mexico, A.C., and others<sup>2</sup> (the "Submitters"), filed a citizen submission with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat") in accordance with Article 14 of the North American Agreement on Environmental Cooperation ("NAAEC" or the "Agreement"). The Submitters assert that Mexico is failing to effectively enforce its environmental laws in connection with the control, inspection, investigation, and risk assessment of transgenic maize in Chihuahua, Mexico.

3. Upon analysis of submission SEM-09-001 (*Transgenic Maize in Chihuahua*, the "Submission"), the Secretariat has determined that it does not meet all the admissibility requirements of Article 14(1) of the Agreement. The Secretariat presents its reasons for this determination, below.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

4. The Submitters assert that the Ministry of the Environment and Natural Resources (*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*—Semarnat); the Office of the Attorney General of the Republic (*Procuraduría General de la República*—PGR); the Office of the Federal Attorney for Environmental Protection (*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*—Profepa); the Ministry of Agriculture, Livestock Production, Rural Development, Fisheries, and Food (*Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*—Sagarpa); the Ministry of the Treasury and Public Credit (*Secretaría de Hacienda y Crédito*

---

1. Full details regarding the various stages of the process as well as previous Secretariat Determinations and Factual Records can be found on the CEC's Citizen Submissions on Enforcement Matters website at: <<http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=english>>.

2. Between the filing date of submission SEM-09-001 and 27 March 2009, the Secretariat received 5728 petitions claiming to join the submission. All of these petitions came from the same email address: <[write-a-letter@smtp-gw.greenpeace.org](mailto:write-a-letter@smtp-gw.greenpeace.org)>.

*Público*—SHCP), and the Interministerial Commission on the Biosafety of Genetically Modified Organisms (*Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados*—Cibiogem), are all failing to effectively enforce the environmental laws cited in the submission.<sup>3</sup>

5. The Submitters state that the above Mexican authorities are failing to effectively enforce Articles 4 and 17 of the Political Constitution of the United Mexican States (the “Mexican Constitution”); NAAEC Articles 5, 6, and 7; Articles 1, 2, 8, 9, 10, 15 and 16 of the Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity (the “Cartagena Protocol”); Articles 2 paragraphs I, II, VI, VII, XI, XII and XIII, 9 paragraphs I, II, III, IV, V, VIII, IX, X, XI, XIV, XV, XVI, XVII and XVIII, 12, 13, 17, 18, 28, 29, 32 paragraph I, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 86, 87, 88, 101, 102, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 119, and 120 of the Biosafety of Genetically Modified Organisms Act (*Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados*— “LBOGM”); Articles 1, 2 paragraph III, 15, 160, 161, 164, 165, 166, 170, 170 *Bis*, 182, 189, 190, 191, 192, 193, 198, 201, 202, 203, and 204 of the General Ecological Balance and Environmental Protection Act (*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*—LGEEPA), and Articles 420 *Ter*, 421, and 422 of the Federal Criminal Code (*Código Penal Federal*—CPF). The Submitters further assert that Mexico has not implemented various recommendations contained in *Maize and Biodiversity: the Effects of Transgenic Maize in Mexico*, a report produced by the CEC Secretariat in accordance with NAAEC Article 13.<sup>4</sup>

6. The Submitters note that for the state of Chihuahua, classified by the National Institute of Ecology (*Instituto Nacional de Ecología*—INE) as a region of high maize diversity, there are records of the occurrence of 23 landraces of native maize and two of teocintle.<sup>5</sup> They state that despite the existence of a documented case of gene flow from transgenic maize to conventional maize varieties, the biosafety measures prescribed by the environmental laws cited in the submission are not being enforced.<sup>6</sup>

7. The Submitters refer to “the failure of the Mexican authorities to take measures ensuring an adequate level of protection of native and hybrid maize varieties from GM [genetically modified] seeds” entering

3. Submission, p. 2.

4. *Ibid.*, pp. 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13.

5. *Ibid.*, p. 14.

6. *Ibid.*, p. 1.

the country and being planted in Chihuahua.<sup>7</sup> They assert a lack of measures to control and supervise storage, distribution, and commercialization of genetically modified maize. They further contend that measures contemplated in the environmental law that are necessary for adequate customs inspection and control of transgenic maize imported into Mexico have not been taken, citing risk assessment and prior informed agreement as examples.<sup>8</sup> According to the Submitters, there is evidence of the importation, distribution, and cultivation of transgenic maize in the state of Chihuahua, in violation of the environmental law provisions cited in the submission. The Submitters assert that they were not notified of the status of a complaint filed with the PGR in connection with illegal growing of transgenic maize.<sup>9</sup>

### III. ANALYSIS

8. NAAEC Article 14 authorizes the Secretariat to consider submissions from any person or non-governmental organization asserting that an NAAEC Party is failing to effectively enforce its environmental laws. As the Secretariat has found in previous Article 14(1) determinations,<sup>10</sup> Article 14(1) is not intended to be an “insurmountable screening device”. This means that the Secretariat will interpret every submission in accordance with the Agreement and the Guidelines, yet without an unreasonably narrow interpretation and application of those Article 14(1) criteria. The Secretariat analyzed submission SEM-09-001 with the latter perspective in mind.

#### A. Opening Sentence of Article 14(1)

9. The opening sentence of Article 14(1) allows the Secretariat to consider submissions “from any non-governmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law [...]”. The Submitters are nongovernmental organizations residing in Mexico. In addition, at the date of this determination, the Secretariat received 5728 emails from persons wishing to join the Submitters of SEM-09-001;<sup>11</sup> however, it was not possible in all cases to confirm this interest, not only because most did not include contact information as

---

7. *Ibid.*, p. 8.

8. *Ibid.*, p. 8.

9. *Ibid.*, pp. 4-6.

10. See, in this regard, SEM-97-005 (*Biodiversity*), Article 14(1) Determination (26 May 1998), and SEM-98-003 (*Great Lakes*), Article 14(1) and (2) Determination (8 September 1999).

11. Until 27 March 2009. These e-mails were almost all generated by an e-mail petition campaign from Greenpeace Mexico.

*per* Section 3.4 of the Guidelines, but the Submitters did not confirm joinder of any persons writing in support of the Submission.<sup>12</sup>

10. As to the requirement in Article 14(1) that submissions concern matters which are ongoing, all of the assertions are in connection with a continuing alleged failure to ensure adequate levels of protection against alleged damage to biodiversity for conventional maize varieties as well as the alleged lack of capacity to investigate and process complaints regarding such alleged damage. The Secretariat considers that the assertions made in the Submission therefore concern the alleged existence of an ongoing failure by a Party to effectively enforce its environmental law.

### 1. *Environmental law in question*

11. The Secretariat analyzed the provisions cited in the submission and determines that some of them cannot be reviewed within the procedure established by NAAEC Articles 14 and 15 since they do not meet the definition of environmental law under NAAEC Article 45(2)(a).<sup>13</sup> In making this determination, the Secretariat considers the primary purpose of the law in question, as defined by Article 45(2)(b) and (c).<sup>14</sup> For purposes of Article 14(1), provisions that do not meet the definition of “environmental law” in Article 45(2) and thus, are not subject to further

---

12. “Submissions must include the complete mailing address of the Submitter.” Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the “Guidelines”), Section 3.4.

13. Article 45(2)(a) of NAAEC provides:

“2. For purposes of Article 14(1) and Part Five:

(a) ‘environmental law’ means any statute or regulation of a Party, or provision thereof, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human life or health, through

(i) the prevention, abatement or control of the release, discharge, or emission of pollutants or environmental contaminants,

(ii) the control of environmentally hazardous or toxic chemicals, substances, materials and wastes, and the dissemination of information related thereto, or

(iii) the protection of wild flora or fauna, including endangered species, their habitat, and specially protected natural areas in the Party’s territory, but does not include any statute or regulation, or provision thereof, directly related to worker safety or health.”

14. Article 45(2)(b) and (c) of NAAEC provides:

“2. For purposes of Article 14(1) and Part Five:

(b) For greater certainty, the term “environmental law” does not include any statute or regulation, or provision thereof, the primary purpose of which is managing the commercial harvest or exploitation, or subsistence or aboriginal harvesting, of natural resources.

(c) The primary purpose of a particular statutory or regulatory provision for purposes of subparagraphs (a) and (b) shall be determined by reference to its primary purpose, rather than to the primary purpose of the statute or regulation of which it is part.”

analysis are: Article 17 of the Constitution; Articles 5, 6 and 7 of NAAEC; Articles 1, 2, 12, sections II, III, IV, V, VI and VII; 28, 29, 102, 110 and 111 of the **LBOGM**; and Articles 1 and 2 of **LGEEPA**. With respect to the provisions of the **Cartagena Protocol**, the Secretariat requires, *inter alia*, further information from the Submitters in order to determine whether it meets the NAAEC definition of Environmental Law, and provides its reasons for this finding below.

12. Concerning the alleged failure to enforce NAAEC Articles 5, 6, and 7, the Secretariat reiterates the position taken in previous determinations that these provisions cannot be considered for analysis within the citizen submissions process, unless an individual or non-governmental organization is authorized to demand their enforcement within Mexico's legal regime, which in this case is not evident.<sup>15</sup> As to the recommendations contained in *Maize and Biodiversity: the Effects of Transgenic Maize in Mexico*, a report produced by the CEC Secretariat pursuant to Article 13(1) of the Agreement, cannot be considered for analysis under Article 14, since that Article 13(1) report is not part of the Party's environmental law as defined by Article 45(2) of the Agreement.<sup>16</sup>

13. Regarding Article 4 of the **Political Constitution of the United Mexican States**, the Secretariat has determined that it can analyze portions of this provision where the analysis is conducted in relationship with the environmental law in question. However, such an analysis would be limited to the fourth paragraph of Article 4 of the Mexican Federal Constitution.<sup>17</sup> Also, such article is only considered where there is a necessary element in effective enforcement of the environmental law at issue. Concerning Article 17 of the Mexican Constitution, the Secretariat considers that this law does not meet the requirements of Article 45(2),

15. SEM-98-001 (*Guadalajara*), Article 14(1) Determination (13 September 1999).

16. NAAEC Article 13(1) provides: "The Secretariat may prepare a report for the Council on any matter within the scope of the annual program. Should the Secretariat wish to prepare a report on any other environmental matter related to the cooperative functions of this Agreement, it shall notify the Council and may proceed unless, within 30 days of such notification, the Council objects by a two-thirds vote to the preparation of the report. Such other environmental matters shall not include issues related to whether a Party has failed to enforce its environmental laws and regulations. Where the Secretariat does not have specific expertise in the matter under review, it shall obtain the assistance of one or more independent experts of recognized experience in the matter to assist in the preparation of the report."

17. A circuit court has stated with respect to this that "[...] specifically, its content must be defined on the basis of a systematic, coordinated, and complementary interpretation [...]." ADEQUATE ENVIRONMENT FOR ENVIRONMENT AND WELL-BEING: CONCEPT, REGULATION AND REALIZATION OF THIS GUARANTEE. Novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación* and *Gaceta*, vol. XXI, January 2005, *Tesis* [Decision] I.4o.A.447 A, p. 1799 administrative matter, isolated decision (*tesis*).

and its primary purpose is not “protection of the environment or the prevention of a danger to human life or health”.<sup>18</sup>

14. The Submitters assert that Mexico is failing to effectively enforce the **Cartagena Protocol**. The Secretariat must determine whether the Cartagena Protocol is environmental law as defined in the Agreement; however it proceeds cautiously in doing so, as the Cartagena Protocol is an international legal instrument that may not be fully enforceable at the domestic level in Mexico. The Secretariat therefore requires additional information from the Submitters to determine whether their assertions on effective enforcement under the Cartagena Protocol meet the definition of Environmental law in NAAEC Article 45(2). The Secretariat notes that while the Submission describes alleged failures in effective enforcement of some parts of the Mexican Federal Laws quoted in the Submission, it fails to fully do so with regard to the Cartagena Protocol. The Submitters may further elaborate on their assertions concerning the Cartagena Protocol, having due regard to Guideline 5.1 by focusing on “any acts or omissions of the Party asserted to demonstrate such failure”, in a revised submission.

15. Concerning the **LBOGM**, the Secretariat considers in accordance with Article 45(2) that the law in question contains provisions the primary purpose of which is to regulate activities concerning genetically modified organisms with a view to protecting the environment and preventing a danger to human health *viz.* LBOGM Articles 1 and 2.<sup>19</sup> In that regard, LBOGM provisions related to the following are considered for further analysis: principles guiding biosafety policy,<sup>20</sup> particularly for enforcing LBOGM; the relevant powers of Sagarpa,<sup>21</sup> except those with no connection to the matter raised in the submission;<sup>22</sup> coordination among the authorities in the event of an accidental release of genetically modified organisms (“GMOs”);<sup>23</sup> exercise of the SHCP powers as regards inspection of GMOs entering Mexico;<sup>24</sup> permit application for GMO release, the processing, issuance, validity, and effects of such permits, and the measures contained in such permits, as well as modifications to the conditions that originated a permit and concomitant permit

18. SEM-98-001 (*Guadalajara*), Article 14(1) Determination (13 September 1999).

19. LBOGM Articles 1 and 2 however, are only taken into consideration to guide the Secretariat in its analysis of enforceable provisions of the LBOGM noted in paragraph 15 of this determination, since the purpose of LBOGM Articles 1 and 2 is merely to define the nature, object, and scope of the LBOGM itself.

20. LBOGM Article 9.

21. *Ibid.*, Articles 12 paragraph I and 13.

22. *Ibid.*, Article 12 paragraphs II, III, IV, V, VI and VII.

23. *Ibid.*, Article 17.

24. *Ibid.*, Article 18 paragraphs I, II, IV, and V.



holder obligations;<sup>25</sup> restrictions on the importation of GMOs;<sup>26</sup> requirements for risk assessment;<sup>27</sup> rules applicable to centers of origin;<sup>28</sup> labeling requirements for GMOs intended for planting in Mexico;<sup>29</sup> enforcement of Mexican Official Standards;<sup>30</sup> rules applicable to the conduct of inspection visits;<sup>31</sup> establishment of safety measures or urgent measures,<sup>32</sup> and infractions and fines for violations of the law.<sup>33</sup>

16. Finally, the Secretariat proceeds no further with LBOGM provisions related to promotion of scientific and technological research, since the submission lacks any assertions in this regard.<sup>34</sup> Likewise, no further consideration is required for provisions related to the characteristics of Mexican Official Standards<sup>35</sup> since the submissions on enforcement matters process is not oriented to analyze alleged deficiencies in environmental law such as those the Submitters assert.

17. Concerning the **LGEEPA**, provisions related to the purpose of the act<sup>36</sup> and with the designation of biodiversity as a public good,<sup>37</sup> although these may guide the Secretariat in its analysis of the environmental law in question, are not considered for effective enforcement purposes. As to the provisions on the following: principles for law enforcement;<sup>38</sup> rules applicable to inspection and monitoring;<sup>39</sup> application of safety measures;<sup>40</sup> commission of environmental offenses;<sup>41</sup> processing of citizen complaints;<sup>42</sup> processing of requests for information;<sup>43</sup> authorization for Profepa to institute proceedings before judicial bodies;<sup>44</sup> responsibility of persons who affect biodiversity;<sup>45</sup> and formula-

---

25. *Ibid.*, Articles 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 42, 45, 46, 47, 48, and 49.

26. *Ibid.*, Articles 40, 43.

27. *Ibid.*, Articles 60, 61, 62, 63, 64, 65, and 66.

28. *Ibid.*, Articles 86, 87, and 88.

29. *Ibid.*, Article 101.

30. *Ibid.*, Articles 112 and 113.

31. *Ibid.*, Article 114.

32. *Ibid.*, Articles 115 and 117.

33. *Ibid.*, Articles 119 and 120.

34. *Ibid.*, Articles 28 and 29.

35. *Ibid.*, Articles 102, 110, 111.

36. LGEEPA Article 1.

37. *Ibid.*, Article 2.

38. *Ibid.*, Article 15.

39. *Ibid.*, Articles 160, 161, 164, 165, 166.

40. *Ibid.*, Articles 170 and 170 *Bis*.

41. *Ibid.*, Article 182.

42. *Ibid.*, Articles 189, 190, 191, 192, 193, 198.

43. *Ibid.*, Article 201.

44. *Ibid.*, Article 202.

45. *Ibid.*, Article 203.

tion of technical opinions and reports;<sup>46</sup> these are all considered for further analysis, to the extent these provisions concern assertions regarding alleged failure to effectively enforce the LGEEPA.

18. In regard to the CPF provisions cited in the submission, the Secretariat considers that their primary purpose is the protection of the environment and the prevention of danger to human life or health.<sup>47</sup> The Secretariat considers Article 420 *Ter* in its analysis while provisions cited in the submission which establish applicable penalties and safety measures are considered only to the extent such provisions have not been enforced in court proceedings such as criminal prosecutions.<sup>48</sup>

## 2. *Assertions for further analysis by the Secretariat*

19. The Secretariat hereby determines that the submission contains certain assertions on the effective enforcement of environmental law as opposed to alleged deficiencies of the law itself. In making this determination, the Secretariat is cognizant of Article 5 of the Agreement, which sets out certain measures that the Parties may take for effective enforcement of their environmental law.<sup>49</sup>

### *i) Assertions concerning the lack of measures ensuring an adequate level of protection for conventional maize varieties*

20. The Submitters assert that on 19 September 2008, the National Food and Agriculture Inspection Service (*Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria*—Senasica) “detected and scientifically confirmed the presence of genetically modified maize” in the locality of Valle de Cuauhtémoc, Chihuahua.<sup>50</sup> They state that, despite having detected this situation, the authorities “took no effective measures to stop this crop in the state of Chihuahua”<sup>51</sup> nor took “measures to inspect and supervise seed storage, distribution, and sales centers supplying the region’s farmers.”<sup>52</sup> They further assert that customs authori-

46. *Ibid.*, Article 204.

47. See other determinations on this topic: SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) and SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) (consolidated), Notification pursuant to Article 15(1) (12 May 2008).

48. CPF Articles 421 and 422.

49. *Cfr.* SEM-98-003 (*Great Lakes*), Determination pursuant to Article 14(1) and (2) (8 September 1999).

50. Submission, p. 5.

51. *Ibid.*, p. 5. *Cfr.* LBOGM Article 9, Section XV.

52. *Ibid.*, p. 8. *Cfr.* LBOGM Articles 2, Sections VII and VIII, IX; 9, Section III, 18, Section III; and 36. CPF Article 420 *Ter*.

ties are not exercising their authority to prevent the entry into Mexico of genetically modified maize, particularly maize bound for the state of Chihuahua.<sup>53</sup>

21. The Submitters allege the absence of mechanisms to safeguard biosafety in Mexico,<sup>54</sup> since the special protection regime for maize has not been made operational, centers of origin and genetic diversity have not been determined, and the areas in which the species occur have not been located.<sup>55</sup> They add that the permitting system for experimental planting of genetically modified maize<sup>56</sup> is not being implemented and that the release of these organisms has not been subject to adequate risk analysis and assessment,<sup>57</sup> nor to measures that could be taken in relation to control of accidental releases,<sup>58</sup> labeling,<sup>59</sup> public consultation,<sup>60</sup> access to information<sup>61</sup> and, in general, mechanisms to protect centers of origin and genetic diversity.<sup>62</sup> The Submitter's assertion concerning the alleged lack of measures ensuring an adequate level of protection for conventional maize varieties presented in the Submission, may be revised through the NAAEC articles 14 and 15 mechanism.

*ii) Assertions concerning the alleged lack of timely processing of complaints and the alleged lack of capacity to investigate and prosecute infractions related to the illegal presence of genetically modified seeds in maize crops*

22. The Submitters assert that they filed complaints with the PGR and Sagarpa but did not obtain a satisfactory response.<sup>63</sup> They note that on 26 September 2007, representatives of the Submitters filed a complaint with the Sagarpa official in the state of Chihuahua in which they requested an investigation of impacts on sites where transgenic seed has been planted.<sup>64</sup> They state that on 2 October 2007, one of the Submitters filed a complaint with the PGR for possible commission of the offense under CPF Article 420 *Ter* and that on 1 November 2007 and 25 September

53. *Ibid.*, p. 8. LBOGM Articles 9, Section III; and 18.

54. *Ibid.*, p. 10. *Cfr.* LBOGM Article 9, Sections III and IV.

55. *Ibid.*, p. 10. *Cfr.* LBOGM Articles 86, 87 and 88.

56. *Ibid.*, p. 10. *Cfr.* LBOGM Articles 13, Section III, 34, 42, 45, 46, 47, 48 and 49.

57. *Ibid.*, p. 10. *Cfr.* LBOGM Articles 13, Section II; 61, 62, 63, 65, 66.

58. *Ibid.*, p. 10. *Cfr.* LBOGM Articles, Section XIV; 115, Section III; and 117.

59. *Ibid.*, p. 10. *Cfr.* LBOGM Article 101.

60. *Ibid.*, p. 11. *Cfr.* LBOGM Article 33.

61. *Ibid.*, p. 11. *Cfr.* LBOGM Articles 9, Section XI; 33 and 61, Section I.

62. *Ibid.*, p. 10. *Cfr.* LBOGM Articles 9, Sections I, III, IV, V, X, XV and XVI; 13, Sections II, IV and VI; 17 and 86.

63. *Ibid.*, p. 5. *Cfr.* LGEEPA Articles 182 and 189.

64. Submission, pp. 3-4.

2008, the same Submitter filed additional information with the investigative agency of the Office of the Public Prosecutor (*Ministerio Público*).<sup>65</sup> They allege that despite their complaints, they have not observed or been notified of any progress on the investigations. In this regard, the Secretariat notes that the Submission does not cite a provision requiring the PGR to notify the complainant on the progress or status of an ongoing criminal investigation. The Submitters may cite any such relevant provision in a revised version of their submission, failing which the Secretariat cannot consider the assertion of the alleged obligation of the PGR to inform the complainant of the status of its complaint.

23. The Submitters refer to the lack of capacity to inspect and verify the presence of genetically modified seeds in maize crops.<sup>66</sup> They allege that Profepa inspectors do not have sufficient capacity to perform adequate sampling, nor is there allegedly adequate coordination with the specialized biosafety authorities.<sup>67</sup> They add that the investigative procedures carried out under the responsibility of the PGR and Profepa have been dilatory, deficient as regards the gathering of evidence, and lacking in terms of their investigative and intelligence capacity. The Submitters assert that as a consequence of the alleged lack of technical and legal capacity, there have been no results from the investigations,<sup>68</sup> nor has there been any order of safety measures available under the law, such as closures, seizures, or neutralization, in light of the alleged risk that such activities pose.<sup>69</sup> The Secretariat considers that the assertion concerning the alleged lack of capacity to investigate and prosecute infractions related to the illegal presence of genetically modified seeds in maize crops may be further considered.

#### **B. The six requirements of NAAEC Article 14(1)**

24. While the submission in part meets the requirement of the opening sentence of Article 14(1), the Secretariat notes that the Submission as a whole does not meet all the requirements listed in that article. The Secretariat hereby explains its reasons for having reached this conclusion.

---

65. *Ibid.*, p. 4.

66. *Ibid.*, pp. 6, 10-11. *Cfr.* LBOGM Articles 9, Section XV; 13, Sections VII and VIII; 112, 113, 114 and 115.

67. *Ibid.*, pp. 5-6. *Cfr.* LBOGM Article 17, 18, Section IV, 66 and 86. LGEEPA Article 15, Section IX.

68. *Ibid.*, p. 6.

69. *Ibid.*, p. 13. *Cfr.* LBOGM Articles 115, 117 and 120. LGEEPA Articles 160, 161, 164, 165, 166, 170, 170 *Bis* and 202. CPF Article 421.

- a. The submission meets the requirement of Article 14(1)(a)<sup>70</sup> since it is made in writing in a language designated by the Party for the purpose of submissions, in this case Spanish.<sup>71</sup>
- b. The submission satisfies Article 14(1)(b),<sup>72</sup> since the information provided clearly identifies the persons making the submission. However, as regards persons who sent emails expressing their wish to join submission SEM-09-001, it was impossible to identify them pursuant to Section 3.4 of the Guidelines, and they therefore do not qualify as submitters. Moreover, the Submitters did not express any wish to enjoin further submitters, nor did they endorse the aforementioned emails as forming part of the Submission.<sup>73</sup>
- c. The submission does not completely meet the requirement of Article 14(1)(c),<sup>74</sup> since although it provides sufficient information to allow the Secretariat to review it, it is lacking certain pieces of documentary evidence on which it appears to be based.

Section 5.3 of the Guidelines provides as follows:

Submissions must contain a succinct account of the facts on which such an assertion is based and *must provide sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based.* (emphasis added)

Submission SEM-09-001 does in fact present a summary of the alleged practices of importation, distribution, and cultivation of

- 
70. "The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:
    - (a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat".
  71. NAAEC Article 19 stipulates that the official languages of the CEC are Spanish, French, and English, all having equal status. Likewise, Section 3.2 of the Guidelines stipulates that "Submissions may be made in English, French or Spanish, which are the languages currently designated by the Parties for submissions."
  72. "The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:
    - (b) clearly identifies the person or organization making the submission;"
  73. The requests by 5728 persons to join and be given the status of the Submitters were sent through a single complaints page available on the Internet at <<http://www.greenpeace.org/mexico/participa-como-ciberactivista/maiz>>. The email address in all cases was [write-a-letter@smtp-gw.greenpeace.org](mailto:write-a-letter@smtp-gw.greenpeace.org).
  74. "The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:
    - (c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based."

transgenic maize in the state of Chihuahua without the corresponding authorization,<sup>75</sup> and provides documentary copies of two complaints filed by the Submitters with the PGR<sup>76</sup> and of representations made to this body.<sup>77</sup>

The Secretariat notes however that, when the Submitters cite provisions applicable to the citizen complaint process and to administrative proceedings, they state that they pursued remedies before Profepa<sup>78</sup> and that Mexico has allegedly not properly processed “administrative proceedings and remedies filed by the Submitters,”<sup>79</sup> yet they do not include the corresponding documentary evidence. The foregoing consideration is further informed by Section 5.6 of the Guidelines, which establishes that during the Secretariat’s initial review of a submission, it must ascertain *prima facie* whether the submission addresses the criteria listed in NAAEC Article 14(2).

Sections 5.6(c) and (d) of the Guidelines provide as follows:

The Submission should address the factors for consideration identified in Article 14(2) to assist the Secretariat in its review under this provision. Thus, the Submission should address:

[...]

(c) The actions, including private remedies, available under the Party’s law that have been pursued (Article 14(2)(c));

(d) The extent to which the Submission is drawn exclusively from mass media reports (Article 14(2)(d)).

In relation to Guideline 5.6(c), the Secretariat requests that the Submitters provide copies of the administrative remedies or citi-

---

75. Submission, pp. 3-5.

76. Submission, Appendix 6, Complaint filed with the Specialized Unit for the Investigation of Environmental Offenses and Offenses Defined in Special Laws (*Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales*) of the PGR on 2 October 2007; Appendix 10, complaint filed with the PGR official in the state of Chihuahua on 29 September 2008.

77. Submission, Appendices 7, 8, 9, 11, Appearance of complainant before PGR, clarifying motion, provision of evidence and amendment of the complaint filed with the Specialized Unit for the Investigation of Environmental Offenses and Offenses Defined in Special Laws of the PGR.

78. Submission, p. 6.

79. *Ibid.*, p. 13.

zen complaints filed with Profepa or Semarnat mentioned in the Submission.

As to paragraph Section 5.6(d) of the Guidelines, the Secretariat finds that, apart from documents supporting that complaints were made before authorities in relation to the matter raised in the submission, and the transgenic maize report published by the Secretariat in 2004 (prior to the entry into force of the LBOGM), the Submitters do not attach other documentary information not drawn from mass media reports to support their assertions.<sup>80</sup> While the inclusion of information appearing in journals does not—by itself—justify the Secretariat's not considering a submission further, the Secretariat notes that the Submitters mentioned other documents related to their assertions, such as the Senasica report,<sup>81</sup> information about the maize landraces and species of teocintle found in Chihuahua,<sup>82</sup> or information about the alleged consequences of the release of genetically modified organisms for human health and biodiversity. Such information was not included with the Submission.<sup>83</sup>

Moreover, the submission suggests that the relevant authorities have not provided information related to the matter raised by the Submitters, despite the Submitters' requests.<sup>84</sup> The Submitters may specify in any revised version, the nature of these requests and provide copies thereof, so that in conformance with Guideline 7.5, the Secretariat can determine whether other sources of information relevant to the assertions in the submission were reasonably available to the Submitter.<sup>85</sup>

- d. The submission satisfies Article 14(1)(d),<sup>86</sup> since the assertions refer to Mexico's alleged failure to effectively enforce its environ-

---

80. The Submitters attach a press release announcing Senasica's findings concerning genetically modified maize on four lots in the Rural Development District (*Distrito de Desarrollo Rural*—DDR) of Valle de Cuauhtémoc, as well as various press clippings reporting the alleged presence of transgenic maize crops in Chihuahua.

81. *Cfr.* Submission, p. 5.

82. *Cfr.* Submission, p. 14.

83. *Cfr.* Submission, p. 12.

84. Submission, p. 5.

85. Guidelines, Section 7.6: "In considering whether a response from the Party concerned should be requested when the submission is drawn exclusively from mass media reports, the Secretariat will determine if other sources of information relevant to the assertion in the submission were reasonably available to the Submitter."

86. "The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:  
(d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry."

---

mental law in connection with the importation, storage, planting and, in general, the marketing of transgenic maize in the state of Chihuahua. It is also not evident from the submission that the Submitter is either a competitor that “may stand to benefit economically from the submission”, or that the Submission is not aimed at promoting enforcement “rather than harassing industry”, in accordance with Guideline 5.4.

- e. The submission satisfies Article 14(1)(e),<sup>87</sup> and the Submitters attach information indicating that the matter at issue has been communicated in writing to the relevant authorities. The Submitters attach copies of the complaints filed with the PGR and Sagarpa, entities that are responsible for the enforcement of provisions relating to the biosafety of genetically modified organisms, and these are entities which qualify as “relevant authorities” of the Party in accordance with Guideline 5.5. The Secretariat notes however that the Submitters did not attach information about responses to these communications, if any, and finds that they should provide such information in a revised version of their submission to the extent it exists.
- f. Finally, the submission meets Article 14(1)(f),<sup>88</sup> since it is filed by organizations established in the territory of a Party.

---

87. “The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:

(e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party’s response.”

88. “The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:

(f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.”



#### IV. DETERMINATION

25. For the foregoing reasons, the Secretariat finds that submission SEM-09-001 (*Transgenic Maize in Chihuahua*) does not meet all the admissibility requirements under Article 14(1). Pursuant to Sections 6.1 and 6.2 of the Guidelines, the Secretariat hereby notifies the Submitters that they have 30 days in which to file a submission that meets all the requirements of Article 14(1). If the revised submission is not received by **5 February 2010**, the Secretariat will proceed no further with respect to SEM-09-001.

#### Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

*per:* Paolo Solano  
Legal Officer, Submissions on Enforcement Matters Unit

and

*per:* Dane Ratliff  
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: Mr. Enrique Lendo, Mexico Alternate Representative  
Mr. David McGovern, Canada Alternate Representative  
Ms. Michelle DePass, US Alternate Representative  
Mr. Evan Lloyd, Acting Executive Director, CEC  
Submitters

## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad  
con los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de  
Cooperación Ambiental de América del Norte

<b>Peticionarios:</b>	Greenpeace México, A.C. Frente Democrático Campesino Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Comerciantes, Industriales y Prestadores de Servicio El Barzón, A.C. ("El Barzón, A.C.") Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C.
<b>Representados por:</b>	Greenpeace México, A.C.
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Petición revisada:</b>	5 de febrero de 2010
<b>Petición original:</b>	28 de enero de 2009
<b>Fecha de la determinación:</b>	3 de marzo de 2010
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-09-001</b> ( <i>Maíz transgénico en Chihuahua</i> )

---

### I. ANTECEDENTES

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo") establecen un proceso que permite a cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado" de la "CCA") examina inicialmente

las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (las “Directrices”). Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la hubiere— y en conformidad con el ACAAN y las Directrices, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario —o bien, ante la existencia de ciertas circunstancias— da por terminado el trámite de la petición.<sup>1</sup>

2. El 28 de enero de 2009 el Frente Democrático Campesino, El Barzón, A.C., el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C., y Greenpeace México, A.C.,<sup>2</sup> (los “Petitionarios”), presentaron ante el Secretariado de la CCA una petición ciudadana en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”). En ella, los Petitionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por cuanto respecta al control, inspección, investigación y evaluación de riesgos del maíz transgénico en Chihuahua, México.

3. El 6 de enero de 2010, el Secretariado determinó que la petición no cumplía con todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) y, con base en el apartado 6.2 de las Directrices, notificó a los Petitionarios que contaban con 30 días —es decir hasta el 5 de febrero de 2010— para presentar una petición que cumpliera con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN. En particular, el Secretariado determinó que la petición aludía en algunos casos a instrumentos que no califican como legislación ambiental en los términos del ACAAN;<sup>3</sup> no cita las disposiciones que obligaba a la Procuraduría General de la República (PGR) a informar a un denunciante sobre el avance de una investigación,<sup>4</sup> y no cumplía del todo con el inciso c) del artículo 14(1), pues no proporcionaba informa-

1. Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, se puede consultar el sitio de la CCA en: <<http://www.cec.org/citizen/?varlan=es>>.

2. Entre la fecha de presentación de la petición SEM-09-001 y el 27 de marzo de 2009, el Secretariado recibió 5,728 correos electrónicos de personas que solicitaron adherirse y formar parte de la petición. Todas las solicitudes vinieron de la misma dirección de correo electrónico: <[write-a-letter@smtp-gw.greenpeace.org](mailto:write-a-letter@smtp-gw.greenpeace.org)>.

3. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 13, 16-17. Cfr. ACAAN artículo 45(2).

4. *Ibid.*, § 22.

ción suficiente para revisarla. Asimismo, al hacer una revisión *prima facie* de la petición a la luz de los requisitos conforme al artículo 14(2),<sup>5</sup> el Secretariado encontró que la petición no contaba con información sobre los recursos intentados en relación con el asunto planteado en la petición,<sup>6</sup> y que parecía basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.<sup>7</sup>

4. El 5 de febrero de 2009, los Peticionarios presentaron ante el Secretariado una petición revisada en conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo.

5. El Secretariado ha determinado que la petición ahora satisface los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y que, con base en las consideraciones listadas en el artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta del gobierno de México. Teniendo en mente la determinación del 6 de enero de 2010 respecto de la petición original, esta determinación se enfoca al análisis de cuestiones que quedaron sujetas a la presentación de una petición revisada.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

### A. La petición original

6. Los Peticionarios aseveran que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); la Procuraduría General de la República (PGR); la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa); la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem) están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva la legislación ambiental.<sup>8</sup>

---

5. A este respecto, en la sección dedicada al examen inicial de una petición sobre el Secretariado, el inciso 5.6 de las Directrices se precisa que la petición “deberá abordar los factores a ser considerados y que se encuentran identificados en el artículo 14(2) del Acuerdo”. El Secretariado informó que *prima facie* la petición parecía basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 24(c).

6. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 24(c). *Cfr.* ACAAN artículo 14(2)(c).

7. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 24(c). *Cfr.* ACAAN artículo 14(2)(d).

8. Petición original, p. 2.

7. En la petición, los Peticionarios señalan que tales dependencias mexicanas omiten la aplicación efectiva de los artículos 4 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “**Constitución Federal**”); 5, 6, y 7 del **ACAAN**; 1, 2, 8, 9, 10, 15 y 16 del Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología (el “**Protocolo de Cartagena**”); 2: fracciones I, II, VI, VII, XI, XII y XIII, 9: fracciones I, II, III, IV, V, VIII, IX, X, XI, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII, 12, 13, 17, 18, 28, 29, 32: fracción I, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 86, 87, 88, 101, 102, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 119 y 120 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (**LBOGM**); 1, 2: fracción III, 15, 160, 161, 164, 165, 166, 170, 170 *Bis*, 182, 189, 190, 191, 192, 193, 198, 201, 202, 203 y 204 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (**LGEEPA**), y 420 *Ter*, 421 y 422 del Código Penal Federal (**CPF**). Los Peticionarios aseveran, además, que México no ha puesto en marcha diversas recomendaciones incluidas en el informe *Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México*, elaborado por el Secretariado de la CCA conforme al artículo 13 del **ACAAN**.<sup>9</sup>

8. Los Peticionarios apuntan que en el estado de Chihuahua, supuestamente clasificado por el Instituto Nacional de Ecología (INE) como una región de alta diversidad de maíz, se tiene registro de la presencia de 23 razas de maíz criollo y dos de teocinte.<sup>10</sup> Afirman que, a pesar de que se tiene documentado un caso de flujo génico de maíz transgénico hacia las variedades convencionales, no se están aplicando medidas de bioseguridad previstas en la legislación ambiental citada en la petición.<sup>11</sup>

9. Los Peticionarios aluden a la supuesta “omisión por parte de las autoridades mexicanas para adoptar medidas que garanticen un nivel adecuado de protección de las variedades nativas e híbridas de maíz frente a semillas GM [genéticamente modificadas]” ingresadas al territorio mexicano y sembradas en Chihuahua.<sup>12</sup> Aseveran también la supuesta ausencia de medidas para controlar y supervisar centros de almacenamiento, distribución y comercialización. Asimismo, señalan que no se han puesto en marcha medidas previstas en la legislación ambiental, tales como la evaluación de riesgo y el consentimiento fundamentado previo, necesarias para una adecuada revisión y control aduanal del maíz transgénico importado a México.<sup>13</sup> Los Peticionarios aseguran que en el estado de Chihuahua se realiza la importación, distri-

9. *Ibid.*, pp. 5, 7, 9, 10, 11, 12 y 13.

10. *Ibid.*, p. 14.

11. *Ibid.*, p. 1.

12. *Ibid.*, p. 8.

13. *Ibid.*, p. 8.

bución y cultivo de maíz transgénico, en contravención a la legislación ambiental citada en la petición. Por último, los Peticionarios aseveran que no han sido notificados del avance de una denuncia presentada ante la PGR, relacionada con el supuesto cultivo ilegal de maíz transgénico.<sup>14</sup>

## B. La petición revisada

10. En respuesta a la determinación del Secretariado del 6 de enero de 2010, los Peticionarios presentaron el 5 de febrero de 2010 una versión revisada de su petición. Además de las disposiciones citadas en la petición original,<sup>15</sup> los Peticionarios aseveran en su versión revisada que México está omitiendo la aplicación efectiva de los artículos 3 y 12 de la LBOGM; y 161, 162, 163, 164, 167, 169 y 171 de la LGEEPA.

11. Los Peticionarios reiteran las aseveraciones centrales de la petición original e incluyen información adicional. En particular, los Peticionarios precisan información relativa a dos denuncias presentadas ante la PGR por supuestos hechos que pueden constituir los delitos tipificados en el CPF;<sup>16</sup> incluyen documentos sobre una denuncia presentada ante la Sagarpa y remitida ante la Profepa;<sup>17</sup> amplían sus explicaciones sobre cómo supuestamente se está omitiendo la aplicación de la Constitución Federal, la LBOGM, la LGEEPA y el CPF, y presentan argumentos para la consideración del Protocolo de Cartagena como legislación ambiental en los términos del ACAAN.<sup>18</sup>

12. Los Peticionarios citan información relativa a una averiguación previa con la que buscan poner en evidencia la supuesta falta de capacidad técnica por parte de agentes de la PGR para recabar información sobre predios en los que —aseveran— se siembra maíz transgénico;<sup>19</sup> relatan la supuesta falta de capacidad de inspectores de la Profepa para obtener muestras de material genético;<sup>20</sup> aluden a la supuesta dilación

---

14. *Ibid.*, pp. 4-6.

15. El Secretariado nota que la petición revisada ya no hace cita de los artículos 17 de la Constitución Federal; 5, 6 y 7 del ACAAN; 2: fracciones I, II, VI, VII, XII y XIII; 12, 28, 29, 102, 110 y 111 de la LBOGM; y 1 y 2: fracción III de la LGEEPA. Asimismo, los Peticionarios no refieren como legislación ambiental las recomendaciones del informe *Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México*, publicado por el Secretariado de la CCA en conformidad con el artículo 13 del ACAAN.

16. Petición revisada, pp. 3-6.

17. *Ibid.*, p. 4.

18. *Ibid.*, pp. 7-10.

19. *Ibid.*, p. 4.

20. *Ibid.*

para integrar adecuadamente una averiguación previa;<sup>21</sup> indican que a dos años de haber interpuesto denuncias ante la autoridad penal investigadora, desconocen cuál es el estado que éstas guardan;<sup>22</sup> y aseveran que dada la supuesta falta de transparencia, no hay certidumbre sobre las acciones y medidas de mitigación que esté realizando el gobierno de México.<sup>23</sup>

13. En la petición revisada, los Peticionarios sostienen que a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena, las autoridades mexicanas han estado obligadas a aplicar las disposiciones del tratado internacional, en este caso mediante la LBOGM, que funciona como su instrumento de aplicación. Los Peticionarios reiteran que México “se comprometió a adoptar medidas legislativas, administrativas y de otro tipo [...] a fin de contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección”,<sup>24</sup> pero que ello no ha ocurrido así, pues no se han tomado las “medidas administrativas y de otro tipo, como podrían ser penales [...] lo que estaría conduciendo a la extensión de casos de contaminación transgénica”.<sup>25</sup>

14. Los Peticionarios aseveran que a pesar del supuesto ingreso y siembra de maíz genéticamente modificado en la región de Chihuahua, no se han realizado evaluaciones de riesgo ni se ha aplicado el principio del consentimiento fundamentado previo; tampoco se cuenta con medidas adecuadas para controlar y supervisar centros de almacenamiento, distribución y comercialización, ni con procesos de revisión, monitoreo y vigilancia por parte de autoridades aduanales.<sup>26</sup> Los Peticionarios dan cuenta de que —supuestamente— tales hechos suceden en los municipios de Cuahutémoc, Namiquipa, Buenaventura y Ascensión del estado de Chihuahua.<sup>27</sup>

### III. ANÁLISIS

15. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del ACAAN está omitiendo la

---

21. *Ibid.* Los Peticionarios agregan que luego de 14 meses de presentada la denuncia, la agencia investigadora emite un acuerdo por el que declaró no ser competente para conocer del asunto, remitiéndolo a la delegación de la PGR en Chihuahua.

22. *Ibid.*, p. 6.

23. *Ibid.*, p. 7.

24. *Ibid.*, p. 9 (subrayado en el original).

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN, éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios. Ello quiere decir que el Secretariado interpreta cada petición en conformidad con el Acuerdo y las Directrices, sin caer en una interpretación y aplicación de los requisitos del artículo 14(1) irrazonablemente estrecha.<sup>28</sup> El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

#### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

16. La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.” En su determinación del 6 de enero 2010, el Secretariado determinó que los Peticionarios son personas u organizaciones sin vinculación gubernamental<sup>29</sup> y que la petición cumple con el requisito de temporalidad, al tratarse de una situación actual. El Secretariado determinó que las siguientes disposiciones califican como legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) del ACAAN:<sup>30</sup> artículos 4º de la **Constitución Federal**; 9, 12: frac-

28. *Cfr.*, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999) y SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 8.

29. Si bien la versión revisada de la petición hace referencia clara a los Peticionarios y autoriza la adhesión de terceros solicitantes, todas las comunicaciones de apoyo a la petición provinieron de una misma dirección de correo electrónico: <write-a-letter@smtp-gw.greenpeace.org>, fuente en la que no se incluyeron datos mínimos para identificar a los interesados. Al momento de recibir la petición original, el Secretariado respondió a algunas de las solicitudes hechas por medio de dicho correo electrónico, sin haber obtenido respuesta.

30. El artículo 45 del ACAAN define “legislación ambiental como:  
2. Para los efectos del Artículo 14(1) y la Quinta Parte:  
(a) “legislación ambiental” significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:  
(i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,  
(ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o  
(iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.  
(b) Para mayor certidumbre, el término “legislación ambiental” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración



ción I, 13, 17, 18: fracciones I, II, IV y V, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 86, 87, 88, 101, 112, 113, 114, 115, 117, 119 y 120 de la **LBOGM**; 15, 160, 161, 164, 165, 166, 170, 170 *Bis*, 182, 189, 190, 191, 192, 193, 198, 201, 202, 203 y 204, de la **LGEEPA**; y 420 *Ter* del **CPF**.

17. En su determinación del 6 de enero de 2010, el Secretariado consideró que las siguientes disposiciones no califican como legislación ambiental: artículos 17 de la Constitución Federal; 5, 6 y 7 del ACAAN; 12: fracciones II, III, IV, V, VI y VII; 28 y 29, 102, 110 y 111 de la LBOGM, y 1 y 2 de la LGEEPA.<sup>31</sup> Con base en la información de la petición revisada, el Secretariado analiza en esta ocasión si los artículos 1, 2, 8, 9, 10, 15 y 16 del Protocolo de Cartagena referidos en la petición original; y los artículos 3 y 12: fracción I de la LBOGM, añadidos en la petición revisada, califican como legislación ambiental.

### 1. *Legislación ambiental en cuestión*

18. En su determinación del 6 de enero de 2010, el Secretariado solicitó información adicional a los Peticionarios para determinar si el Protocolo de Cartagena encaja dentro de la definición de legislación ambiental y, de ser así, en qué medida se vincula con aseveraciones en materia de aplicación efectiva.<sup>32</sup> Dado que la petición revisada contiene información a este respecto, el Secretariado procede a analizarla. En la petición revisada, los Peticionarios citan un dictamen de la Cámara de Diputados publicado en la Gaceta Parlamentaria emitido en torno al proceso legislativo de la LBOGM. En dicho instrumento se estima que:

[E]l Estado Mexicano en su conjunto quedó obligado frente a la comunidad internacional, a dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Protocolo de Cartagena, por lo que dicho tratado forma, desde esa fecha, parte del sistema jurídico mexicano,...]<sup>33</sup>

de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte."

31. Empero sirven para orientar el análisis del Secretariado. *Cfr.* SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 17.

32. *Ibid.*, § 14.

33. Petición revisada, anexo 20: Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura y Ganadería, y de Ciencia y Tecnología, respecto a la minuta del proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM).

19. El dictamen agrega en sus consideraciones que:

[L]a entrada en vigor del Protocolo de Cartagena, implica para México que sus autoridades apliquen las disposiciones de ese tratado internacional sin contar con reglas jurídicas específicas.<sup>34</sup>

20. Asimismo, la petición transcribe el texto de una tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se lee:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.<sup>35</sup>

21. En virtud del citado mecanismo de incorporación, el Protocolo de Cartagena parece constituir derecho interno en México.<sup>36</sup> Ahora bien, para determinar cuáles disposiciones del Protocolo de Cartagena citadas en la petición se enfocan a la protección del medio ambiente a través de “la protección de la flora y fauna silvestres”,<sup>37</sup> el Secretariado con-

34. *Ibid.*

35. Petición revisada, anexo 19: Tesis Jurisprudencial. Localización: novena época, instancia: pleno; fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, XXV; abril, 2007; tesis: IX-2007; tesis aislada; materia: constitucional.

36. El Secretariado actúa con precaución en este punto, limitando su análisis a las aseveraciones de los Peticionarios relativas a la aplicación del Protocolo de Cartagena, sin hacer una consideración sobre el estatus de dicho instrumento en el derecho internacional.

37. *Cfr.* ACAAN, artículo 45(2)(a)(iii).

sulta su artículo 1 que dice: “el objetivo del presente Protocolo es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana [énfasis añadido]”.<sup>38</sup>

22. En vista de lo anterior, el Secretariado estima que las disposiciones relativas a la adopción de medidas para cumplir con sus obligaciones;<sup>39</sup> reglas aplicables a la notificación de organismos vivos modificados;<sup>40</sup> el procedimiento para la adopción de decisiones para el movimiento transfronterizo de un organismo vivo modificado<sup>41</sup> y la evaluación y gestión del riesgo,<sup>42</sup> se consideran —en principio— legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) ACAAN y ameritan ulterior análisis. En cuanto a las disposiciones que establecen el conflicto con la soberanía de los Estados;<sup>43</sup> la no restricción en la adopción de medidas adicionales,<sup>44</sup> y la consideración sobre los instrumentos de aplicación,<sup>45</sup> sólo se estiman para orientar el análisis del Secretariado, sin que se haga un examen de su aplicación efectiva.

23. A este respecto, México puede —si estima necesario— exponer en una respuesta a la petición, sus consideraciones respecto de las aseveraciones sobre la incorporación del Protocolo de Cartagena al sistema jurídico mexicano, así como información respecto de las aseveraciones sobre la supuesta falta de aplicación efectiva de dicho instrumento que se identifican en esta determinación.

24. Respecto de los artículos 3 y 12: fracción I de la LBOGM añadidos a la petición revisada, el Secretariado estima que las disposiciones que establecen definiciones,<sup>46</sup> aunque pueden orientar al Secretariado en un

---

38. Se aclara que no se hace un análisis de la aplicación efectiva de este artículo, ya que sólo sirve para orientar al Secretariado.

39. *Ibid.*, artículo 2, incisos 1 y 2.

40. *Ibid.*, artículos 8 y 9, a excepción del inciso 3 del artículo 9, ya que establece requisitos para la adopción del marco jurídico nacional, lo cual está fuera del alcance del procedimiento de peticiones ciudadanas.

41. *Ibid.*, artículo 10, a excepción del inciso 7 que incluye reglas que corresponde adoptar en el seno de la Conferencia de las Partes.

42. *Ibid.*, artículos 15 y 16, a excepción de lo que pudiera entenderse como el establecimiento de medidas legislativas.

43. Protocolo de Cartagena, artículo 2, inciso 3.

44. *Ibid.*, artículo 2, inciso 4.

45. *Ibid.*, artículo 2, inciso 5.

46. LBOGM, artículo 3.

análisis de aplicación efectiva, no califican como legislación ambiental en los términos del artículo 45 del ACAAN. Respecto del artículo 12 de la LBOGM, éste otorga a la Sagarpa facultades para aplicar dicha ley cuando se trate de actividades con organismos genéticamente modificados de vegetales que se consideren especies agrícolas, incluidas semillas, por lo que califica para su análisis, siempre que el ejercicio de tales facultades esté orientado a la protección del medio ambiente o la salud humana.

## 2. *Aseveraciones sobre la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental*

25. Respecto de las aseveraciones sobre la supuesta ausencia de medidas que garanticen un nivel adecuado de protección de las variedades convencionales de maíz; la supuesta falta de atención oportuna a las denuncias interpuestas por los Peticionarios; y la supuesta falta de capacidad para la investigación y persecución de infracciones relativas a la presencia ilegal de semillas, la determinación del Secretariado del 6 de enero de 2010, contiene el razonamiento para su ulterior análisis.<sup>47</sup>

## B. Los seis requisitos del artículo 14 (1) del ACAAN

26. El Secretariado evalúa ahora la petición a la luz de los seis requisitos enlistados en el artículo 14(1) del ACAAN. En su determinación del 6 de enero de 2010, el Secretariado determinó<sup>48</sup> que la petición satisfacía los requisitos de los incisos (a), (b), (d), (e) y (f) del artículo 14(1) del ACAAN.<sup>49</sup> Sin embargo, el Secretariado determinó que la petición no contenía información suficiente para ulterior consideración.<sup>50</sup>

47. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 21-23.

48. *Ibid.*, § 24.

49. "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:  
(a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;  
(b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;  
(c) [...]  
(d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria;  
(e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte;  
(f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte."

50. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 24(c).

27. Con la petición revisada y la información complementaria que los Peticionarios han proveído, el Secretariado determina ahora que la petición cumple también con todos los requisitos enlistados en el inciso c) del artículo 14(1),<sup>51</sup> pues efectivamente proporciona información suficiente, incluidas las pruebas documentales para sustentarla y que permiten al Secretariado revisarla.

28. Si bien algunos documentos no tienen relación directa con las aseveraciones hechas en la petición, pues se refieren a los efectos biológicos en el consumo del maíz transgénico;<sup>52</sup> y a la biodiversidad y al conocimiento tradicional del maíz,<sup>53</sup> en la petición revisada se incluyen documentos que sirven de información de contexto a las aseveraciones en ella contenidas y entre los que se incluyen las memorias de un seminario-taller sobre identificación y producción de centros de origen de maíz;<sup>54</sup> un documento de consenso emitido por la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE);<sup>55</sup> una compilación sobre el origen y diversificación del maíz en México;<sup>56</sup> un estudio sobre el contexto del maíz silvestre y cultivado en México elaborado en el marco de un informe publicado por el Secretariado conforme al artículo 13 del ACAAN;<sup>57</sup> un ejemplar de la revista *Ciencias*, publicada por la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la que se aborda el tema del maíz transgénico en México;<sup>58</sup> y un ejemplar

- 
51. "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:  
(c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla."
52. Petición revisada, anexo disco compacto: A. Velimirov y C. Binter, "Biological effects of transgenic maize NK603xMON810 fed in long term reproduction studies in mice", *Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend, Sektion IV*, 2008; Spirooux de Vendomôis, *et al.*, "A Comparison of the Effects of the Three GM Corn Varieties on Mammalian Health", (2009) 5 *Int. J. Biol. Sci.* 706-726.
53. Petición revisada, anexo disco compacto: L. Concheiro y F. López (coords.), "Biodiversidad y conocimiento tradicional en la sociedad rural: entre el bien común y la propiedad privada", Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2007.
54. Petición revisada, anexo disco compacto: "Memorias del Seminario Taller 'Identificación y Producción de Centros de Origen de Maíz'", Semarnat, INE, Conabio, 9 de diciembre de 2004.
55. Petición revisada, anexo disco compacto: "Consensus Document on the Biology of *Zea Mays ssp.* (Maize)", OCDE, 2003.
56. Petición revisada, anexo disco compacto: T.A. Kato, C. Mapes, L.M. Mera, J.A. Serratos y R.A. Bye, "Origen y diversificación del maíz: una revisión analítica. Universidad Nacional Autónoma de México", Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2009, p. 98.
57. Petición revisada, anexo 21: A. Turrent y J.A. Serratos, "Chapter 1. Context and Background on Maize and its Wild Varieties in Mexico", Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 2004.
58. Petición revisada, anexo 21: *Ciencias* 92-93, octubre 2008-marzo 2009, Facultad de Ciencias, UNAM.

dedicado al origen y diversidad del maíz en el continente americano, publicado por uno de los Peticionarios.<sup>59</sup>

29. Los Peticionarios adjuntan documentos que se relacionan con las aseveraciones sobre la protección de variedades locales de maíz frente al maíz genéticamente modificado, incluidos artículos relativos a la domesticación de cultivos;<sup>60</sup> y un artículo sobre polinización cruzada a larga distancia.<sup>61</sup> Anexo a la petición revisada se encuentra también un documento emitido por la Conabio en el que se señala que, si bien “no se ha encontrado evidencia científica comprobada de daños a la diversidad biológica, al medio ambiente o a la salud humana por la liberación al ambiente [de organismos vivos modificados en la agricultura]”, se reconoce que el caso del maíz transgénico tiene ciertas particularidades, pues “es de polinización abierta al tiempo que es la especie agrícola de mayor variedad genética conocida, lo cual permite que sea cultivado en un amplio rango de ambientes”.<sup>62</sup> En tales documentos se afirma, asimismo, que dadas las tasas elevadas en las que ocurre el flujo génico entre los maíces, en caso de liberación al ambiente de maíces genéticamente modificados (y si se permite su floración) “habrá flujo genético hacia los maíces nativos o criollos”.<sup>63</sup>

30. En otros estudios anexos a la petición revisada relativos a la aseveración sobre la puesta en marcha de medidas para controlar la liberación de maíz transgénico,<sup>64</sup> se hace notar la dificultad de controlar la dispersión de transgenes hacia centros de origen —aún si se restringe la liberación comercial de transgénicos en ciertas zonas de agricultura

---

59. Serratos Hernández, “El origen y la diversidad del maíz en el continente americano”, Greenpeace, 2009.

60. Petición revisada, anexo disco compacto: Allaby, *et al.*, “The genetic expectations of a protracted model for the origins of domesticated crops”, (2008) 37 *PNAS* 13,982.

61. En las conclusiones del artículo se indica: “A pesar de que existen muchos factores que influyen la dispersión del polen, gran parte del polen se estabiliza a cortas distancias y probablemente no tendrá posibilidades de interactuar con la mayor parte de tales factores” y se recomienda: “Los eventos aislados de polinización cruzada pueden requerir estudios más detallados en casos donde ésta deba evitarse a toda costa”. Petición revisada, anexo disco compacto: M. Bannert y P. Stamp, “Cross-pollination of maize at long distance”, (2007) 27 *Europ. J. Agronomy* 50.

62. Petición revisada, anexo disco compacto: “Elementos base para la determinación de centros de origen y centros de diversidad genética en general y el caso de liberación experimental de maíz transgénico al medio ambiente en México”, documento base sobre centros de origen y diversidad en el caso de maíz en México, Conabio, julio de 2006, § 6.

63. *Ibid.*, § 25.

64. Cfr. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 20-21.

industrializada—<sup>65</sup> y se enfatiza la dificultad para interpretar correctamente resultados sobre la presencia de proteína transgénica en maíz cultivado.<sup>66</sup>

31. Sobre las medidas de seguridad para la liberación segura de transgénicos,<sup>67</sup> los Peticionarios adjuntan un informe de la Conabio en el que se recomienda, en el caso de la liberación de maíz genéticamente modificado, poner en marcha un protocolo de seguridad y permitir la participación de instituciones capacitadas en la materia.<sup>68</sup>

32. Por otra parte, los Peticionarios adjuntan diversos documentos tendientes a sustentar sus aseveraciones sobre la supuesta falta de atención de denuncias y la supuesta falta de capacidad para investigar y perseguir infracciones relativas a la presencia ilegal de semillas genéticamente modificadas en los cultivos de maíz.<sup>69</sup> Tales documentos incluyen denuncias de hechos interpuestas ante la PGR<sup>70</sup> y comparecencias del denunciante ante el órgano investigador.<sup>71</sup>

33. El Secretariado considera que la versión revisada de la petición proporciona ahora información suficiente que permite considerarla, en conformidad con el requisito del inciso (c) del artículo 14(1) del ACAAN.

---

65. Petición revisada, anexo disco compacto: G.A. Dyer, J.A. Serratos Hernández, H.R. Perales, P. Gepts, A. Piñeyro-Nelson, *et al.*, "Dispersal of Transgenes through Maize Seed Systems in Mexico", (2009) 4(5) *PLoS ONE* e5734.

66. Petición revisada, anexo disco compacto: J.A. Serratos Hernández, *et al.*, "Transgenic Proteins in the Soil Conservation Area of Federal District, Mexico", (2007) *Front. Ecol. Environ.* 5(5). Piñeyro, *et al.*, "Transgenes in the Centre of Origin of Maize", (2008) *Molecular Ecology* 11.

67. *Cfr.* SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 20-21.

68. Petición revisada, anexo disco compacto: "Elementos base para la determinación de centros de origen y centros de diversidad genética en general y el caso de liberación experimental de maíz transgénico al medio ambiente en México", documento base sobre centros de origen y diversidad en el caso de maíz en México, Conabio, julio de 2006, § 54.

69. *Cfr.* SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 23.

70. Petición original, anexo 6: Denuncia de hechos interpuesta ante la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales de la PGR, de fecha 2 de octubre de 2007; anexo 10: Denuncia de hechos interpuesta ante el delegado estatal de la PGR en Chihuahua el 29 de septiembre de 2008.

71. Petición original, anexos 7, 8, 9 y 11: Comparecencia del denunciante ante la PGR, escrito aclaratorio, aportación de elementos de prueba y ampliación de denuncia de hechos ante la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales de la PGR.

34. Asimismo, abundando en su razonamiento del 6 de enero de 2010 respecto del requisito del artículo 14(1)(d), el Secretariado estima que si bien la petición señala las “posibles consecuencias socio-económicas para los agricultores de la región”<sup>72</sup> y, aunque las organizaciones que forman el grupo de Peticionarios puedan participar en otras actividades públicas,<sup>73</sup> en la petición en efecto se expresa la preocupación de los Peticionarios en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>74</sup>

#### IV. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(2) DEL ACAAN

35. Una vez que ha determinado que las aseveraciones de una petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1), el Secretariado analiza la petición para determinar si ésta amerita solicitar una respuesta de la Parte. En este caso, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta al gobierno de México, en términos del artículo 14(2) del ACAAN y conforme a los siguientes considerandos:

(a) *si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;*

36. Con respecto a que si la Petición alega daño a la persona u organización que la presenta, del análisis de la petición se observa el interés de los Peticionarios en la preservación de la diversidad biológica de las variedades convencionales de maíz en Chihuahua y que el supuesto daño se debe a la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>75</sup> Los Peticionarios aseveran que la supuesta ausencia de medidas de seguridad en el manejo de maíz transgénico “pone en riesgo al medio ambiente, la diversidad biológica y la sanidad vegetal, [...]”;<sup>76</sup> que se desconoce “que tan extendida está la contaminación [lo que] pone en riesgo las variedades locales de maíz”;<sup>77</sup> que debido a la supuesta falta de capacidad técnica y jurídica de las autoridades no se realizan actos de aplicación para el control de maíz transgénico para “proteger y conservar el medio ambiente, la diversidad biológica, la salud humana, animal o vegetal”,<sup>78</sup> y que el conjunto de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación citada en la petición supuestamente “atentan contra

72. Petición original, p. 2.

73. Véase, por ejemplo, el sitio de Internet de El Barzón, A.C. que dedica parte de su contenido a cuestiones de índole social: <<http://www.elbarzon.org/quien/quees.shtml>>, 26 de febrero de 2010.

74. Petición original, p. 1.

75. Petición revisada, p. 1.

76. Petición original, p. 1.

77. *Ibid.*, p. 7.

78. *Ibid.*, p. 6.



el ambiente, la bioseguridad [y] la gestión ambiental en la entidad federativa de Chihuahua.”<sup>79</sup> Asimismo, los Peticionarios señalan que debido a la omisión en la aplicación de las disposiciones citadas, se “pone en riesgo la diversidad de las especies de maíz nativas o híbridas que se cultivan en la zona”.<sup>80</sup>

37. En vista de lo anterior, y guiado por el inciso 7.4 de las Directrices,<sup>81</sup> el Secretariado considera que la petición se refiere a supuestos daños debidos a la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental y se encuentra relacionada con la protección del medio ambiente.

(b) *si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;*

38. El Secretariado estima que la Petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, en específico de los incisos f), g) y h) del Artículo 1.<sup>82</sup>

(c) *si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte;*

39. Con respecto a que se haya acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, el Secretariado nota que ni la consideración en el artículo 14(2)(c) ni la Directriz 7.5 pretenden imponer un requisito de tener que agotar todas las acciones o recursos bajo la legislación de la Parte. Incluso, la propia Directriz 7.5 orienta al Secretariado a considerar: *si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a dichos recursos, considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos.*

79. *Ibid.*, p. 8.

80. *Ibid.*, p. 13.

81. “Para evaluar si la petición alega dolo a la persona u organización que la formula, el Secretariado considerará factores tales como los siguientes:

(a) si el daño alegado se debe a la omisión aseverada en la aplicación efectiva de la legislación ambiental;

(b) si el daño alegado está relacionado con la protección del medio ambiente, o con la prevención de un peligro para la vida o la salud humana (pero no directamente relacionado con la seguridad e higiene del trabajador), como se define en el artículo 45(2) del Acuerdo.”

82. “Los objetivos de este Acuerdo son:

(f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales;

(g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;

(h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales [...].”

40. Los Peticionarios señalan que presentaron ante la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y previstos en Leyes Especiales de la PGR una denuncia de hechos en contra de quien resulte responsable por el posible cultivo ilegal de maíz transgénico en Chihuahua.<sup>83</sup> Asimismo, indican que se interpuso una denuncia ante la Sagarpa —y posteriormente turnada a la Profepa— en la que se solicitó su actuación para determinar si se está utilizando maíz transgénico en cultivos en el ejido de Benito Juárez, municipio de Namiquipa, Chihuahua.<sup>84</sup> En la versión revisada de la petición, se hace referencia a una denuncia de hechos en contra de quien resulte responsable por la posible importación, distribución y liberación con fines agrícolas y/o siembra ilegal de variedades de maíz genéticamente modificado en el estado de Chihuahua.<sup>85</sup>

41. En conformidad con el inciso c) del artículo 14(2) y, considerando que pueden existir obstáculos procesales para intentar otras vías procesales,<sup>86</sup> el Secretariado estima que la presentación de denuncias ante las autoridades correspondientes, es suficiente para considerar que se han tomado acciones razonables para acudir a recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte.

*(d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.*

42. Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), el Secretariado estima que la versión revisada de la petición no se basa en noticias de los medios de comunicación, sino en el conocimiento directo de los hechos por los Peticionarios, lo que es evidente al consultar la información de carácter técnica y jurídica recabada por ellos y presentada en la petición revisada y sus anexos para dar sustento a sus aseveraciones.

43. En resumen, habiendo revisado la petición a la luz de los factores listados en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado estima que las

---

83. Petición revisada, p. 3.

84. Petición revisada, anexo 22: Carta dirigida al gobernador constitucional del estado de Chihuahua, al secretario de Desarrollo Rural del estado de Chihuahua y al delegado de la Sagarpa en Chihuahua, de fecha 21 de septiembre de 2007.

85. Petición revisada, anexo 10: Denuncia de hechos interpuesta ante el delegado estatal de la PGR en Chihuahua, fechada el 29 de septiembre de 2008.

86. En este sentido, el Secretariado ha notado que “acudir” a los recursos a su alcance no significa que éstos tengan que agotarse antes de presentar una petición en conformidad con el artículo 14. *Cfr.* SEM-97-007 (*Lago de Chapala*) Determinación conforme al artículo 15(1) (14 de julio de 2000); y SEM-05-002 (*Islas Coronado*) Determinación conforme al artículo 14(1)(2) (30 de septiembre de 2005).

aseveraciones sobre la supuesta ausencia de medidas que garanticen un nivel adecuado de protección de las variedades convencionales de maíz frente al uso de maíz genéticamente modificado en los cultivos en Chihuahua; la supuesta falta de atención oportuna a las denuncias interpuestas a ese respecto; y la supuesta falta de capacidad para investigar y perseguir las presuntas infracciones a la legislación ambiental citada en la petición, ameritan solicitar una respuesta del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

## V. DETERMINACIÓN

44. El Secretariado examinó la petición SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*) en conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN y determina que cumple con los requisitos allí establecidos según las razones expuestas. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar a la Parte en cuestión, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, una respuesta a las aseveraciones de los Peticionarios relativas a la supuesta falta de aplicación efectiva de los artículos 4º de la **Constitución Federal**; 2 (incisos 1 y 2); 8 y 9 (a excepción del inciso 3), 10 (a excepción del inciso 7), 15 y 16 (a excepción de lo que pudiese comprender la adopción de medidas legislativas) del **Protocolo de Cartagena**; 9, 12: fracción I, 13, 17, 18: fracciones I, II, IV y V, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 86, 87, 88, 101, 112, 113, 114, 115, 117, 119 y 120 de la **LBOGM**; 15, 160, 161, 164, 165, 166, 170 y 170 *Bis*, 182, 189, 190, 191, 192, 193, 198, 201, 202, 203 y 204, de la **LGEEPA**; y 420 *Ter* del **CPF**. En la respuesta, México puede incluir información sobre las supuestas omisiones que están teniendo lugar en los municipios de Cuahutémoc, Namiquipa y Ascensión del estado de Chihuahua, respecto de:

- a. La supuesta ausencia de “medidas para controlar y supervisar centros de almacenamiento, distribución y comercialización de semillas que surten a los productores de la región”;<sup>87</sup> actos para impedir la entrada a territorio nacional de semillas de maíz genéticamente modificado, particularmente el destinado al estado de Chihuahua;<sup>88</sup> la operación de mecanismos de salvaguarda;<sup>89</sup> el establecimiento del régimen de protección especial del maíz,

87. Petición original, p. 8; *Cfr.* LBOGM, artículos 2: fracciones VII, VIII y IX, 9: fracción III, 18: fracción III y 36; CPF, artículo 420 *Ter*.

88. *Ibid.*, p. 8.

89. *Ibid.*, p. 10.

determinación de centros de origen y de diversidad genética;<sup>90</sup> la implementación de un régimen de permisos para la siembra experimental<sup>91</sup> y el análisis y evaluación de riesgo correspondiente,<sup>92</sup>

- b. La supuesta falta de atención oportuna a las denuncias presentadas por los Peticionarios en las que —aseveran— “se constata una dilación en la aplicación de la justicia”,<sup>93</sup> lo que trae como consecuencia “la falta de aplicación de la legislación ambiental”<sup>94</sup> que supuestamente “está dando un patrón sistemático de siembras ilegales de semillas de maíz transgénicas”<sup>95</sup>; y
- c. La supuesta falta de capacidad para inspeccionar y verificar la presencia de semillas genéticamente modificadas en los cultivos de maíz;<sup>96</sup> la supuesta “falta de capacidad para la realización de muestreos adecuados [y la] ausencia de coordinación entre las autoridades encargadas de la bioseguridad en México”.<sup>97</sup>

45. Conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN, la Parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta determinación, es decir hasta el **2 de abril de 2010**. En circunstancias excepcionales, la Parte podrá solicitar la ampliación del plazo a 60 días.

46. Reconociendo que una respuesta del gobierno de México puede incluir información confidencial y dado que el Secretariado debe hacer pública las razones para recomendar o no un expediente de hechos conforme al artículo 15(1), se recuerda a la Parte que la directriz 17.3<sup>98</sup> le invita a proporcionar un resumen de la información confidencial para su divulgación al público.

---

90. *Ibid.*

91. *Ibid.*

92. *Ibid.*

93. Petición revisada, p. 6.

94. *Ibid.*

95. *Ibid.*

96. Petición original, pp. 6 y 10-11.

97. Petición revisada, p. 6.

98. “Tomando en consideración que la información confidencial o privada proporcionada por una Parte [...] puede contribuir de manera sustancial a la opinión del Secretariado en cuanto a si se amerita o no la elaboración de un expediente de hechos, los suministradores de esa información deberían esforzarse por proporcionar un resumen de esa información [...]”

47. Dado que ya se ha enviado a la Parte una copia de la petición y de sus anexos respectivos, éstos no se acompañan a la presente determinación.

48. Sometida respetuosamente a su consideración, el 3 de marzo de 2010.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

por: Paolo Solano  
Oficial jurídico, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

y

Dane Ratliff  
Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, representante alterno de México  
Sr. David McGovern, representante alterno de Canadá  
Sra. Michelle DePass, representante alterna de Estados Unidos  
Sr. Evan Lloyd, director ejecutivo interino del Secretariado  
de la CCA  
Peticionarios

## **SEM-09-002**

### ***(Terres humides de Manzanillo)***

**AUTEURS :** BIOS IGUANA, A.C., ET COLL.

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 4 février 2009

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le gouvernement du Mexique omet d'appliquer efficacement ses lois de l'environnement en n'assurant pas la protection de la lagune de Cuyutlán, à Manzanillo, qui, selon eux, compte 90 % des terres humides de l'État de Colima et représente la quatrième plus grande étendue de ce type de terres au Mexique.

#### **DÉCISIONS DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)**  
**(9 octobre 2009)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1).

**PAR. 14(1) ET (2)**  
**(13 août 2010)** Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait aux critères établis [paragr. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [paragr. 14(2)].



## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

**Submitters:** Bios Iguana, A.C. (represented by  
Gabriel Martínez Campos)  
Esperanza Salazar Zenil

**Party:** United Mexican States

**Date received:** 2 February 2009

**Date of this determination:** 9 October 2009

**Submission no.:** SEM-09-002 (*Wetlands in Manzanillo*)

---

#### I. INTRODUCTION

1. Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the “NAAEC” or the “Agreement”) provide for a process allowing any person or nongovernmental organization to file a submission asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the “Secretariat” of the “CEC”) initially considers submissions to determine whether they meet the criteria contained in NAAEC Article 14(1) and the Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the “Guidelines”). When the Secretariat finds that a submission meets these criteria, it then determines, pursuant to the provisions of NAAEC Article 14(2), whether the submission merits a response from the concerned Party. In light of any response from the concerned Party, and in accordance with NAAEC and the Guidelines, the Secretariat may notify the Council that the matter warrants the development of a Factual Record, providing its reasons for



such recommendation in accordance with Article 15(1). Where the Secretariat decides to the contrary, or certain circumstances prevail, it then proceeds no further with the submission.<sup>1</sup>

2. On 2 February 2009, Bios Iguana, A.C. and Esperanza Salazar Zenil (the "Submitters") filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat") a submission pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC or the "Agreement"). The Submitters assert that Mexico is failing to effectively enforce its environmental law with regard to the environmental impact assessment and authorization of the projects known as *Manzanillo Liquefied Petroleum Gas (LPG) Supply Plant* and *Manzanillo Liquefied Natural Gas (LNG) Terminal* (the "Projects"), which, they assert, will affect the hydrological flow, flora and fauna of Laguna Cuyutlán in the state of Colima. They further assert that the modification of ecological zoning and urban development programs of the region violated Mexican environmental law.

3. The Secretariat may examine a submission from any person or non-governmental organization meeting the requirements in Article 14(1) of the Agreement. **The Secretariat has determined that some assertions in submission SEM-09-002 (Wetlands in Manzanillo) do not satisfy Article 14(1) of the Agreement** and notifies the Submitters that they have 30 days to file a revised version of the Submission, failing which the Secretariat will proceed no further with respect to assertions not meeting the requirements of Article 14(1). The Secretariat provides the reasons for its determination below.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

4. The Submitters assert that the Ministry of the Environment and Natural Resources (*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*—Semarnat), the Office of the Federal Attorney for Environmental Protection (*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*—Profepa), the Office of the Federal Attorney General (*Procuraduría General de la República*—PGR), the government of the state of Colima, the Secretariat of Urban Development and Ecology (*Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*) of the state of Colima, the Office of the Attorney General of the state of Colima (*Procuraduría General del estado de Colima*) and the municipal governments of Manzanillo and Armería are failing to effectively

---

1. Full details regarding the various stages of the process as well as previous Secretariat Determinations and Factual Records can be found on the CEC website at: <<http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=english>>.

enforce the environmental laws applicable to the environmental management of the Laguna de Cuyutlán. The Submitters further assert that the *Universidad de Colima*, the Mineral Resource Council (currently the Mexican Geological Service (*Servicio Geológico Mexicano*)) and the Federal Electricity Commission (*Comisión Federal de Electricidad*—CFE) are responsible for the enforcement of the environmental laws at issue.<sup>2</sup>

5. The Submitters assert that said authorities are failing to effectively enforce Article 4 of the Political Constitution of the United Mexican States (the “Mexican Constitution”);<sup>3</sup> Articles 1, 2, 3 and 4 of the Convention on Wetlands of International Importance, especially as Waterfowl Habitat<sup>4</sup> (the “Ramsar Convention”); Articles 30, 35 and 35 *Bis* of the General Ecological Balance and Environmental Protection Act (*Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*—LGEEPA);<sup>5</sup> Article 60 *ter* of the General Wildlife Act (*Ley General de Vida Silvestre*—LGVS);<sup>6</sup> the Federal Public Administration Organic Act (*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*—LOAPF);<sup>7</sup> Article 60 of the Federal Administrative Procedure Act (*Ley Federal de Procedimiento Administrativo*—LFPA);<sup>8</sup> Articles 4-IV, 13-III, 22 and 46 of the LGEEPA Environmental Impact Assessment Regulations;<sup>9</sup> Articles 6, 7, 13, 14, 36, 48, 49 and 50 of the LGEEPA Ecological Zoning Regulations;<sup>10</sup> Mexican Official Standard NOM-022-SEMARNAT-2003, establishing the specifications for the preservation, conservation, sustainable use and restoration of coastal wetlands in mangrove zones (“NOM-022”);<sup>11</sup> NOM-059-SEMARNAT-2001, environmental protection—native Mexican species of wild fauna and flora—risk categories and specifications for inclusion, exclusion or change—list of species at risk (“NOM-059”);<sup>12</sup> Articles 1

2. Submission, p. 2.

3. *Ibid.*, p. 1, 14.

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*, pp. 1, 8, 10, 12, 13.

6. *Ibid.*, pp. 1, 11.

7. *Ibid.*, p. 1.

8. *Ibid.*, pp. 1, 13.

9. *Ibid.*, pp. 1, 10, 11, 12, 13.

10. *Ibid.*, p. 1, 6.

11. *Ibid.*, pp. 1, 10, 11, 12.

12. *Ibid.*, pp. 1, 3, 4, 10. A Mexican Official Standard (“NOM”) is defined in Article 3, Section XI of the Federal Law of Metrology and Normalization (*Ley Federal sobre Metrología y Normalización*) as “the technical regulation of a mandatory nature issued by the relevant authorities, according to the purposes established in Article 40 and which establishes rules, specifications, attributes, directives, characteristics or prescriptions applicable to a product, facility, system, activity, service or production and operation method, as well as those related to terminology, symbols, packaging, marking or labeling and those referred to its compliance and enforcement.” The NOMs in this submission operating in conjunction with the LGEEPA can broadly be considered environmental law in the sense of Article 45(2) of NAAEC.

and 40 of the Colima State Environment and Sustainable Development Act (*Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima—LADSEC*);<sup>13</sup> Articles 48 and 66 of the Colima State Human Settlements Act (*Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima—LAHEC*);<sup>14</sup> the Regional Ecological Zoning Program for the Laguna Cuyutlán Sub-Basin (the “Ecological Zoning Program”);<sup>15</sup> the Manzanillo Urban Development Program,<sup>16</sup> and the Coordination Agreement for the Drafting, Issuance and Execution of the Regional Ecological Zoning Program for Laguna Cuyutlán (the “Coordination Agreement”).<sup>17</sup>

6. The Submitters note that Laguna Cuyutlán is the country’s fourth largest coastal wetland with 1,500 hectares of mangrove, and is deemed a priority mangrove conservation region by the National Commission for the Knowledge and Use of Biodiversity (*Comisión Nacional de Uso y Aprovechamiento de la Biodiversidad—Conabio*). They further state that the zone has 327 bird species, two of which are listed as endangered by NOM-059, with another 15 listed in the special protection category.<sup>18</sup>

7. The Submitters assert the existence of alleged irregularities in the procedures to issue authorizations for the construction and operation of two infrastructure projects at Laguna Cuyutlán: the *Western Zone LPG Receiving, Storage and Distribution Port Terminal* (the “Manzanillo LPG Project”) and the *Manzanillo LNG Terminal* (the “Manzanillo LNG Project”). The information enclosed with the submission indicates that the Manzanillo LPG Project, carried on by the company Zeta Gas del Pacífico, S.A. de C.V. (“Zeta Gas”), consists of the construction and operation of a port terminal for LPG and propane gas storage and distribution. The project includes 16 LPG and four propane gas storage spheres, of 43,380 barrels each. The plant is designed to receive a total flow of 45,000 tons (559,325.89 barrels) of LPG per month and distribute a flow of 10,000 barrels per day, sufficient to supply the LPG demand for the area of influence of Manzanillo and surrounding towns.<sup>19</sup>

8. As regards to the Manzanillo LNG Project, the submission and its exhibits indicate that it is being undertaken by the CFE and involves the installation of an LNG receiving, storage and regasification terminal.

---

13. *Ibid.*, pp. 1, 5, 6, 7, 9.

14. *Ibid.*, p. 9.

15. *Ibid.*, pp. 2, 5, 6, 11.

16. *Ibid.*, pp. 2, 6, 8.

17. *Ibid.*, pp. 1, 4, 6.

18. *Ibid.*, p. 1.

19. Submission, pp. 7-8 and Exhibit 7: Executive Summary of the Regional Environmental Impact Statement, Manzanillo LPG Project.

The Manzanillo LNG Project calls for the construction and operation of three LNG storage tanks of 165,000 cubic meters each, with a regasification capacity of 1,000 million cubic feet of natural gas per day. The Manzanillo LNG Project will supply natural gas to the Manzanillo Thermoelectric Complex and the thermoelectric stations in the country's Central-Western zone.<sup>20</sup>

9. The Submitters assert that during the environmental impact assessment for both projects, the Semarnat General Environmental Impact and Risk Bureau (*Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental*—DGIRA) failed to conduct an analysis pursuant to the applicable environmental laws, and improperly—they assert—granted the environmental impact authorizations for both projects. In particular, they note that the absence of environmental impact statements (EIS) in the LPG and LNG projects in Manzanillo has not been penalized; that the Manzanillo LPG Project's adherence to the regional ecological zoning program was not evaluated; that both projects' conformity to the laws and Mexican official standards were not met in respect of observance of the levels of wetland and wild bird protection levels at Laguna Cuyutlán; and that the failure of the Manzanillo LNG Project to meet deadlines in the environmental impact assessment project was not penalized.<sup>21</sup>

10. According to the Submitters, Mexico has not penalized the violation for non-compliance of conditions established in the environmental impact authorization of the Manzanillo LNG Project.<sup>22</sup>

11. The Submitters further assert that, before the Manzanillo LPG Project was authorized, local authorities amended the Manzanillo Urban Development Program to change the Project site zoning from "tourism-ecological" to "heavy industry", which—they claim—constitutes a violation of the ecological criteria of the regional ecological zoning program. Likewise, they assert that, before the Manzanillo LNG Project was authorized, the Colima state government illegally amended the regional ecological zoning program and did not establish an environmental log to record progress in the ecological zoning process.<sup>23</sup>

---

20. Submission, p. 9 and Exhibit 10: Executive Summary of the Regional Environmental Impact Statement, Manzanillo LNG Project.

21. Submission, pp. 8-10.

22. *Ibid.*, p. 14.

23. *Ibid.*, pp. 5-7.

### III. ANALYSIS

12. NAAEC Article 14 authorizes the Secretariat to consider any submissions of any nongovernmental organization or person asserting that an NAAEC Party is failing to effectively enforce its environmental law. To discharge its functions effectively, the Secretariat may interpret the meaning of the provisions relevant to the submission procedure towards achieving the goals and purposes of the NAAEC.<sup>24</sup> As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,<sup>25</sup> Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.

#### A. Opening paragraph of Article 14(1)

13. The first sentence of Article 14(1) allows the Secretariat to consider submissions from “any non-governmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law.” The Submitters are in fact persons or nongovernmental organizations filing a submission. Having met this requirement, the Secretariat believes that while some of the asserted failures to which the Submitters refer occurred in the past, these appear to be matters that continue to exist and thus meet the temporal requirement of an ongoing situation in Article 14(1). Lastly, the Secretariat determines whether each provision cited in the submission falls under the definition of environmental law pursuant to NAAEC Article 45(2), and whether the Submitters’ assertions may be considered further by the Secretariat:

##### 1. *Environmental law in question*

14. The Secretariat examined the provisions cited in the submission and finds that some of them cannot be addressed in the procedure provided in NAAEC Articles 14 and 15, because they do not fall under the definition set forth in section (a) of Article 45(2).<sup>26</sup> Appendix I contains the text of the provisions subject to further analysis.

---

24. SEM-07-005 (*Drilling Waste in Cunduacán*), Determination pursuant to Article 14(3) (8 April 2009).

25. See *e.g.* SEM-97-005 (*Biodiversity*), Determination pursuant to Article 14(1) (26 May 2008), and SEM-98-003 (*Great Lakes*), Determination pursuant to Article 14(1)(2) (8 September 1999).

26. NAAEC Article 45 defines “environmental law” as follows:

2. For purposes of Article 14(1) and Part Five:

(a) “environmental law” means any statute or regulation of a Party, or provision thereof, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human life or health, through:

(i) the prevention, abatement or control of the release, discharge, or emission of pollutants or environmental contaminants,

i) *Article 4 of the Mexican Constitution*

15. The Secretariat has previously determined<sup>27</sup> that the fourth paragraph of Article 4 of the Mexican Constitution falls under the definition of environmental law, as its primary purpose is the protection of the environment or the prevention of a risk to life or human health, and that such provision may be included in its analysis provided that it is complemented by the analysis of the environmental laws in question.<sup>28</sup>

ii) *Articles 1, 2, 3 and 4 of the Ramsar Convention*

16. The Ramsar Convention is an international treaty adopted and ratified by Mexico.<sup>29</sup> The Mexican courts have found that, pursuant to Article 133 of the Mexican Constitution, international treaties are the supreme law of the land<sup>30</sup> and are incorporated into the domestic legal regime through the Mexican constitutional mechanism.<sup>31</sup> The cited

(ii) the control of environmentally hazardous or toxic chemicals, substances, materials and wastes, and the dissemination of information related thereto, or

(iii) the protection of wild flora or fauna, including endangered species, their habitat, and specially protected natural areas in the Party's territory, but does not include any statute or regulation, or provision thereof, directly related to worker safety or health.

(b) For greater certainty, the term "environmental law" does not include any statute or regulation, or provision thereof, the primary purpose of which is managing the commercial harvest or exploitation, or subsistence or aboriginal harvesting, of natural resources.

(c) The primary purpose of a particular statutory or regulatory provision for purposes of subparagraphs (a) and (b) shall be determined by reference to its primary purpose, rather than to the primary purpose of the statute or regulation of which it is part."

27. SEM-06-006 (*Los Remedios National Park*), Determination under Article 14(1) (19 January 2007), pp. 4-5.

28. See also: ADEQUATE ENVIRONMENT FOR DEVELOPMENT AND WELFARE. CONCEPT, REGULATION AND DEFINITION OF THIS INDIVIDUAL RIGHT. Ninth Period. Instance: Collegiate Circuit Courts. Source: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI; January 2005, Thesis I.4o.A.447 A.

29. Article 133 of the Mexican Constitution establishes that "This Constitution, the laws issued by the Congress of the Union and all the Treaties issued in conformity, celebrated and that are celebrated by the President of the Republic, will be the Law Supreme of the Union. Judges from each State will adhere to this Constitution, laws and treaties, notwithstanding the provisions in their contradiction that may exist in the Constitutions and State laws."

30. INTERNATIONAL TREATIES. INTEGRAL PART OF THE SUPREME LAW OF THE LAND AND HIERARCHICALLY ABOVE GENERAL, FEDERAL AND LOCAL LAWS. INTERPRETATION OF CONSTITUTIONAL ARTICLE 133. Ninth Period. Instance: Supreme Court. Source: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, April 2007, p. 6. Thesis: P. IX/2007.

31. INTERNATIONAL TREATIES. INCORPORATED TO THE NATIONAL LAW. ITS ANALYSIS OF INCONSTITUTIONALITY ALSO INCLUDES THE DOMESTIC LAW. Ninth Period. Instance: Collegiate Circuit Courts. Source: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI; July 2007, Thesis I.3o.C.79 K.

provisions of the Ramsar Convention define wetlands and waterfowl;<sup>32</sup> establish the parties' obligation to designate wetlands for inclusion on a list<sup>33</sup> and to formulate and implement their planning so as to promote the conservation of the wetlands;<sup>34</sup> and, require the parties to create natural reserves for wetlands and waterfowl.<sup>35</sup> To the extent these provisions of the Ramsar Convention have been implemented in Mexican law, these provisions would meet the definition of environmental law in NAAEC Article 45(2).

*iii) LOAPF*

17. The submission does not cite any particular article of the LOAPF, though its reference appears to be related to a complaint filed with the Colima State Attorney General with respect to the Manzanillo LNG Project.<sup>36</sup> Taking the LOAPF as a whole, it does not appear to fall under the definition of environmental law since it is not drafted with environmental protection as its primary purpose and does not meet the NAAEC Article 45(2) definition of environmental law.

*iv) LGEEPA Articles 30, 35 and 35 Bis; Articles 4 section IV, 13 section III, 22 and 46 of the Environmental Impact Assessment Regulations; and LFPA Article 60*

18. The cited provisions of the LGEEPA and the Environmental Impact Assessment Regulations are considered for analysis because their primary purpose is the protection of the environment, and they establish requirements to be met by the persons responsible for a project or infrastructure works to obtain an environmental impact authorization,<sup>37</sup> determine the criteria for Semarnat to consider during the environmental impact assessment and authorization procedure,<sup>38</sup> provide the possibility of holding a public consultation during the procedure,<sup>39</sup> and establish the deadlines for the environmental impact procedure.<sup>40</sup> As regards the cited LFPA provision, establishing the revocation of

---

32. Ramsar Convention, Article 1.

33. *Ibid.*, Article 2.

34. *Ibid.*, Article 3.

35. *Ibid.*, Article 4.

36. Submission, Complementary Exhibit: Complaint filed by Esperanza Salazar Zenil and Gabriel Martínez Campos with the Colima State Attorney General on 4 June 2007.

37. LGEEPA, Article 30.

38. LGEEPA, Article 35; Environmental Impact Assessment Regulations, Article 13.

39. Environmental Impact Assessment Regulations, Article 4 section IV.

40. LGEEPA, Article 35 Bis; Environmental Impact Assessment Regulations, Articles 22 and 46.

procedures for causes attributable to the interested party,<sup>41</sup> the Secretariat considers it for analysis insofar as it relates to the effective enforcement of the terms and deadlines provided in the Environmental Impact Assessment Regulations.

v) *LGVS Article 60 Ter*

19. This provision entered into force on 12 February 2007, prior to when DGIRA issued the environmental impact authorization for the LNG Manzanillo Project on 11 February 2008 and falls under the environmental law definition because it prohibits activities affecting the ecosystem formed by mangrove zones, clearly intended to protect this aspect of the environment.

vi) *Articles 6, 7, 13, 14, 36, 48, 49 and 50 of the Ecological Zoning Regulations*

20. The cited provisions of the Ecological Zoning Regulations establish the ecological zoning objectives and outcomes,<sup>42</sup> the function and contents of the environmental log,<sup>43</sup> and the conditions to amend the general ecological zoning program for the territory or regional ecological zoning programs,<sup>44</sup> and as such the provisions' primary purpose is of an environmental protection nature and accordingly conforms to the NAAEC Article 45(2) definition of environmental law. The Secretariat further considers that the primary purpose of ecological zoning in this particular context is the protection of the environment.<sup>45</sup>

vii) *LADSEC Articles 1 and 40*

21. The Submission refers to a "section VIII of LADSEC Article 1", which does not exist. LADSEC Article 40 provides that works or activities carried on in the state of Colima are subject to the provisions of the corresponding ecological zoning programs. Since environmental protection is the primary purpose of ecological zoning, this provision falls under the definition of environmental law.

---

41. LFPA, Article 60.

42. Ecological Zoning Regulations, Articles 6 and 7.

43. *Ibid.*, Articles 13 and 14.

44. *Ibid.*, Articles 36, 48, 49 and 50.

45. Cf. SEM-06-006 (*Los Remedios National Park*), Determination under Article 15(1) (20 March 2008), p. 6.



*viii) NOM-022 and NOM-059*

22. The sections of NOM-022 cited by the Submitters establish conditions for the undertaking of works to ensure mangrove integrity, prohibit activities that may affect the ecosystems they form, and require that EIS include a comprehensive study of the hydrological unit where the coastal wetlands are located. These provisions of NOM-022 fall within the definition of environmental law, as their primary purpose is to regulate and protect these elements of the environment, namely mangrove zones.

23. NOM-059 also falls under the definition of environmental law, as its main objective is the protection of wild flora and fauna species native to Mexico through the establishment of risk categories and specifications for inclusion or exclusion on the list of at-risk species.

*ix) LAHEC Articles 48 and 66, the Manzanillo Urban Development Program and the Ecological Zoning Program*

24. The Secretariat consulted the LAHEC provisions applicable to urban development programs,<sup>46</sup> and determines that the provisions quoted by the Submitters are environmental law since, among the main purposes of the urban development programs—as defined by LAHEC—is the protection of the environment.

25. LAHEC Article 48 calls for consistency between municipal urban development programs and other planning instruments, establishing the required characteristics such as territorial jurisdiction, primary zoning, conservation actions, identification of population center limits, land use assignment, and enforcement guidelines. This provision provides a basis for understanding the enforcement of LAHEC with respect to the Manzanillo Urban Development Program and can be considered by the Secretariat.

26. LAHEC Article 66 describes the mechanism that allows for public participation during the formulation of urban development programs. This Article includes specific requirements such as scheduling public hearings, implement a consultation process and address comments from interested persons during the program preparation. The Secretariat does not view a requirement for public participation in an urban development program as characterized in the submission as environmental law in accordance with NAAEC Article 45(2).

---

46. LAHEC, Articles 5 section XIII and 47.

27. While the Manzanillo Urban Development Program and the Ecological Zoning Program are administrative acts of the authorities which citizens must observe, the Secretariat does not consider them environmental laws. Mexican courts have determined on the scope of urban development programs, finding that although they provide rules

[T]hey do not constitute a law in a material sense nor do they share the hierarchy of a law, but rather their formation, application and enforcement are determined by the laws from which they originate.<sup>47</sup>

28. For further clarification, the Mexican courts have held that urban development programs are, in any case, administrative acts that “while having general effects, [these are] not equal to a law”.<sup>48</sup> The programs cited by the Submitters do not qualify as environmental law.<sup>49</sup>

x) *Articles 3, 5 and 6 of the Coordination Agreement*

29. Published in the Federal Official Gazette (*Diario Oficial de la Federación*) on 27 October 2000, the Coordination Agreement was signed by the Ministry of the Environment, Natural Resources and Fisheries (currently Semarnat); the state of Colima and the cities of Armería and Manzanillo, among others. While its provisions contain obligations for the authorities at different levels (federal, state, municipal), it is considered solely to guide the Secretariat’s analysis, since the extent to which the Coordination Agreement is an environmental law is unclear. However, the Submitters may present more information on this regard in a revised submission to clarify why they consider the Coordination Agreement an environmental law.

2. *Assertions of a failure to effectively enforce environmental laws*

30. Next, the Secretariat analyzes whether the submission “asserts” alleged failures in the “effective enforcement” of environmental laws,

47. URBAN DEVELOPMENT PROGRAMS ISSUED UNDER THE PUEBLA STATE URBAN DEVELOPMENT ACT ARE GENERAL RULES SUBORDINATED TO THE LAW FROM WHICH THEY ORIGINATE (LAW IN EFFECT IN 2001). Administrative Collegiate Court for the Sixth Circuit. Ninth Period. Collegiate Circuit Courts. *Federal Judicial Weekly and Gazette*, XXI, May 2005, p. 1511.

48. HUMAN SETTLEMENTS. DISTRICT URBAN DEVELOPMENT PROGRAM FOR CUAJIMALPA DE MORELOS, VERSION 1997, IS NOT A GENERAL, ABSTRACT AND PERSONAL RULE SIMILAR TO A LAW, BUT RATHER AN ADMINISTRATIVE ACT WITH GENERAL EFFECTS TO BE SATISFIED WITH THE GUARANTEE OF GROUNDS AND REASONING. Fourth Administrative Collegiate Court for the First Circuit. Ninth Period. Collegiate Circuit Courts. *Federal Judicial Weekly and Gazette*, XIX, February 2004, p. 985.

49. Although these may be governed by environmental law.

and not alleged deficiency in the law. In this regard, the Secretariat determines that, in effect, the submission as a whole contains assertions on failures in effective enforcement rather than deficiencies in environmental laws. However, it found that some assertions cannot be analyzed according to the process provided in Articles 14 and 15. In this consideration, the Secretariat is guided by NAAEC Article 5, which enunciates some measures that the Parties may adopt for the effective enforcement of its environmental laws.<sup>50</sup>

*i) Assertions regarding amendments to the Manzanillo Urban Development Program*

31. The Submitters state that the environmental impact statement (EIS) for the Manzanillo LPG Project was filed with Semarnat on 24 February 2004.<sup>51</sup> On 12 June 2004, the municipality of Manzanillo agreed to amend the Manzanillo Urban Development Program, changing the classification of the site selected for the execution of the Manzanillo LPG Project from woodlands to a medium-term urban reserve, changing its zoning from "tourism-ecology" to "high-impact and high-risk heavy industry".<sup>52</sup> The Submitters assert that the municipal authorities adjusted the Manzanillo Urban Development Program to accommodate the Projects,<sup>53</sup> and that the modifications to the Manzanillo Urban Development Program contradict the ecological guidelines of the environmental management units defined by the Ecological Zoning Program. They assert that doing so resulted in a lack of consistency between the Program and the state's obligations under the Coordination Agreement.

32. The Submitters assert that by amending the Manzanillo Urban Development Program, the municipality of Manzanillo failed to effectively enforce LAHEC Article 48 section I, which provides that the municipal urban development programs should be consistent with the respective ecological zoning program.

33. It is clear that the Manzanillo Urban Development Program is subject to the LAHEC and that according to Article 48 section I must include "consistency mechanisms". The Secretariat further notes that Article 5 section XIII of this law defines the term "urban development program", finding environmental protection among its elements, which confirms

---

50. *Cfr.* SEM-98-003 (*Great Lakes*), Determination under Articles 14(1) and (2) (8 September 1999), pp. 8-9.

51. Submission, p. 7.

52. *Ibid.*, pp. 8-9.

53. *Ibid.*, p. 6. The environmental impact assessment authorization for the LNG Manzanillo Project was filed before Semarnat on 8 November 2006.

that the assertion regarding the amendments to the Manzanillo Urban Development Program may be analyzed, provided that the analysis refers to the environmental aspects of the program.

*ii) Assertions regarding the amendments to the Ecological Zoning Program*

34. The Submitters claim that the Ecological Zoning Program released on 5 July 2003 classified the sites of the infrastructure projects described in the submission as natural land areas in the framework of a regional conservation policy. The compatible use allowed in the zone was low-impact tourism<sup>54</sup> and according to Submitters “establishes conservation and protection policies incompatible with ‘human settlements, infrastructure and urban equipment’”.<sup>55</sup> On 8 November 2004, the CFE filed an EIS with Semarnat on the Manzanillo LNG Project to be located at Laguna Cuyutlán, subject to the provisions of the Ecological Zoning Program. The Submitters note that on 3 May 2007 the Colima state government amended the Ecological Zoning Program to allow human settlements, infrastructure and equipment at the designated Manzanillo LNG Project site.

35. The environmental authorization of the LPG Manzanillo Project states “there is a possibility for two maximum probable events and three maximum catastrophic events”.<sup>56</sup> As for the LNG Manzanillo Project authorization, it documents eleven probable events in the areas subject to the ecological zoning program.<sup>57</sup> The Submitters claim that Mexico failed to effectively enforce the Ecological Zoning Regulations, stating that the ecological zoning programs may be modified only if the modification leads to a decrease in the adverse environmental impacts caused by productive activities.<sup>58</sup> The Submitters further note that, in the process to amend the Ecological Zoning Program, Mexico did not record the progress in the ecological zoning process in a publicly available log, thereby violating the applicable provisions of the Ecological Zoning Regulations.<sup>59</sup>

36. The Secretariat notes that Article 1 of the Ecological Zoning Regulations provides a federal scope of application of the regulation. Though

---

54. Submission, Exhibit 3: Ecological Zoning Program, p. 12.

55. Submission, p. 5.

56. Submission, Exhibit 8: Environmental impact authorization of the Manzanillo LPG Project, dated 23 June 2004, p. 29.

57. Submission, Exhibit 12: Environmental impact authorization of the Manzanillo LNG Project, dated 11 February 2008, pp. 105-108.

58. Ecological Zoning Regulations, Articles 49 and 50.

59. Ecological Zoning Regulations, Articles 7, 13 and 14.

the Submitters assert supplemental application, they fail to identify the issues within the state environmental law (i.e., the LADSEC) that warrant such supplemental application. The Submitters may provide a revised version of their submission addressing this.

*iii) Assertions of a failure to effectively enforce LADSEC Article 40 and LGEEPA Article 35 and the failure to observe the Ecological Zoning Program with respect of the Manzanillo LPG Project*

37. On 5 July 2003, the Colima state government released the Ecological Zoning Program. According to the Submitters, the Manzanillo LPG Project was to be located in the environmental management units regulated under the Ecological Zoning Program in effect at the time the project's environmental impact was evaluated.<sup>60</sup> The project site units were classified as highly or very highly fragile, the only compatible uses of which are low-impact tourism activities according to the Program. For both units, the land use compatibility tables of the Ecological Zoning Program provided that their use was incompatible with human settlements, infrastructure and equipment.<sup>61</sup> On 24 June 2004, Semarnat issued the environmental impact authorization for the Manzanillo LPG Project.

38. The Submitters assert that, by authorizing a project not in compliance with the ecological guidelines of the Ecological Zoning Program, Mexico failed to effectively enforce LADSEC Article 40,<sup>62</sup> which requires Colima state authorities to observe the zoning programs when issuing authorizations. In this regard, the Secretariat finds that said provision of the LADSEC, a state law that applies to Colima state authorities when issuing authorizations and not to the federal authorities that issued the environmental impact authorization. The Submitters may address this in a revised version of the submission.

39. According to the Submitters, Mexico did not effectively enforce Article 35 of the LGEEPA, which provides that in order to issue an environmental impact authorization for a given project, Semarnat must

---

60. Environmental Management Units 39 and 40 under the Ecological Zoning Program. Unit 39, called "coastal dunes", consists of high dunes (10-25 m) with strong slopes of unconsolidated sand with sand coast halophiles fed by beach sand from the shoals abutting Laguna Cuyutlán to the south, corresponding to Unit 40.

61. Submission, Exhibit 3: Ecological Zoning Program, Table 1: Land Use Compatibilities corresponding to each environmental management unit in the Laguna Cuyutlán Sub-Basin.

62. Works or activities carried on in the State and the granting of land use or building permits and zoning certificates are subject to the provisions of the corresponding ecological zoning programs.

adhere to the provisions of the ecological zoning programs for the territory. In this respect, the assertion on the alleged failure to effectively enforce LGEEPA Article 35 in the issuance of the authorization of the Manzanillo LPG Project without observing the applicable Ecological Zoning Program may be reviewed in accordance with Article 14(1) of the Agreement.

40. The Submitters state that “starting 23 June 2004, the government of Colima improperly validated, within the scope of its jurisdiction, the construction, operation and functioning of the [Manzanillo LPG Project]”. In this regard, while the provisions cited in the submission may be relevant, the Secretariat cannot ascertain which official act is being referenced by the Submitters, and this may also be addressed in a revised submission.

41. The Submitters claim that Mexico failed to effectively enforce the Coordination Agreement whereby Semarnat, the state of Colima and the municipalities of Armería and Manzanillo agree that their agencies and entities would be subject to the ecological provisions and criteria of the Ecological Zoning Program<sup>63</sup> and ensure that the authorizations issued in the state comply with the regulations in the Ecological Zoning Program. While the Coordination Agreement provides that Semarnat is to foster the application of the program, its application in the issuance of environmental impact authorizations is unclear. In this regard, the Submitters may provide a revised submission clarifying their assertion that the Coordination Agreement is binding upon Semarnat as the authority issuing the environmental impact authorization of the Manzanillo LPG Project and demonstrating how it relates to LGEEPA and the Ecological Zoning Regulations.

*iv) Assertions of a failure to effectively enforce the applicable EIS requirements for the Manzanillo LPG and LNG Projects*

42. The Submitters hold that the EIS for the Manzanillo LPG and LNG Projects do not contain sufficient information warranting their authorization, particularly because they did not comply with LGEEPA Article 30, and Article 13 of the Environmental Impact Assessment Regulations. As regards the Manzanillo LNG Project, the Submitters state that the construction and operation of the terminal will harm flora and fauna species listed as threatened, endangered or subject to special protection under NOM-059, asserting that there are no studies demonstrating that the LNG project will ensure the integrity of the mangrove ecosystem or

---

63. Ecological Zoning Program, clause five, sections (b) and (c), and clause six, section (b).

how the fragmentation of the coastal wetland will be avoided. The Submitters further state that although Semarnat requested additional information on the Manzanillo LNG Project on 23 January 2007, it did not require and did not obtain the project's justification in the framework of the Ecological Zoning Program, which at that time had yet to be modified. They further assert that Mexico failed to effectively enforce LGEEPA Article 35, which provides the periods and situations in which the environmental impact authorization may be granted or denied.

43. These assertions refer to a failure to effectively enforce the requirements of the environmental impact assessment procedure and the conditions in which environmental impact authorizations were granted for the Manzanillo LPG and LNG Projects, and the Secretariat may consider them in any further assessment of the submission.

*v) Assertions on the failure to effectively enforce NOM-059, NOM-022 and the LGVS*

44. The Submitters hold that the environmental impact authorizations of the Manzanillo LPG and LNG Projects were not issued in accordance with NOM-059, listing and protecting flora and fauna species, or NOM-022, protecting wetlands. They further assert that, when authorized, the Manzanillo LNG Project contravened Article 60 *ter* of the LGVS, in effect since 1 February 2007, which provides:

The removal, filling, transplanting, trimming or any work or activity affecting the integrity of the hydrological flow of the mangrove; the ecosystem and its zone of influence; its natural productivity; the natural load capacity of the ecosystem for tourism projects; nesting, mating, refuge, feeding and spawning areas; or interactions between the mangrove, rivers, dunes, the adjacent maritime zone and corals, or which cause changes to ecological characteristics and services, is prohibited.

45. The Secretariat finds that these assertions may be further considered under Article 14(1) of the Agreement, as they refer to a failure to effectively enforce the rules applicable to the protection of the environment, specifically wetlands, mangroves and wild birds.

*vi) Assertions of a failure to enforce legal deadlines in the environmental impact assessment and authorization procedure of the Manzanillo LNG Project*

46. The Submitters assert that there were irregularities in the environmental assessment procedure, since Semarnat allegedly did not revoke

the assessment despite the fact that the deadline provided in Article 22 of the Environmental Impact Assessment Regulations had passed for additional information to be filed by the person responsible for the Manzanillo LNG Project, and the deadline for a ruling to be issued in LGEEPA Article 35 *Bis* and Article 46 of the Environmental Impact Assessment Regulations. On 5 September 2007, Submitters requested that DGIRA terminate the environmental impact assessment procedure, as the 120-day period prescribed by Article 46 of the Environmental Impact Regulations had been exceeded.<sup>64</sup>

47. This assertion refers to the alleged failure to follow the deadlines applicable to environmental impact assessment procedures, and the Secretariat may consider this assertion under NAAEC Article 14.

*vii) Assertions of a failure to penalize violation of the conditions established in the environmental impact authorization of the Manzanillo LNG Project*

48. The Submitters state that the CFE, as the party undertaking the Manzanillo LNG Project, has yet to comply with the conditions established in the environmental impact authorization, which has resulted in environmental damage in the project area. They assert that despite the citizen complaint filed with Profepa on 10 July 2008, Mexico is failing to effectively enforce Article 47 of the Environmental Impact Assessment Regulations, which provides that the execution of a project must adhere to the provisions of the environmental impact ruling and applicable legal provisions.

49. Although the Secretariat finds that this assertion may be addressed under NAAEC Article 14, the Submitters have not identified which conditions of the environmental impact authorization were allegedly not met by CFE, and this may be addressed in a revised submission.

#### **B. Requirements of NAAEC Article 14(1)**

50. The Secretariat now evaluates the submission in light of the six requirements listed in Article 14(1) of the NAAEC and finds that while the submission as a whole satisfies the opening paragraph of Article 14(1), it does not comply with all requirements listed. The Secretariat's reasoning is explained below:

---

64. Submission, Complementary Exhibit: Revocation request filed by Esperanza Salazar Zenil with DGIRA on 4 September 2005.



- a. The submission meets the Article 14(1)(a)<sup>65</sup> requirement because it is filed in writing in a language designated by the Parties for the filing of submissions, in this case Spanish;<sup>66</sup>
- b. The submission satisfies Article 14(1)(b)<sup>67</sup> because the information provided enables identification of the persons filing it. The statement of the name and address of the person or organization filing a submission is sufficient for the Secretariat to clearly identify the Submitters.<sup>68</sup>
- c. The submission is not in full compliance with the requirements of Article 14(1)(c),<sup>69</sup> as it does not provide sufficient information on some of the assertions of the submission.

The enclosures filed with the submission include a copy of the executive summary of the EIS for the Manzanillo LPG Project<sup>70</sup> and the Manzanillo LNG Project,<sup>71</sup> as well as a request for additional information on the latter issued by DGIRA, and the CFE's response;<sup>72</sup> information on the deadline extension for the Manzanillo LNG Project authorization<sup>73</sup> and a copy of the environmental

65. "The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:
  - (a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat;"
66. NAAEC Article 19 provides that the official languages of the CEC are Spanish, French and English, without distinction. Likewise, section 3.2 of the *Guidelines for Submissions on Enforcement Matters Under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation* (the "Guidelines") provides: "Submissions may be made in English, French or Spanish, which are the languages currently designated by the Parties for submissions".
67. "The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:
  - (b) clearly identifies the person or organization making the submission;"
68. In this regard, see SEM-07-005 (*Drilling Waste in Cunduacán*), Determination under Article 14(3) (8 April 2009), § 25(a).
69. "The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:
  - (c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based."
70. Submission, Exhibit 7: Executive Summary of the Regional Environmental Impact Statement, Manzanillo LPG Project.
71. Submission, Exhibit 10: Executive Summary of the Regional Environmental Impact Statement, Manzanillo LNG Project.
72. Submission, Exhibit 14: CFE response to DGIRA request for additional information; Exhibit 15: Ruling S.G.P.A./DGIRA/DG/0175/07 issued by DGIRA on 23 January 2007, containing the request for additional information from CFE on the Manzanillo LNG Project.
73. Submission, Exhibit 16: Ruling S.G.P.A./DGIRA/DESEI/0712/07 issued by DGIRA on 9 May 2007, containing the extension of the deadline for the Manzanillo LNG Project assessment.

impact authorizations for both projects, issued by DGIRA.<sup>74</sup> The submission includes copies of different recourses and filings on the Manzanillo LNG Project, including a citizen complaint on the construction activities and Profepa's response;<sup>75</sup> two recourses relating to the environmental impact authorization;<sup>76</sup> the request to revoke the environmental impact assessment procedure;<sup>77</sup> and a complaint filed with the Ministry of Public Function (*Secretaría de la Función Pública*) against the public officials responsible for issuing the environmental impact authorization of the Manzanillo LNG Project.<sup>78</sup>

The Submitters also enclose information published in a scientific journal on the conservation and environmental value of Laguna Cuyutlán,<sup>79</sup> and a list of North American waterfowl at Laguna Cuyutlán identified in NOM-059.<sup>80</sup>

The Secretariat may proceed further to consider the assertion as to the modification of the Ecological Zoning Program and the Submitter has provided sufficient information in accordance with NAAEC Article 14(1)(c).<sup>81</sup>

Now, guided by Section 5.6 of the Guidelines, the Secretariat ascertains *prima facie* during this phase of the process, whether the

- 
74. Submission, Exhibit 8: Environmental impact authorization of the Manzanillo LPG Project, dated 23 June 2004; Exhibit 12: Environmental impact authorization of the Manzanillo LNG Project, dated 11 February 2008.
  75. Submission, Complementary Exhibit: Complaint filed by Esperanza Salazar Zenil with Profepa on 10 July 2008, and Ruling PFFPA/COL/DQ/79/02474/2008 issued by the Profepa delegate in Colima on 6 October 2008.
  76. Submission, Exhibit 20: Injunction suit, date illegible, and claim dated 11 July 2008, both filed by María Vanessa Gómez Pizano with the Federal Court for Tax and Administrative Justice (*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*).
  77. Submission, Complementary Exhibit: Revocation request filed by Esperanza Salazar Zenil with DGIRA on 4 September 2005.
  78. Submission, Exhibit 18: Complaint filed by Esperanza Salazar Zenil with the Secretariat of Public Function (*Secretaría de la Función Pública*) on 28 April 2008.
  79. Submission, Exhibit 17: Erik Mellink and Mónica Riojas López, "Waterbirds and human-related threats to their conservation in Laguna Cuyutlán, Colima, México", *Rev. Biol. Trop.*, March 2009.
  80. Submission, Complementary Exhibit: List of migratory Canadian, U.S. and Mexican migratory birds in Laguna Cuyutlán, listing those having special protection under NOM-059-SEMARNAT-2001 and the North American Waterfowl Management Plan.
  81. Submission, Exhibit 3: Decree approving the Ecological Zoning Program, published 5 July 2003; Exhibit 5: Ruling to amend the Manzanillo Urban Development Program, published 12 June 2004; Exhibit 6: Decree to amend the Ecological Zoning Program, published 3 May 2007; Exhibit 21: Nullification suit filed 24 May 2007 by Esperanza Salazar Zenil *et al.* before the Administrative Dispute Court of the State of Colima; Complementary Exhibit: Complaint filed by Esperanza Salazar Zenil and Gabriel Martínez Campos with the Colima State Attorney General on 4 June 2007.

submission addresses the criteria listed in NAAEC Article 14(2). Sections 5.6(a) and (c) of the Guidelines provide as follows:

The Submission should address the factors for consideration identified in Article 14(2) to assist the Secretariat in its review under this provision. Thus, the Submission should address:

(a) The issue of harm (Article 14(2)(a));

[...]

(c) The actions, including private remedies, available under the Party's law that have been pursued (Article 14(2)(c));

The Secretariat notes that the Submitters did not provide information on the status of the LNG and LPG projects referred to in their submission. More information regarding whether any of these projects have commenced—and whether any environmental impacts have been observed—may allow the Secretariat to consider, in a further phase of the process, whether the alleged harm is due to the asserted failure to evaluate the environmental impact of the gas projects in the Laguna de Cuyutlán.

The Secretariat also notes that the Submitters did not enclose a copy of the possible remedies against the environmental authorization of the Manzanillo LPG Project. This may be addressed in a revised version of the submission.

Finally, while the Submitters identified the environmental authorities charged with the effective enforcement of environmental law, they also included the *Universidad de Colima*, the Mexican Geological Service and the CFE. The Submitters may clarify how these organizations are charged with the authority to effectively enforce the environmental law in question in a revised version of their submission.

- d. The submission satisfies Article 14(1)(d),<sup>82</sup> as it appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry.<sup>83</sup> While the submission refers to the environmental impact

---

82. "The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:

(d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry."

83. See also section 5.4 of the Guidelines, which provides that to determine whether the submission is aimed at promoting effective enforcement and not at harassing industry, the Secretariat will consider whether or not: (a) "the submission is focused on the

authorization granted to two infrastructure projects, the submission focuses essentially on the environmental impact assessment procedure applied by the environmental authorities. In addition, the Submitters do not appear to be competitors of Zeta Gas or the CFE. The submission does not appear to be frivolous, as it involves key issues in the effective enforcement of the environmental impact assessment procedure for infrastructure projects whose execution may affect areas and species protected under the laws cited in the submission.

- e. The submission does not fully satisfy the requirement under section (e) of Article 14(1).<sup>84</sup> As regards the Manzanillo LNG Project, the Submitters include information indicating that this matter has been communicated in writing to the relevant Mexican authorities and the authorities responded to such communication.<sup>85</sup> In contrast, the submission does not refer to any communication with the Mexican authorities with respect to the concerns involving the Manzanillo LPG Project. A revised submission must show communication of the matter to the relevant Mexican authorities if the Secretariat is to proceed further with consideration of the submission in that connection.
- f. Lastly, the submission meets the Article 14(1)(f)<sup>86</sup> requirement, as it was filed by an organization and individuals residing or established in the territory of a Party, in this case Mexico.

#### IV. DETERMINATION

51. For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that some of the assertions of submission SEM-09-002 (*Wetlands in Manzanillo*) do not meet the requirements of sections (c) and (e) of Article

---

acts or omissions of a Party rather than on compliance by a particular company or business; especially if the Submitter is a competitor that may stand to benefit economically from the submission”, and (b) “the submission appears frivolous”.

- 84. “The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:  
(e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party’s response.”
- 85. Submission, Exhibit 18: Complaint filed by Esperanza Salazar Zenil with the Secretariat of Public Function on 28 April 2008; Complementary Exhibit: Revocation request filed by Esperanza Salazar Zenil with DGIRA on 4 September 2005.
- 86. “The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:  
(f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.”

14(1). In accordance with sections 6.1 and 6.2 of the Guidelines, the Secretariat hereby notifies the Submitters that they have 30 days to file a submission in full compliance with Article 14(1). Such revised submission must be received no later than 9 November 2009, failing which the Secretariat shall proceed no further with respect to any assertions not meeting the requirements of Article 14(1) as described in this determination.

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

By: Dane Ratliff  
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

Paolo Solano  
Legal Officer, Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: Mr. Enrique Lendo, Semarnat  
Mr. David McGovern, Environment Canada  
Mr. Scott Fulton, US-EPA  
Mr. Evan Lloyd, CEC  
Submitters

---

[Note: Translation is not provided for this section]

## APÉNDICE I

### Legislación ambiental citada en la petición sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN

---

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

##### Artículo 4 (reformado el 28 de junio de 1999)

[...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

[...]

**Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas** (firmada en Ramsar, Irán; en vigor a partir del 2 de febrero de 1971; modificada según el Protocolo de París el 3 de diciembre de 1982 y según las Enmiendas de Regina el 28 de abril de 1987)

##### Artículo 1

1. A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

2. A los efectos de la presente Convención son aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales.

##### Artículo 2

1. Cada Parte Contratante designará humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, en adelante llamada "la Lista", que mantiene la Oficina establecida en virtud del artículo 8. Los límites de cada humedal deberán describirse

de manera precisa y también trazarse en un mapa, y podrán comprender sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal, y especialmente cuando tengan importancia como hábitat de aves acuáticas.

2. La selección de los humedales que se incluyan en la Lista deberá basarse en su importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. En primer lugar deberán incluirse los humedales que tengan importancia internacional para las aves acuáticas en cualquier estación del año.

3. La inclusión de un humedal en la Lista se realiza sin perjuicio de los derechos exclusivos de soberanía de la Parte Contratante en cuyo territorio se encuentra dicho humedal.

4. Cada Parte Contratante designará por lo menos un humedal para ser incluido en la Lista al firmar la Convención o depositar su instrumento de ratificación o de adhesión, de conformidad con las disposiciones del artículo 9.

5. Toda Parte Contratante tendrá derecho a añadir a la Lista otros humedales situados en su territorio, a ampliar los que ya están incluidos o, por motivos urgentes de interés nacional, a retirar de la Lista o a reducir los límites de los humedales ya incluidos, e informarán sobre estas modificaciones lo más rápidamente posible a la organización o al gobierno responsable de las funciones de la Oficina permanente especificado en el artículo 8.

6. Cada Parte Contratante deberá tener en cuenta sus responsabilidades de carácter internacional con respecto a la conservación, gestión y uso racional de las poblaciones migradoras de aves acuáticas, tanto al designar humedales de su territorio para su inclusión en la Lista, como al ejercer su derecho a modificar sus inscripciones previas.

### **Artículo 3**

1. Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio.

2. Cada Parte Contratante tomará las medidas necesarias para informarse lo antes posible acerca de las modificaciones de las condiciones

ecológicas de los humedales en su territorio e incluidos en la Lista, y que se hayan producido o puedan producirse como consecuencia del desarrollo tecnológico, de la contaminación o de cualquier otra intervención del hombre. Las informaciones sobre dichas modificaciones se transmitirán sin demora a la organización o al gobierno responsable de las funciones de la Oficina permanente especificado en el artículo 8.

#### **Artículo 4**

1. Cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia.
2. Cuando una Parte Contratante, por motivos urgentes de interés nacional, retire de la Lista o reduzca los límites de un humedal incluido en ella, deberá compensar en la medida de lo posible, la pérdida de recursos de humedales y, en particular, crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección de una porción adecuada de su hábitat original, en la misma región o en otro lugar.
3. Las Partes Contratantes fomentarán la investigación y el intercambio de datos y de publicaciones relativos a los humedales y a su flora y fauna.
4. Las Partes Contratantes se esforzarán por aumentar las poblaciones de aves acuáticas mediante la gestión de los humedales idóneos.
5. Las Partes Contratantes fomentarán la formación de personal para el estudio, la gestión y la custodia de los humedales.

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** (publicada en el DOF el 28 de enero de 1988 y modificada el 13 de diciembre de 1996)

#### **Artículo 30**

Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.



Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

### **Artículo 35**

Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

- I. Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

- 
- II. Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o
- III. Negar la autorización solicitada, cuando:
- a) Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;
  - b) La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o
  - c) Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate.

#### **Artículo 35 Bis**

La Secretaría dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la recepción de la manifestación de impacto ambiental deberá emitir la resolución correspondiente.

La Secretaría podrá solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la manifestación de impacto ambiental que le sea presentada, suspendiéndose el término que restare para concluir el procedimiento. En ningún caso la suspensión podrá exceder el plazo de

sesenta días, contados a partir de que ésta sea declarada por la Secretaría, y siempre y cuando le sea entregada la información requerida.

Excepcionalmente, cuando por la complejidad y las dimensiones de una obra o actividad la Secretaría requiera de un plazo mayor para su evaluación, éste se podrá ampliar hasta por sesenta días adicionales, siempre que se justifique conforme a lo dispuesto en el reglamento de la presente Ley.

### **Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

#### **Artículo 60**

En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

### **Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima**

#### **Artículo 48**

Los programas municipales de desarrollo urbano contendrán además de los elementos básicos a que se refiere el artículo 43 de esta Ley, lo siguiente:

- I. La congruencia del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, con los Planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo, el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio;

- II. La circunscripción territorial que comprende el Municipio en cada caso, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en la legislación aplicable;
- III. La zonificación primaria del territorio del Municipio, atendiendo a lo dispuesto en esta Ley y al Programa Estatal de Desarrollo Urbano;
- IV. La determinación general de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento para los centros de población;
- V. La identificación de los límites de los centros de población ubicados en el territorio del Municipio;
- VI. La asignación general de los usos y destinos del suelo en el territorio municipal, y
- VII. Los lineamientos para la elaboración y ejecución de los programas operativos a realizarse en el territorio del Municipio.

#### **Artículo 66**

En la formulación de los proyectos de programas de desarrollo urbano, o su actualización establecidos en esta Ley, la autoridad competente promoverá la participación social, de acuerdo con las siguientes bases:

- I. La Secretaría o la Dependencia Municipal dará aviso del inicio del proceso de planeación, difundiéndolo en los dos periódicos de mayor circulación en el Estado o Municipio;
- II. Una vez formulado el proyecto de programa de desarrollo urbano, éste se difundirá de la misma manera;
- III. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas, para que los ciudadanos presenten por escrito los planteamientos que consideren respecto del proyecto;
- IV. Las respuestas a los planteamientos improcedentes o las modificaciones a que den lugar, deberán fundamentarse y notificarse a los interesados en el domicilio señalado en su escrito, y estarán a consulta de ellos en las oficinas estatales o municipales correspondientes por lo menos quince días previos a la solicitud de aprobación; y

- V. El proyecto de programa de desarrollo urbano, que deberá contener los elementos y características que se prevén en el mismo, será remitido por la dependencia coordinadora a la Comisión Estatal o a la Comisión Municipal respectiva para que así mismo emita su opinión. En el caso de los Programas Parciales de Urbanización, que se promueven a fin de llevar a cabo acciones de crecimiento o renovación urbana, se seguirá el procedimiento que establece el Título Octavo de esta Ley.

**Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental** (publicado en el DOF el 30 de mayo de 2000)

#### **Artículo 4**

Compete a la Secretaría:

[...]

- IV. Llevar a cabo el proceso de consulta pública que en su caso se requiera durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental;

[...]

#### **Artículo 13**

La manifestación de impacto ambiental, en su modalidad regional, deberá contener la siguiente información:

[...]

- III. Vinculación con los instrumentos de planeación y ordenamientos jurídicos aplicables;

[...]

#### **Artículo 22**

En los casos en que la manifestación de impacto ambiental presente insuficiencias que impidan la evaluación del proyecto, la Secretaría podrá solicitar al promovente, por única vez y dentro de los cuarenta

días siguientes a la integración del expediente, aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la misma y en tal caso, se suspenderá el término de sesenta días a que se refiere el artículo 35 *Bis* de la Ley.

La suspensión no podrá exceder de sesenta días computados a partir de que sea declarada. Transcurrido este plazo sin que la información sea entregada por el promovente, la Secretaría podrá declarar la caducidad del trámite en los términos del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

#### **Artículo 46**

El plazo para emitir la resolución de evaluación de la manifestación de impacto ambiental no podrá exceder de sesenta días. Cuando por las dimensiones y complejidad de la obra o actividad se justifique, la Secretaría podrá, excepcionalmente y de manera fundada y motivada, ampliar el plazo hasta por sesenta días más, debiendo notificar al promovente su determinación en la forma siguiente:

- I. Dentro de los cuarenta días posteriores a la recepción de la solicitud de autorización, cuando no se hubiere requerido información adicional, o
- II. En un plazo que no excederá de diez días contados a partir de que se presente la información adicional, en el caso de que ésta se hubiera requerido.

La facultad de prorrogar el plazo podrá ejercitarse una sola vez durante el proceso de evaluación.

**Ley General de Vida Silvestre** (publicada en el DOF el 3 de julio de 2000 y modificada el 14 de octubre de 2008)

#### **Artículo 60 *Ter***

Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

**Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico** (publicado en el DOF el 8 de agosto de 2003)

### **Artículo 6**

El ordenamiento ecológico deberá llevarse a cabo como un proceso de planeación que promueva:

- I. La creación e instrumentación de mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal y sus delegaciones;
- II. La participación social corresponsable de los grupos y sectores interesados;
- III. La transparencia del proceso mediante el acceso, publicación y difusión constante de la información generada, los métodos utilizados y resultados obtenidos;
- IV. El rigor metodológico de los procesos de obtención de información, análisis y generación de resultados;
- V. La instrumentación de procesos sistemáticos que permitan verificar los resultados generados en cada etapa del proceso de ordenamiento ecológico;
- VI. La generación de indicadores ambientales que permitan la evaluación continua del proceso de ordenamiento ecológico para determinar la permanencia de los programas, su ajuste o la corrección de desviaciones en su ejecución;
- VII. La asignación de lineamientos y estrategias ecológicas con base en la información disponible;
- VIII. El establecimiento de un sistema de monitoreo del programa de ordenamiento ecológico; y

- IX. La permanencia o modificación de lineamientos y estrategias ecológicas a partir del análisis de los resultados del monitoreo.

El proceso de ordenamiento ecológico deberá prever mecanismos para determinar con una periodicidad bienal, el cumplimiento de las metas previstas en los programas, así como la evaluación de los resultados respecto de las expectativas de ordenación del territorio planteadas.

La Secretaría promoverá que la modificación de los programas de ordenamiento ecológico de su competencia, siga el mismo procedimiento para su formulación.

#### **Artículo 7**

El ordenamiento ecológico de competencia federal se llevará a cabo mediante el proceso de ordenamiento ecológico y deberá tener como resultado los siguientes productos:

- I. Convenios de coordinación que podrán suscribirse con:
- a) Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes para realizar acciones que incidan en el área de estudio; y
  - b) Las entidades federativas, sus municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones del área de estudio.
- II. Programas de ordenamiento ecológico, que deberán contener:
- a) El modelo de ordenamiento ecológico que contenga la regionalización o la determinación de las zonas ecológicas, según corresponda, y los lineamientos ecológicos aplicables al área de estudio, y en su caso, su decreto de expedición; y
  - b) Las estrategias ecológicas aplicables al modelo de ordenamiento ecológico; y
- III. La bitácora ambiental.

La Secretaría podrá promover el inicio del proceso de ordenamiento ecológico en cualquiera de sus etapas, según se requiera.



**Artículo 13**

Para efectos del artículo 7 de este Reglamento, el registro de los avances del proceso de ordenamiento ecológico se llevará a cabo en la bitácora ambiental y tendrá por objeto:

- I. Proporcionar e integrar información actualizada sobre el proceso de ordenamiento ecológico;
- II. Ser un instrumento para la evaluación de:
  - a) El cumplimiento de los acuerdos asumidos en el proceso de ordenamiento ecológico; y
  - b) El cumplimiento y la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas;
- III. Fomentar el acceso de cualquier persona a la información relativa al proceso de ordenamiento ecológico; y
- IV. Promover la participación social corresponsable en la vigilancia de los procesos de ordenamiento ecológico.

**Artículo 14**

La bitácora ambiental deberá incluir:

- I. El convenio de coordinación, sus anexos y, en su caso, las modificaciones que se realicen a los mismos;
- II. El programa de ordenamiento ecológico;
- III. Los indicadores ambientales para la evaluación de:
  - a) El cumplimiento de los lineamientos y estrategias ecológicas; y
  - b) La efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas en la solución de los conflictos ambientales; y
- IV. Los resultados de la evaluación del cumplimiento y de la efectividad del proceso de ordenamiento ecológico.

**Artículo 36**

La Secretaría podrá promover la modificación del programa de ordenamiento ecológico general del territorio, entre otros supuestos, cuando surjan nuevas áreas de atención prioritaria, siguiendo las mismas formalidades observadas para su formulación.

**Artículo 48**

La Secretaría promoverá la modificación de los programas de ordenamiento ecológico a que hace referencia el presente Capítulo cuando se dé, entre otros, alguno de los siguientes supuestos, que:

- I. Los lineamientos y estrategias ecológicas ya no resulten necesarios o adecuados para la disminución de los conflictos ambientales y el logro de los indicadores ambientales respectivos; y
- II. Las perturbaciones en los ecosistemas causadas por fenómenos físicos o meteorológicos que se traduzcan en contingencias ambientales que sean significativas y pongan en riesgo el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad.

**Artículo 49**

La modificación de los lineamientos y estrategias ecológicas a que hace referencia la fracción I del artículo anterior se podrá realizar, entre otros supuestos, cuando conduzca a la disminución de los impactos ambientales adversos ocasionados por las actividades productivas, los asentamientos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales.

**Artículo 50**

Las modificaciones a un programa de ordenamiento ecológico seguirán las mismas reglas y formalidades establecidas para su expedición.

**Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima**  
(publicada en el Periódico Oficial *El Estado de Colima* el 15 de junio del 2002 y modificada el 31 de marzo de 2006)

#### Artículo 40

Las obras o actividades que se realicen en el Estado, así como el otorgamiento de los permisos de uso del suelo o de construcción y las constancias de zonificación, se sujetarán a lo dispuesto por los programas de ordenamiento ecológico y territorial correspondientes.

**Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar** (publicada en el DOF el 10 de abril de 2003)

#### 4.0 Especificaciones

El manglar deberá preservarse como comunidad vegetal. En la evaluación de las solicitudes en materia de cambio de uso de suelo, autorización de aprovechamiento de la vida silvestre e impacto ambiental se deberá garantizar en todos los casos la integralidad del mismo, para ello se contemplarán los siguientes puntos:

- La integridad del flujo hidrológico del humedal costero;
- La integridad del ecosistema y su zona de influencia en la plataforma continental;
- Su productividad natural;
- La capacidad de carga natural del ecosistema para turistas;
- Integridad de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje;
- La integridad de las interacciones funcionales entre los humedales costeros, los ríos (de superficie y subterráneos), la duna, la zona marina adyacente y los corales;
- Cambio de las características ecológicas;
- Servicios ecológicos;
- Ecológicos y eco fisiológicos (estructurales del ecosistema como el agotamiento de los procesos primarios, estrés fisiológico, toxicidad, altos índices de migración y mortalidad, así como la reducción de las poblaciones principalmente de aquellas especies en status, entre otros).

**4.1** Toda obra de canalización, interrupción de flujo o desvío de agua que ponga en riesgo la dinámica e integridad ecológica de los humedales costeros, quedará prohibida, excepto en los casos en los que las obras descritas sean diseñadas para restaurar la circulación y así promover la regeneración del humedal costero.

**4.3** Los promoventes de un proyecto que requieran de la existencia de canales, deberán hacer una prospección con la intención de detectar los canales ya existentes que puedan ser aprovechados a fin de evitar la fragmentación del ecosistema, intrusión salina, asolvamiento y modificación del balance hidrológico.

**4.12** Se deberá considerar en los estudios de impacto ambiental, así como en los ordenamientos ecológicos el balance entre el aporte hídrico proveniente de la cuenca continental y el de las mareas, mismas que determinan la mezcla de aguas dulce y salada recreando las condiciones estuarinas, determinantes en los humedales costeros y las comunidades vegetales que soportan.

**4.23** En los casos de autorización de canalización, el área de manglar a deforestar deberá ser exclusivamente la aprobada tanto en la resolución de impacto ambiental y la autorización de cambio de utilización de terrenos forestales. No se permite la desviación o rectificación de canales naturales o de cualquier porción de una unidad hidrológica que contenga o no vegetación de manglar.

**4.28** La infraestructura turística ubicada dentro de un humedal costero debe ser de bajo impacto, con materiales locales, de preferencia en palafitos que no alteren el flujo superficial del agua, cuya conexión sea a través de veredas flotantes, en áreas lejanas de sitios de anidación y percha de aves acuáticas, y requiere de zonificación, monitoreo y el informe preventivo.

**4.29** Las actividades de turismo náutico en los humedales costeros en zonas de manglar deben llevarse a cabo de tal forma que se evite cualquier daño al entorno ecológico, así como a las especies de fauna silvestre que en ellos se encuentran. Para ello, se establecerán zonas de embarque y desembarque, áreas específicas de restricción y áreas donde se reporte la presencia de especies en riesgo.

**4.33** La construcción de canales deberá garantizar que no se fragmentará el ecosistema y que los canales permitirán su continuidad, se dará preferencia a las obras o el desarrollo de infraestructura que tienda a reducir el número de canales en los manglares.

**4.37** Se deberá favorecer y propiciar la regeneración natural de la unidad hidrológica, comunidad vegetales y animales mediante el restablecimiento de la dinámica hidrológica y flujos hídricos continentales (ríos de superficie y subterráneos, arroyos permanentes y temporales, escurrimientos terrestres laminares, aportes del manto freático), la eliminación de vertimientos de aguas residuales y sin tratamiento protegiendo las áreas que presenten potencial para ello.

**4.38** Los programas proyectos de restauración de manglares deberán estar fundamentados científica y técnicamente y aprobados en la resolución de impacto ambiental, previa consulta a un grupo colegiado. Dicho proyecto deberá contar con un protocolo que sirva de línea de base para determinar las acciones a realizar.

**4.40** Queda estrictamente prohibido introducir especies exóticas para las actividades de restauración de los humedales costeros.

**4.42** Los estudios de impacto ambiental y ordenamiento deberán considerar un estudio integral de la unidad hidrológica donde se ubican los humedales costeros.

## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Secretariat's Determination in accordance with Articles 14(1) and (2) of the North American Agreement on Environmental Cooperation

<b>Submitters:</b>	Bios Iguana, A.C. (represented by Gabriel Martínez Campos) Esperanza Salazar Zenil
<b>Party:</b>	United Mexican States
<b>Revised submission:</b>	2 November 2009
<b>Original submission:</b>	4 February 2009
<b>Date of the determination:</b>	13 August 2010
<b>Submission no.:</b>	<b>SEM-09-002 (<i>Wetlands in Manzanillo</i>)</b>

---

#### I. EXECUTIVE SUMMARY

1. Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the "NAAEC" or the "Agreement") provide for a process allowing any person or nongovernmental organization to file a submission asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat" of the "CEC") initially considers submissions to determine whether they meet the criteria contained in NAAEC Article 14(1) and the Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the "Guidelines"). When the Secretariat finds that a submission meets these criteria, it then determines, pursuant to the provisions of NAAEC Article 14(2), whether the submission merits a response from the concerned Party. In light of any response from the concerned Party, and in accordance with NAAEC and the Guidelines, the Secretariat may notify the Council that the matter

warrants the development of a Factual Record, providing its reasons for such recommendation in accordance with Article 15(1). Where the Secretariat decides to the contrary, or certain circumstances prevail, it then proceeds no further with the submission.<sup>1</sup>

2. On 4 February 2009, Bios Iguana, A.C., represented by Gabriel Martínez Campos and Esperanza Salazar Zenil (the “Submitters”), filed submission SEM-09-002 (*Wetlands in Manzanillo*) with the Secretariat in accordance with Article 14 of the Agreement.

3. The Submitters assert that Mexico is failing to effectively enforce its environmental law in connection with the environmental impact assessment and authorization of the projects known as *Western Zone Liquid Petroleum Gas Receiving, Storage, and Distribution Terminal* (the “Manzanillo LPG Project”) and *Manzanillo Liquid Natural Gas Terminal* (the “Manzanillo LNG Project”—collectively, the “Projects”), which—they assert—will affect the water balance, flora, and fauna in the area of Laguna de Cuyutlán, in the state of Colima. They further assert that changes were made to the ecological zoning and urban development programs for the region in violation of Mexico’s environmental law.

4. On 9 October 2009, the Secretariat found that some of the assertions in the submission did not meet the requirements of Article 14(1)(c) and (e). Pursuant to section 6.2 of the Guidelines, the Secretariat notified the Submitters that they had 30 days—i.e., until 9 November 2009—to file a submission that met all the requirements of NAAEC Article 14(1).

5. In particular, the Secretariat found that in certain cases, the submission did not indicate which provisions of environmental law were at issue,<sup>2</sup> it did not establish how Article 1 of LGEEPA Regulations on Ecological Zoning (*Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico del Territorio—ROE*) applied to the alleged illegal modification of the Ecological Zoning Program for the Laguna de Cuyutlán Sub-

---

1. Full details regarding the various stages of the process as well as previous Secretariat Determinations and Factual Records can be found on the CEC’s Citizen Submissions on Enforcement Matters website at: <<http://www.cec.org/citizen>>.

2. SEM-09-002 (*Wetlands in Manzanillo*), Article 14(1) Determination (October 9th, 2009), §§ 17, 21, 26, 27, 28, 29. Cf. The Secretariat did not consider the following to constitute environmental law: the Federal Public Administration Act (LOAPF, taken as a whole); Article 1 paragraph VIII of the of the Colima State Environmental and Sustainable Development Act (LADSEC); Article 66 of the Colima State Human Settlements Act (LAHEC); the Manzanillo Urban Development Program (PDUM); and the Ecological Zoning Program for the Laguna de Cuyutlán Sub-Basin.

Basin;<sup>3</sup> it did not specify the applicability of Article 40 of the Colima State Environmental and Sustainable Development Act;<sup>4</sup> it did not explain how the Coordination Agreement for the Drafting, Issuance, and Execution of the Regional Ecological Zoning Program for Laguna de Cuyutlán was applicable to the issuance of the environmental impact authorization for the Manzanillo LPG Project;<sup>5</sup> it did not identify the conditions of the environmental impact authorization for the Manzanillo LNG Project that were allegedly not effectively enforced by the environmental authority vis-à-vis the Federal Electricity Commission (*Comisión Federal de Electricidad*—CFE)<sup>6</sup>—the project sponsor—; it did not clarify the alleged authority’s act from the government of Colima in order to “validate” the Manzanillo LPG Project;<sup>7</sup> it did not present information about the status of the Projects;<sup>8</sup> it did not include information related to the possible remedies pursued against the environmental impact authorization for the Manzanillo LPG Project;<sup>9</sup> it did not clarify why the Colima University, the Mexican Geological Service (formerly the Mineral Resources Council) and the CFE, should be considered as authorities in charge of the enforcement of the environmental law in question,<sup>10</sup> and it did not provide information on the communication of the matter to the relevant authorities in connection with the Manzanillo LPG Project.<sup>11</sup>

6. On 2 November 2009, the Submitters filed a revised submission with the Secretariat pursuant to Articles 14 and 15 of the Agreement.

7. The Secretariat has found that some of the assertions in the submission now meet the requirements of NAAEC Article 14(1) and that, with reference to the criteria set out in Article 14(2), those assertions warrant requesting a response from the government of Mexico. Bearing in mind the determination of 9 October 2009 on the original submission, this determination focuses on a review of the issues that remained pending in anticipation of a revised submission.

---

3. SEM-09-002 (*Wetlands in Manzanillo*), Determination in accordance with Article 14(1) (9 October 2009), § 36.

4. *Ibid.*, § 38.

5. *Ibid.*, § 41.

6. *Ibid.*, § 49.

7. *Ibid.*, § 40.

8. *Ibid.*, § 50(c).

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*, § 50(e).



## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

### A. Original submission

8. The Submitters assert that the Ministry of the Environment and Natural Resources (*Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*—Semarnat), the Office of the Federal Attorney for Environmental Protection (*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*—Profepa), the Office of the Attorney General of the Republic (*Procuraduría General de la República*—PGR), the government of the state of Colima, the Ministry of Urban Development and Environment (*Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*) of the state of Colima, the Office of the Attorney General (*Procuraduría General de Justicia*) of the state of Colima, and the municipalities of Manzanillo and Armería are failing to effectively enforce the environmental law applicable to the environmental management of Laguna de Cuyutlán. The Submitters further assert that the University of Colima, the Mineral Resources Council (*Consejo de Recursos Minerales*), now the Mexican Geological Service (*Servicio Geológico Mexicano*), and the CFE are responsible for application of the environmental law in question.<sup>12</sup>

9. The Submitters assert that these authorities are failing to effectively enforce Article 4 of the Federal Constitution (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*);<sup>13</sup> Articles 1, 2, 3, and 4 of the Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (the “**Ramsar Convention**”);<sup>14</sup> Articles 30, 35, and 35 *Bis* of the Law of Ecological Equilibrium and Environmental Protection (*Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*—LGEEPA);<sup>15</sup> Article 60 *Ter* of the General Wildlife Act (*Ley General de Vida Silvestre*—LGVS);<sup>16</sup> the Federal Public Administration Act (*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*—LOAPF);<sup>17</sup> Article 60 of the Federal Administrative Procedure Act (*Ley Federal de Procedimiento Administrativo*—LFPA);<sup>18</sup> Articles 4 paragraph IV, 13 paragraph III, 22, and 46 of the LGEEPA Environmental Impact Assessment Regulation (*Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental*—REIA);<sup>19</sup> Articles 6, 7, 13, 14, 36, 48, 49, and 50 of the LGEEPA Ecological Zoning Regu-

---

12. Submission, p. 2.

13. *Ibid.*, pp. 1, 14.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*, pp. 1, 8, 10, 12-13.

16. *Ibid.*, pp. 1, 11.

17. *Ibid.*, p. 1.

18. *Ibid.*, pp. 1, 13.

19. *Ibid.*, pp. 1, 10-13.

lation (*Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico—ROE*);<sup>20</sup> Articles 1 and 40 of the Colima State Environmental and Sustainable Development Act (*Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima—LADSEC*);<sup>21</sup> Articles 48 and 66 of the Colima State Human Settlements Act (*Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima—LAHEC*);<sup>22</sup> Mexican Official Standard NOM-022-SEMARNAT-2003, establishing the specifications for the preservation, conservation, sustainable use, and restoration of coastal wetlands in mangrove zones (the “**NOM-022**”);<sup>23</sup> NOM-059-SEMARNAT-2001, Environmental protection—Native Mexican species of wild fauna and flora—Risk categories and specifications for inclusion, exclusion, or change—List of species at risk (the “**NOM-059**”);<sup>24</sup> the Ecological Zoning Program for the Laguna de Cuyutlán Sub-Basin (the “**Ecological Zoning Program**”);<sup>25</sup> the Manzanillo Urban Development Program (*Programa de Desarrollo Urbano de Manzanillo—PDUM*);<sup>26</sup> and the Coordination Agreement for the Drafting, Issuance, and Execution of the Regional Ecological Zoning Program for Laguna de Cuyutlán (the “**Coordination Agreement**”).<sup>27</sup>

10. The Submitters note that Laguna de Cuyutlán is the country’s fourth-largest coastal wetland, with 1500 ha of mangrove swamp, and is considered by the National Commission for the Use and Exploitation of Biodiversity (*Comisión Nacional de Uso y Aprovechamiento de la Biodiversidad—Conabio*) as a priority region for mangrove conservation. They further note that this area harbors 327 species of birds, two of which are listed in NOM-059 as endangered and 15 of which are subject to special protection.<sup>28</sup>

11. The Submitters assert the existence of alleged irregularities in the procedures that gave rise to the approval of two projects involving the construction and operation of infrastructure in Laguna de Cuyutlán: the Manzanillo LPG Project and the Manzanillo LNG Project. The information attached to the submission indicates that the Manzanillo LPG Pro-

20. *Ibid.*, pp. 1, 6.

21. *Ibid.*, pp. 1, 5-7, 9.

22. *Ibid.*, p. 9.

23. *Ibid.*, pp. 1, 10-12.

24. *Ibid.*, pp. 1, 3-4, 10. The NOM cited in the submission may be considered environmental law as defined by NAAEC Article 45(2), as it includes legal provisions that implement a law or a statute.

25. Submission, pp. 2, 5-6, 11.

26. *Ibid.*, pp. 2, 6, 8.

27. *Ibid.*, pp. 1, 4, 6.

28. *Ibid.*, p. 3-4.

ject, developed by Zeta Gas del Pacífico, S.A. de C.V., consists of the construction and operation of a port terminal for storage and distribution of liquid petroleum gas (LPG) and propane gas. This project includes 16 LPG spherical storage tanks and four propane gas tanks holding 43,380 barrels each. The plant is designed to receive a total flow of 45,000 tons/month (559,325.89 barrels/month) of LPG and to distribute 10,000 barrels/day, sufficient to supply the demand for LPG in greater Manzanillo and neighboring municipalities.<sup>29</sup>

12. As to the Manzanillo LNG Project, the submission and its appendices indicate that it is being developed by the CFE and consists of the installation of a liquid natural gas (LNG) receiving, storage, and regasification terminal. The Manzanillo LNG Project includes construction and operation of three 165,000 m<sup>3</sup> LNG storage tanks and a regasification capacity of 1 billion ft<sup>3</sup> of natural gas per day. The Manzanillo LNG Project will supply natural gas to the Manzanillo Thermal Power Complex and to thermal power plants in the central/western part of the country.<sup>30</sup>

13. The Submitters assert that during the environmental impact assessment process for both projects, the Environmental Impact and Risk Branch (*Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental*—DGIRA) of Semarnat failed to conduct an analysis in accordance with the applicable environmental law and improperly granted—as they assert—environmental impact authorizations for both Projects. They note, in particular, that deficiencies in the environmental impact statements (EIS) for the Projects were not penalized, that compliance of the Manzanillo LPG Project with the Ecological Zoning Program was not assessed, that the compliance of the Projects with the laws and Mexican official standards as regards levels of protection established for wetlands and wild birds in Laguna de Cuyutlán was not assessed, that deadlines applicable to the environmental impact assessment of the Manzanillo LNG Project were not met,<sup>31</sup> and that violation of the conditions set down in the environmental impact authorization for the Manzanillo LNG Project was not penalized.<sup>32</sup>

14. Likewise, the Submitters assert that prior to the approval of the Manzanillo LPG Project, the local authorities modified the PDUM,

---

29. Original submission, pp. 7-8 and Appendix 7 (now 8): Executive Summary of the Environmental Impact Statement (Regional Form) for the Manzanillo LPG Project.

30. Original submission, p. 9 and Appendix 10 (now 11): Executive Summary of the Environmental Impact Statement (Regional Form) for the Manzanillo LNG Project.

31. Submission, pp. 8-10.

32. *Ibid.*, p. 14.

changing the zoning of the site from “tourism-ecology” to “heavy industry,” which, the Submitters assert, constitutes a violation of the ecological criteria in the Ecological Zoning Program. Similarly, they assert that prior to approval of the Manzanillo LNG Project, the government of the state of Colima illegally modified the Ecological Zoning Program and did not establish an environmental log for recording of progress on the ecological zoning process.<sup>33</sup>

## B. Revised submission

15. In response to the Secretariat’s determination of 9 October 2009, on 2 November 2009, the Submitters filed a revised version of the submission. The revised submission contains the same assertions as the original submission, to which the Submitters clarified facts and made a few precisions, which are summarized below.

16. Concerning the environmental law cited in the submission—and in addition to the provisions quoted in the original submission—the Submitters quote Articles 2 of the REIA and 1 paragraph VII of the LADSEC.<sup>34</sup> Likewise, they specify that the Coordination Agreement is an agreement signed pursuant to LGEEPA Article 20 *Bis* 2 and ROE Articles 7 paragraph I, 8, and 10.<sup>35</sup> The Submitters assert that pursuant to ROE Article 10, coordination agreements are matters of public law and are binding on the parties entering into them. Therefore, according to the Submitter, the Coordination Agreement is clearly binding on Semarnat, and DGIRA was obligated to verify compliance with it when considering the environmental admissibility of the Projects.<sup>36</sup>

17. The Submitters specify that in 2008, Laguna de Cuyutlán was identified by Conabio as a mangrove woodland site of biological relevance designated for ecological rehabilitation, and that Semarnat, in a September 2008 document, ranked Laguna de Cuyutlán as the twelfth-highest priority wetland for coastal birds and winter counts.<sup>37</sup>

18. Concerning the assertion as to the illegal amendment of the PDUM, the Submitters maintain that the government of Colima, in allowing the municipality of Manzanillo to amend the PDUM, the State

---

33. *Ibid.*, pp. 5-7.

34. Revised submission, p. 6.

35. *Ibid.*, pp. 5-6.

36. *Ibid.*, p. 6.

37. *Ibid.*, p. 3.

authority improperly validated the construction and operation of the Manzanillo LPG Project.<sup>38</sup>

19. In relation to the Secretariat's observation that the LADSEC is applicable to the authorities of the state of Colima and not to the federal authorities, the Submitters argue that, being a law relating to natural resources and the environment, it is applicable to Semarnat, since LOAPF Article 32 *Bis* provides:<sup>39</sup>

The Ministry of the Environment and Natural Resources is responsible for the following matters:

[...]

V.- To monitor and promote, in coordination with the federal, state, and municipal authorities, compliance with the laws, Mexican official standards, and programs relating to natural resources, environment, water, forests, terrestrial and aquatic wildlife, and fisheries, and other matters under the jurisdiction of the Ministry, and to apply any relevant penalties [...]<sup>40</sup>

20. The Submitters further maintain that, in approving the Manzanillo LPG Project despite its failure to comply with the Ecological Zoning Program, Semarnat failed to enforce the Coordination Agreement, which they consider to be binding on Semarnat.<sup>41</sup>

21. Concerning the assertion of failure by Semarnat to enforce the requirements applicable to the EIS for the Manzanillo LNG Project, the Submitters relate that after initiating this procedure, Semarnat requested the CFE to provide information on the relationship between the Project and NOM-022, and also to provide a water balance impact study, which it requested again eight months later.<sup>42</sup> The Submitters argue that Semarnat should have required this information to be filed as part of the EIS, because in order to assess the environmental impact of the Manzanillo LNG Project, it was necessary to ascertain the water balance, since the viability of a coastal wetland depends on it. The Submitters refer to NOM-022 in order to demonstrate the relationship between water balance and the conservation of coastal wetlands, as well as the

---

38. *Ibid.*, p. 4.

39. *Ibid.*, p. 8.

40. The Secretariat notes that the revised submission does not textually quote Article 32 *Bis* of the LOAPF.

41. Revised submission, p. 6.

42. *Ibid.*, pp. 9-10.

ways in which infrastructure construction can alter natural flows.<sup>43</sup> The Submitters reiterate that the University of Colima, the Mexican Geological Service and the CFE are responsible for the failure to effectively enforce the environmental laws, regulations, and standards since, they assert, those entities are responsible for producing the EIS for the Manzanillo LPG and LNG Projects, and therefore establish the relationship between the Projects and the applicable legal provisions.<sup>44</sup>

22. Concerning the failure to consider Article 60 *ter*, NOM-059, and NOM-022, the Submitters point out that Semarnat included a water balance study as a condition to its environmental impact authorization for the Manzanillo LNG Project, which indicates—they assert—that the water balance aspect was not taken into consideration *before* approving the Project.<sup>45</sup>

23. Concerning the conditions contained in the environmental impact authorization for the Manzanillo LNG Project, the Submitters note that Semarnat did not enforce the condition on performance of a water balance study, nor did it enforce 16 other conditions identified by Semarnat in a memo of 28 May 2008. The Submitters specify that CFE began work on the Manzanillo LNG Project on 15 June 2008, without having complied with all the conditions governing the construction work, as attested by the CFE's first semiannual administrative report of 6 August 2008.<sup>46</sup>

24. The revised submission refers to various administrative and judicial proceedings that were not identified in the original version and attaches copies of correspondence sent to the authorities regarding alleged failures to enforce relating to the Manzanillo LPG Project. Likewise, the Submitters present information concerning the current status of the Projects and the possible harm caused by them.

25. Concerning the status of the Manzanillo LPG Project, the Submitters relate that construction began in September 2004 and that while the operational phase is already underway, the construction phase has not yet concluded. In the appendices, they provide photos of the spherical storage tanks, which they assert to have affected the habitat of various species listed in NOM-059. The Submitters further assert that the Project comprises the installation of a 327-km gas pipeline that will pass

---

43. *Ibid.*, pp. 10-11.

44. *Ibid.*, p. 15.

45. *Ibid.*, p. 11.

46. *Ibid.*, p. 14.

through twenty-five communities of Colima and Jalisco. This, they assert, will affect two wetlands of great biological value.<sup>47</sup>

26. Concerning the status of the Manzanillo LNG Project, the Submitters state that the construction phase of this project began in June 2008 with the clearing of vegetation and the filling of the lagoon over an area of approximately 4 ha starting from one edge of the mangrove in Laguna de Cuyutlán. They assert that this “has caused grave harm to species of fish, crustaceans, and mollusks, and to the benthos, considerably affecting the inshore fishery, in addition to the irreversible modification of the water balance, which will cause damage to the entire wetland.”<sup>48</sup> The Submitters assert that the Project is considering opening the Tepalcates Canal and performing dredging in both the canal and the lagoon to a depth of 16 m. This, they assert, will further modify the water balance and salinity, thus affecting the mangrove ecosystem.<sup>49</sup>

27. With respect to information on the remedies pursued in connection to the Manzanillo LPG Project, the Submitters report that they filed an administrative appeal (*recurso de revisión*) before Semarnat against the environmental impact authorization which was resolved for the authority following an *amparo* appeal on 10 June 2009.<sup>50</sup>

28. With respect to the assertion concerning the alleged failure to enforce environmental law by the University of Colima, the Mineral Resources Council (*Consejo de Recursos Minerales*)—now the Mexican Geological Service (*Servicio Geológico Mexicano*)—and CFE, the Submitters do not refer anymore to the Mexican Geological Services. They however maintain that the University of Colima and CFE are failing to effectively enforce environmental law, since these were in charge of the preparation of the EIA for the Projects.<sup>51</sup>

29. The Submitters also provide information from the relevant authorities response to a communication regarding the Projects.<sup>52</sup>

---

47. *Ibid.*, p. 14.

48. *Ibid.*, p. 16.

49. *Ibid.*, pp. 14-15.

50. *Ibid.*, p. 14.

51. Submission, pp. 2 and 16.

52. Revised submission, annex 20: Doc. S.G.P.A./DGIRA/DG/1495/05 issued by DGIRA, dated December 9, 2005, containing the response to a request from Mr. Gabriel Martínez Campos to the Ministry of Social Development (*Secretaría de Desarrollo Social*) to resolve environmental issues allegedly caused by the Projects.

### III. ANALYSIS

30. NAAEC Article 14 authorizes the Secretariat to consider submissions from any person or nongovernmental organization asserting that an NAAEC party is failing to effectively enforce its environmental law. As the Secretariat has stated in previous Article 14(1) determinations, that provision is not intended to place an undue procedural burden on submitters. This means that the Secretariat interprets each submission in accordance with the Guidelines and the Agreement, without making an unreasonably narrow interpretation and application of the Article 14(1) requirements.<sup>53</sup> The Secretariat reviewed the submission with that perspective in mind.

#### C. Opening paragraph of Article 14(1)

31. The opening paragraph of Article 14(1) allows the Secretariat to consider submissions “from any non-governmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law.” In its determination of 9 October 2009, the Secretariat found that the Submitters are persons or nongovernmental organizations and that the submission meets the temporal criterion (“is failing”), since the situation appears to be ongoing. The Secretariat also found in the 9 October 2009 determination that the following provisions qualify as environmental law in the sense of NAAEC Article 45(2):<sup>54</sup> Articles 4 of the

53. Cf. SEM-97-005 (*Biodiversity*), Article 14(1) Determination (26 May 1998); SEM-98-003 (*Great Lakes*), Article 14(1) and (2) Determination (8 September 1999); and SEM-09-001 (*Transgenic Maize in Chihuahua*), Article 14(1) Determination (6 January 2010), § 8.

54. NAAEC Article 45 defines “environmental law” as follows:

“2. For purposes of Article 14(1) and Part Five:

(a) “**environmental law**” means any statute or regulation of a Party, or provision thereof, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human life or health, through

(i) the prevention, abatement or control of the release, discharge, or emission of pollutants or environmental contaminants,

(ii) the control of environmentally hazardous or toxic chemicals, substances, materials and wastes, and the dissemination of information related thereto, or

(iii) the protection of wild flora or fauna, including endangered species, their habitat, and specially protected natural areas in the Party’s territory, but does not include any statute or regulation, or provision thereof, directly related to worker safety or health.

(b) For greater certainty, the term “**environmental law**” does not include any statute or regulation, or provision thereof, the primary purpose of which is managing the commercial harvest or exploitation, or subsistence or aboriginal harvesting, of natural resources.

(c) The primary purpose of a particular statutory or regulatory provision for purposes of subparagraphs (a) and (b) shall be determined by reference to its primary purpose, rather than to the primary purpose of the statute or regulation of which it is part.”



Federal Constitution; 1, 2, 3, and 4 of the Ramsar Convention;<sup>55</sup> 30, 35, and 35 *Bis* of the LGEEPA; 60 of the LFPA;<sup>56</sup> 48 of the LAHEC;<sup>57</sup> 4 paragraph IV, 13 paragraph III, 22, and 46 of the REIA; 60 *Ter* of the LGVS; 6, 7, 13, 14, 36, 48, 49 and 50 of the ROE;<sup>58</sup> 40 of the LADSEC;<sup>59</sup> and NOM-022 and NOM-059. However, the Secretariat found that LAHEC Article 66, the PDUM, and the Ecological Zoning Program are not environmental law, and has found no reason to change that determination after reviewing the revised submission.

32. With the information provided in the revised submission, the Secretariat now proceeds to determine whether the following provisions qualify as environmental law: LOAPF Article 32 *Bis*; LADSEC Article 1 paragraph VII; LGEEPA Article 20 *Bis* 2; REIA Article 2, ROE Articles 8 and 10, and the Coordination Agreement.<sup>60</sup>

### 1. *Environmental law at issue*

33. LOAPF Article 32 *Bis* provides that Semarnat is responsible, in coordination with other authorities, for enforcing the laws related to natural resources and the environment. The Secretariat finds that, while environmental protection is not the main purpose of the LOAPF as a whole, it is the main purpose of Article 32 *Bis*, which therefore fits the definition of Environmental Law in NAAEC Article 45(2).<sup>61</sup>

34. Concerning LADSEC Article 1 paragraph VII,<sup>62</sup> it establishes that the LADSEC is a matter of public order and common interest; that its

---

55. It shall be clarified that Ramsar Convention definitions and procedures for listing wetlands of International Importance are only for guiding the Secretariat without an analysis of its effective enforcement.

56. To the extent that it is related to the effective enforcement of the time periods and deadlines set out in the REIA.

57. The Secretariat conducts an analysis only on matters related to zoning as related with protection and improvement of the environment as provided by LAHEC Article 3 sections I and VI. Likewise, the Secretariat only considers for its analysis section I of LAHEC Article 48 as this is the only provision that forms part of Submitters' central assertions.

58. Provisions related to the planning process in ROE Article 6 and the list of purposes of the zoning process in ROE Article 7 are included only for guiding purposes, without conducting an analysis of its effective enforcement.

59. As long as it meets the environmental goals of ecological zoning of the territory.

60. Revised submission, pp. 5-6. *Cf.* LGEEPA Article 20 *Bis* 2, REIA Article 2, and ROE Articles 8 and 10.

61. It shall be clarified that even if LOAPF Article 32 *Bis* qualifies as Environmental Law, it must be related to specific assertions in the Submission.

62. The original submission referred to LADSEC Article 1 paragraph VIII.

purpose is environmental protection, promoting sustainable development, and laying the foundations for regulation of liability for environmental damage. The last paragraph of the article in question provides for the suppletive character of federal and state law where LADSEC is silent,<sup>63</sup> a provision which serves to guide the Secretariat's review of the LADSEC.

35. Concerning the Coordination Agreement, with the information in the revised submission, the Secretariat concluded that it does not constitute environmental law, since it does not establish obligations of a general nature, and is only applicable to the parties that have signed it. In any case, the Coordination Agreement can only be analyzed as an implementation device of LGEEPA Article 20 *Bis* and ROE Article 7, quoted in the submission and serves as a referent to commitments adopted by authorities charged with enforcement of environmental law in question.

36. As to LGEEPA Article 20 *Bis* 2, and ROE Articles 8, and 10, they qualify as environmental law since they refer to the drafting and issuance of coordination agreements for ecological zoning. The LGEEPA definition of ecological zoning comprises the objective of environmental protection.<sup>64</sup> Likewise, after consideration of these provisions it is clear that the purpose—among others—of preparing and implementing ecological zoning programs is to protect the environment, and thus these provisions qualify as environmental law.

37. As regards REIA Article 2,<sup>65</sup> which establishes that its application concern to the Executive branch through Semarnat in accordance with the applicable legal and regulatory provisions, the Secretariat determined that it qualifies as environmental law, as it establishes that the enforcement authority on environmental impact matters corresponds to Semarnat, and that its main purpose is the protection of the environment. Nevertheless, the Secretariat recognizes that its enforcement can not be made separately, but only with respect to the corresponding dispositions of the Regulation.

---

63. Even if none of the original and revised submission explicitly refer to the last paragraph, the Submitters quote LADSEC Article 1 which is comprehensive to its last paragraph.

64. "Ecological Zoning Program: environmental policy instrument whose purpose is to regulate or induce land uses and economic activities with a view to achieving environmental protection as well as the preservation and sustainable enjoyment of natural resources, based on an analysis of the patterns of depletion and the potential for the use of those resources"; LGEEPA Article 3 paragraph XXIII.

65. Revised submission, p. 6.

2. *Assertions concerning failures to effectively enforce the environmental law*

i) *Assertions concerning the modification of the PDUM*

38. In regard to the assertions concerning the alleged illegal modification of the PDUM, the Secretariat's determination of 9 October 2009 contains an explanation of the reasons for the further study of this assertion. The relevant section of Secretariat's determination is transcribed below:

It is clear that the Manzanillo Urban Development Program is subject to the LAHEC and that according to Article 48 section I must include "consistency mechanisms." The Secretariat further notes that Article 5 section XIII of this law defines the term "urban development program," finding environmental protection among its elements, which confirms that the assertion regarding the amendments to the Manzanillo Urban Development Program may be analyzed, provided that the analysis refers to the environmental aspects of the program.<sup>66</sup>

ii) *Assertions concerning the modification of the Ecological Zoning Program*

39. In regard to the assertion concerning the alleged illegal modification of the Ecological Zoning Program, the Secretariat proceeds to conclude its analysis.<sup>67</sup>

40. On 5 July 2003, the state of Colima issued the Ecological Zoning Program, whereby it classified the site of the Projects as a terrestrial natural area within the framework of a regional conservation policy. The Submitters assert that the compatible use in that zone was that of low-impact tourism, and therefore, in view of the conservation and protection policy, the proposed infrastructure was incompatible with the designated use. On 8 November 2004, CFE filed with Semarnat an EIS for the Manzanillo LNG Project, to be sited in Laguna de Cuyutlán, subject to the provisions and policies established by the Ecological Zoning Program. The Submitters state that on 3 May 2007, the government of Colima modified the Ecological Zoning Program to allow human settlements, infrastructure, and equipment on the site designated for the Manzanillo LNG Project.

---

66. SEM-09-002 (*Wetlands in Manzanillo*), Article 14(1) Determination (9 October 2009), § 33.

67. *Ibid.*, §§ 34, 35, 36.

41. From a reading of the Ecological Zoning Program, it may be observed that Article 1 of the Executive Order published in the official gazette of Colima, on 5 July 2003, provides that:

[the] “Regional Ecological Zoning Program for the Laguna de Cuyutlán Sub-Basin” is the environmental policy instrument for the sustainable development of the area encompassed by the program, and its purpose is to assess and plan, from an environmental perspective, the permitted land uses, natural resource exploitation, productive activity and urban development with a view to making biodiversity conservation, environmental protection, and sustainable natural resource use compatible with urban and rural development as well as with the economic activities taking place, serving as a basis for the preparation of development programs and projects to be implemented, based on an analysis of environmental deterioration and the potential for use of natural resources, contained in the corresponding program.<sup>68</sup>

42. The Submitters state that in modifying the Ecological Zoning Program, the state of Colima violated ROE Articles 6, 36, 48, 49, and 50, which, they assert, are applicable in view of the suppletive application authorized by LADSEC Article 1.

43. In this regard, the Secretariat notes that the ecological zoning system adopted by LADSEC has, as its purpose, the preservation and restoration of the ecological equilibrium and environmental protection.<sup>69</sup> From a reading of the submission, the state of Colima and its municipalities appear to be empowered by law to modify the Ecological Zoning Program,<sup>70</sup> provided that they do so for the purpose of reducing the environmental impacts caused by economic activity.<sup>71</sup> Likewise, from the review of the revised submission, it is evident from ROE Articles 48, 49, and 50 that Semarnat has the power to modify the ecological zoning programs where “the environmental guidelines and strategies are no longer necessary or adequate to alleviate environmental conflicts and

68. Revised submission, Appendix 4 (now 3): Executive Order Approving the Regional Ecological Zoning Program for the Laguna de Cuyutlán Sub-Basin.

69. LADSEC Article 3 paragraph LXII.

70. Cf. LADSEC Article 38.

71. Cf. ROE Article 49. Mexican courts have pronounced judgment in connection with the supplementary mechanism which “[...] is generally observed in laws with specialized content in relation to laws with general content. The supplementary characteristic of the law results, in consequence, as an integration and referral of a specialized law to other general legislative texts establishing the applicable principles for the regulation of the substituted law [...]” APPLICATION OF A SUPPLEMENTAL LAW (*SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA*). Jurisprudence Thesis. Location: Ninth period, instance: Collegiate Circuit Courts; source: *Semanario Judicial de la Federación* and its Gazette; V; January 1997; thesis: I.3o.A. J/19; Jurisprudence; subject: common.

achieve the relevant environmental indicators,"<sup>72</sup> and subject to such modification's "leading to a reduction in the adverse environmental impacts caused by the economic activities [...]"<sup>73</sup>

44. The Secretariat accordingly finds that the assertion concerning the modification of the Ecological Zoning Program warrants further analysis.

*iii) Assertions concerning the failure to enforce LGEEPA Article 20 Bis and ROE Article 7 in relation to the alleged violation of the Coordination Agreement*

45. The Coordination Agreement was signed on 16 August 2000 by Semarnat, the state of Colima, the Mineral Resources Council,<sup>74</sup> and the municipalities of Manzanillo and Armería. Its purpose is to prepare and implement the Ecological Zoning Program.<sup>75</sup> By means of this instrument, Semarnat undertook to promote compliance of acts of the federal authorities with the Ecological Zoning Program.<sup>76</sup> As regards the municipality of Manzanillo, it undertook to "make adjustments" in order to render its planning instruments compatible with the Program.

46. The Submitters assert that DGIRA should have verified compliance by the parties that entered into the Coordination Agreement, in particular when it granted environmental impact authorization for the Manzanillo LPG Project. The Secretariat notes that not only does it seem to be DGIRA's responsibility to observe the Ecological Zoning Program pursuant to LGEEPA Article 35,<sup>77</sup> but also, pursuant to the Coordination Agreement. Similarly, Article 7 of ROE<sup>78</sup> lays the foundations for the exigibility of the obligation contracted by Semarnat in the Coordination Agreement, in particular that of furthering the effective enforcement of the Ecological Zoning Program.

---

72. ROE Article 48, paragraph I.

73. ROE Article 49.

74. Now the Mexican Geological Service.

75. While the ROE had not yet been published, LGEEPA Article 20 Bis 2, cited in the submission, was not only in force but also expressly cited in the Coordination Agreement.

76. Revised submission, Appendix 3 (before 2): Coordination Agreement to Support the Drafting, Issuance, and Implementation of the Regional Ecological Zoning Program for Laguna de Cuyutlán, located in the state of Colima, p. 3.

77. Cf. SEM-09-002 (*Wetlands in Manzanillo*), Article 14(1) and (2) Determination (9 October 2009).

78. Applied in accordance with the Second Transitory Article of the ROE.

47. The Submitters assert that the municipal authorities of Manzanillo also failed to observe the Coordination Agreement in amending the Manzanillo Urban Development Program, since they did not take into consideration the ecological criteria of the Ecological Zoning Program.<sup>79</sup>

48. The Secretariat accordingly finds that the assertion of violation of the Coordination Agreement qualifies for review under NAAEC Articles 14 and 15.

*iv) Assertions concerning the failure to effectively enforce LADSEC Article 40 and LGEEPA Article 35 as a result of failure to observe the Ecological Zoning Program in connection with the Manzanillo LPG Project*

49. Concerning the Submitter's assertion of an alleged failure to effectively enforce LGEEPA Article 35 by issuing the environmental impact and risk authorization for the Manzanillo LPG Project without observing the Ecological Zoning Program in force, the Secretariat considers that it qualifies for review under Article 14(1) of the Agreement.<sup>80</sup>

50. Concerning the assertion of Semarnat's alleged failure to effectively enforce LADSEC Article 40 in granting authorization for the Manzanillo LPG Project, the Secretariat finds that it does not warrant further study. LADSEC Article 40 provides that works and activities to be carried out in the state of Colima, and the issuance of land use, construction, and zoning authorizations, must adhere to the applicable ecological zoning programs. The Submitters argue that LADSEC, a state law, imposes obligations on Semarnat by virtue of LOAPF Article 32 *Bis*, which provides that it is Semarnat's responsibility, in coordination with the state authorities, to oversee the enforcement of laws related to natural resources and the environment.

51. The Secretariat finds that the obligations established by LADSEC Article 40 apply to the state authorities and to works and activities in the state of Colima, but not to Semarnat. As regards the reference to LOAPF Article 32 *Bis*, it is a provision granting authority to Semarnat within areas under federal jurisdiction; it does not give authority to Semarnat to

---

79. This modification consisted of changing the land use from "forested area (AR-FOR) to medium-term urban reserve (RU-MP), as well as changing its zoning from tourism-ecology (TE) to high-impact and high-risk heavy industry." Submission, p. 5.

80. Cf. SEM-09-002 (*Wetlands in Manzanillo*), Article 14(1) Determination (9 October 2009), § 39.

enforce State law, in this case LADSEC Article 40. Therefore, the Secretariat finds that this assertion does not qualify for study in this process.

52. The Submitters further state that “as of 12 June 2004, the government of Colima improperly, within the scope of its jurisdiction, validated the construction and operation of the [Manzanillo LPG Project]” since with the alleged “consent” from the State, the Municipality modified the Ecological Zoning Program in the conservation and protection zones UGA 39 and 40 in the Ejido of Campos.<sup>81</sup> The Secretariat finds that this assertion qualifies for review, but only within the enforcement scope of LADSEC Article 40 and in light of ROE Articles 8 and 10 and the commitments adopted by the government of the State of Colima in the Coordination Agreement.<sup>82</sup> The Secretariat notes that even if the revised submission does not further elaborate on arguments to determine how the State government “validated” the Manzanillo LPG Project, the Party in question may provide in a response the role of the government of the State of Colima in modifying the Ecological Zoning Program to allow the Manzanillo LPG Project in the Laguna de Cuyutlán, since such matter is relevant when considering effective enforcement of LADSEC Article 40.

v) *Assertions concerning the alleged failure to effectively enforce: (1) the requirements applicable to the EIS for the Manzanillo LPG and LNG Projects; (2) NOM-059, NOM-022, and LGVS Article 60 Ter in connection with the environmental impact authorizations for the Manzanillo LPG and LNG Projects; (3) the prescribed time periods in the environmental impact assessment and authorization procedure for the Manzanillo LNG Project, and (4) the alleged violation of conditions set out in the environmental impact authorization for the Manzanillo LNG Project.*

53. In its determination of 9 October 2009, the Secretariat found that the following assertions qualify for further analysis, providing reasons for their consideration:

(1) The alleged failure to effectively enforce the requirements applicable to the EIS for the Projects, pursuant to LGEEPA Articles 30 and 35 and REIA Article 13.<sup>83</sup> It is relevant to note that the Submitters

---

81. Revised submission, pp. 4-5.

82. *Cfr.* Fifth Clause (d) of the Coordination Agreement whereas the government of the State of Colima commits to “verify that the urban zoning plans and programs and other program devices are compatible with the provisions adopted in the Ecological Zoning Program for the Laguna de Cuyutlán”, pp. 3-4.

indicate in the revised version of the submission that the University of Colima, and the CFE were in charge of preparing the EIS for the Projects and, in producing the EIS, were allegedly required to make the links between the Projects and the applicable legal provisions.<sup>84</sup> In this regard, the Secretariat finds that these entities cannot be considered to be responsible for the effective enforcement of the environmental law. Nevertheless, Mexico may respond to the assertion concerning the alleged deficiencies in the production of the EIS for the Projects.

- (2) The alleged failure to effectively enforce NOM-059 and NOM-022, as well as LGVS Article 60 *Ter*, which are applicable to works and activities performed where species with any protected status are found, as well as to protection of wetlands.<sup>85</sup>
- (3) The alleged failure to effectively enforce REIA Articles 22 and 46 and LGEEPA Article 35 *Bis*, in relation to the expiry of the environmental impact assessment procedure.<sup>86</sup>
- (4) The alleged failure to effectively enforce REIA Article 47, concerning the alleged violation of conditions set out in the environmental impact authorization for the Manzanillo LNG Project.<sup>87</sup> It should be noted that the Submitters complement their assertion concerning failure to comply with the terms of the environmental impact authorization for the Manzanillo LNG Project, specifying which conditions were allegedly not enforced vis-à-vis the company in charge of executing the project.<sup>88</sup>

#### D. The six requirements of NAAEC Article 14(1)

54. The Secretariat finds that the revised submission meets the requirement of the opening sentence of Article 14(1) and proceeds to examine the revised submission with reference to the six requirements listed in NAAEC Article 14(1).

---

83. Cf. SEM-09-002 (*Wetlands in Manzanillo*), Article 14(1) Determination (9 October 2009), §§ 42, 43.

84. Revised submission, p. 15.

85. Cf. SEM-09-002 (*Wetlands in Manzanillo*), Article 14(1) Determination (9 October 2009), §§ 44, 45.

86. *Ibid.*, §§ 46, 47.

87. *Ibid.*, §§ 48, 49.

88. Revised submission, p. 14.



55. In its determination of 9 October 2009, the Secretariat found that the submission met the requirements of Article 14(1)(a), (b), (d), and (f).<sup>89</sup> However, the Secretariat found that some assertions in the submission did not meet the requirements of Article 14(c) and (e). With the revised submission, its appendices, and the complementary information provided by the Submitters, the Secretariat now finds that the submission meets all the Article 14(1) requirements.

56. The revised submission meets now the requirement of Article 14(1)(c)<sup>90</sup> since it indeed provides sufficient information to enable the Secretariat to review it, including documentary evidence to support it.

57. In addition to the copies of documents already included in the appendices to the original submission, the Submitters attach copies of the following documents to the revised version: range map of mangroves showing the location of Laguna de Cuyutlán;<sup>91</sup> request for additional information by DGIRA on the Manzanillo LNG Project;<sup>92</sup> Semarnat decision on an administrative appeal (*recurso de revisión*) filed against the environmental impact authorization for the Manzanillo LPG Project;<sup>93</sup> DGIRA's response to a request for intervention in connection with the Manzanillo LNG Project and the environmental impact authorization for the Manzanillo LPG Project;<sup>94</sup> Semarnat decision on an

---

89. "The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:

- (a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat;
- (b) clearly identifies the person or organization making the submission;
- (c) [...]
- (d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry;
- (e) [...]
- (f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party."

90. "The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:

- (c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based; [...]"

91. Revised submission, Appendix 2: Mangrove distribution map, University of Guadalajara.

92. Revised submission, Appendix 16: Doc. S.G.P.A./DGIRA/DG/2343/07 issued by DGIRA, dated 4 October 2007, containing the request to the CFE for additional information on the Manzanillo LNG Project.

93. Revised submission, Appendix 19: Decision on administrative appeal 149/2006 issued by Semarnat, dated 10 June 2009.

94. Revised submission, Appendix 20: Doc. S.G.P.A./DGIRA/DDT/1495/05 issued by DGIRA, dated 9 December 2005, containing the response to the request for intervention made by Gabriel Martínez Campos to the Ministry of Social Development to resolve the problems affecting the residents of Laguna de Cuyutlán.

administrative appeal (*recurso de revisión*) filed against the environmental impact authorization for the Manzanillo LNG Project;<sup>95</sup> Semarnat correspondence analyzing the status of compliance with the conditions by the Manzanillo LNG Project and ordering full compliance;<sup>96</sup> first semiannual administrative report of the Manzanillo LNG Project, in which the Submitters claim to demonstrate that there is no evidence of effective enforcement of the environmental conditions of the project;<sup>97</sup> motion for nullity (*demanda de nulidad*) number 450/07, dated on 24 May 2007 submitted before the administrative tribunal in the state of Colima (*Tribunal Contencioso Administrativo del estado de Colima*) against the Decree approving the Reform of the Ecological Zoning Program,<sup>98</sup> and photos of the spherical storage tanks of the Manzanillo LPG Project, clearing of vegetation that allegedly occurred at the site of the Manzanillo LNG Project, and filling of an area allegedly comprising Laguna de Cuyutlán.<sup>99</sup>

58. With respect to the requirement of Article 14(1)(e)<sup>100</sup> the Secretariat finds that the submission now satisfies that requirement. In its determination of 9 October 2009, the Secretariat found that the Submitters had attached information indicating that the relevant authorities of Mexico had been notified in writing of the matter relating to the Manzanillo LNG Project, and indicated their response,<sup>101</sup> but that the Submitters had not done so for the Manzanillo LPG Project. The Secretariat now

- 
95. Revised submission, Appendix 22: Decision on administrative appeal 108/2008 issued by Semarnat, dated 24 March 2009.
96. Revised submission, Appendix 23: Doc. S.G.P.A./DGIRA/DESEI/0591/08 issued by DGIRA, dated 28 May 2008, notifying the CFE of the degree of compliance with the terms and conditions of the environmental impact authorization and informing the CFE that it was required to submit its first semiannual technical report; writ number 7B/2008/JMRA-00262 dated on June 5 2008 issued by the CFE in response to the DGIRA request, and doc. S.G.P.A./DGIRA/DESEI/0732/08 issued by DGIRA, dated 24 June 2008 in terms of which DGIRA followed up the compliance with authorization conditionals by CFE.
97. Revised submission, Appendix 23A: First Semiannual Administrative Report of the CFE number ROMZ-341/08 of the Manzanillo LNG Project dated 6 August 2008.
98. Revised submission, Appendix 21: Motion for nullity (*demanda de nulidad*) of 24 May 2007, filed by Esperanza Salazar Zenil *et al.* in the Administrative Tribunal (*Tribunal de lo Contencioso Administrativo*) of the state of Colima (file no. 450/07).
99. Revised submission, Appendix 24: Photographs.
100. "The Secretariat may consider a submission [...] if the Secretariat finds that the submission:  
(e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party's response, if any; [...]."
101. Original submission, Appendix 18 (now 26): Complaint filed by Esperanza Salazar Zenil with the Ministry of the Public Service, dated 28 April 2008 and Complementary appendix w/n: Request for declaration of invalidity of the environmental impact procedure filed by Esperanza Salazar Zenil with DGIRA, dated 4 September 2005 submitted on 5 September 2007.

finds that the revised submission states that the Mexican authorities were notified in writing of the matter relating to the Manzanillo LPG Project, by means of a request for intervention regarding the same matter from one of the Submitters to the Ministry of Social Development (*Secretaría de Desarrollo Social*), to which Semarnat responded; an administrative appeal (*recurso de revisión*) filed against the environmental impact authorization for the Manzanillo LPG Project,<sup>102</sup> and a motion for nullity (*demanda de nulidad*) against the executive order revising the Ecological Zoning Program.<sup>103</sup>

59. In summary, the Secretariat finds that the revised submission meets NAAEC Article 14(1) requirements.

#### E. NAAEC Article 14(2)

60. Having determined the assertions in the revised submission meet the requirements of NAAEC Article 14(1), the Secretariat now proceeds to review the revised submission in order to determine whether it warrants requesting a response from the Party based on the criteria set out in Article 14(2) of the Agreement.

(a) [whether] the submission alleges harm to the person or organization making the submission;

61. Concerning whether the submission alleges harm to the person or organization making the submission, the Submitters state that Mexico allowed construction of the two natural and LP gas storage and transportation projects despite the negative impact that they would have on the wetland ecosystems and the mangrove. To substantiate their assertion of the alleged significant impacts on Laguna de Cuyutlán, the Submitters present information on the ecosystems and species found in the area of the Projects, the facilities already built (including photos), and provide explanations on the alleged negative consequences of such

---

102. Revised submission, Appendix 19: Decision on administrative appeal 149/2006 issued by Semarnat, dated 10 June 2009; Appendix 20: Doc. S.G.P.A./DGIRA/DDT/1495/05 issued by DGIRA, dated 9 December 2005, containing the response to the request for intervention made by Gabriel Martínez Campos to the Ministry of Social Development to resolve the problems affecting the residents of Laguna de Cuyutlán.

103. Revised submission, Appendix 21: Motion for nullity (*demanda de nulidad*) of 24 May 2007, filed by Esperanza Salazar Zenil *et al.* in the Administrative Tribunal (*Tribunal de lo Contencioso Administrativo*) of the state of Colima (file no. 450/07).

104. The Secretariat further observes that the submission mentions a citizen complaint relating to commission of environmental damage in the area of the Manzanillo LNG Project as a result of the violation of the conditions set out in the environmental

impacts.<sup>104</sup> In conformity with section 7.4 of the Guidelines, the Secretariat finds that the alleged harm is due to the alleged failure to effectively enforce the environmental law, and therefore meets the requirements of Article 14(2)(a).

(b) *[whether] the submission, alone or in combination with other submissions, raises matters whose further study in this process would advance the goals of this Agreement;*

62. The Secretariat finds that the submission raises matters whose further study in this process would advance the goals of the Agreement, specifically Article 1(f), (g), and (h).<sup>105</sup>

(c) *[whether] private remedies available under the Party's law have been pursued;*

63. In regard to whether private remedies available under the Party's law have been pursued, the Secretariat notes that neither Article 14(2)(c) nor section 7.5 of the Guidelines are intended to impose a requirement of having exhausted all available remedies under the Party's law. Indeed, section 7.5 directs the Secretariat to consider whether *reasonable actions have been taken to pursue such remedies prior to initiating a submission, bearing in mind that barriers to the pursuit of such remedies may exist in some cases.*

64. Concerning the alleged illegal modification of the Ecological Zoning Program, the Submitters state that on 24 May 2007, a motion for nullity (*demanda de nulidad*) was filed with an administrative tribunal in the state of Colima against the executive order revising the Program; the action was dismissed two years and four months later.<sup>106</sup> They also relate that on 4 June 2007, a criminal complaint in connection with the alleged illegal modification of the Program was filed before the Office of

---

impact authorization. Revised submission, p. 14; Original submission, Complementary appendix w/n: Citizen complaint filed by Esperanza Salazar Zenil with Profepa, dated 10 July 2008, and response no. PFP/PA/COL/DQ/79/02474/2008, dated 6 October 2008, issued by the Profepa official in Colima.

105. "The objectives of this Agreement are to:

[...]

(f) strengthen cooperation on the development and improvement of environmental laws, regulations, procedures, policies and practices;

(g) enhance compliance with, and enforcement of, environmental laws and regulations;

(h) promote transparency and public participation in the development of environmental laws, regulations and policies; [...]"

106. Revised submission, pp. 7 and 13; and Appendix 21: Motion for nullity (*demanda de nulidad*) of 24 May 2007, filed by Esperanza Salazar Zenil *et al.* in the Administrative Tribunal (*Tribunal de lo Contencioso Administrativo*) of the state of Colima (case no. 450/07).

the Attorney General of the State of Colima. However, Submitters assert the criminal complaint was never addressed.<sup>107</sup>

65. As to the alleged illegality of the environmental impact authorization for the Manzanillo LPG Project, in relation to NOM-022 and NOM-059, as well as the alleged incompatibility of the Project with the Ecological Zoning Program, the Submitters state that on 3 August 2006, an administrative appeal (*recurso de revisión*) was filed with Semarnat against the environmental impact authorization; the appeal was decided on 10 June 2009 in favor of the authority.<sup>108</sup> Likewise, the Submitters refer to a request made on 11 October 2005 for the intervention of the Ministry of Social Development, to which request Semarnat replied on 9 December 2005, stating that the relevant environmental and legal matters had been considered in the authorization of the Manzanillo LPG Project.<sup>109</sup>

66. As to the alleged illegality of the environmental impact authorization for the Manzanillo LNG Project in relation to LGVS Article 60 *ter*, NOM-022, and NOM-059, the Submitters relate that an administrative appeal (*recurso de revisión*) was filed on 26 March 2008, and resolved on 24 March 2009 upholding the environmental impact authorization.<sup>110</sup> The appendices to the submission likewise make clear that on 16 April 2008, a motion for nullity (*demanda de nulidad*) was filed against the authorization for that project before the Federal Tax and Administrative Court (*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*), a claim procedure (*recurso de reclamación*) against said Court and an *amparo* action.<sup>111</sup> The Submitters further relate that on 28 April 2008 they filed a complaint with the Ministry of the Public Service (*Secretaría de la Función Pública*)

107. Revised submission, p. 7; Original submission: Complementary appendix: Complaint filed by Esperanza Salazar Zenil and Gabriel Martínez Campos with the Office of the Attorney General of the State of Colima, dated 4 June 2007.

108. Revised submission, p. 13; Appendix 19: Decision on administrative appeal 149/2006 issued by Semarnat, dated 10 June 2009.

109. Revised submission, p. 13; Appendix 20: Doc. S.G.P.A./DGIRA/DDT/1495/05 issued by DGIRA, dated 9 December 2005, containing the response to the request for intervention made by Gabriel Martínez Campos to the Ministry of Social Development to resolve the problems affecting the residents of Laguna de Cuyutlán.

110. Revised submission, pp. 13-14; Appendix 22: Decision on administrative appeal 108/2008 issued by Semarnat, dated 24 March 2009.

111. Revised submission: Appendix 28 (before 20); motion for nullity (*demanda de nulidad*) filed before the Federal Tax and Administrative Court (*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*) dated 16 April 2008, claim procedure (*recurso de reclamación*) dated 13 June 2008 filed before the Federal Tax and Administrative Court (*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*) (file no. 1874/08-07-01-7). Original submission: complementary appendix w/n: *Amparo* action filed by María Gómez Pizano in District Second Court of the State of Colima dated 6 August 2008.

against the alleged illegal authorization of that project;<sup>112</sup> they also filed a complaint of criminal activity with the Colima office of the PGR on 14 May 2008.<sup>113</sup> Finally, they state that on 4 June 2008, an *amparo* action was filed in the District Court of the state of Colima against the alleged lack of action to process and investigate said criminal complaint. Although this latter case did prosper, it did not give rise to the PGR's characterizing the facts complained of as an offense.<sup>114</sup>

67. Concerning the alleged failure to enforce the legally prescribed periods in the environmental impact assessment and authorization procedure for the Manzanillo LNG Project, the Submitters state that on 5 September 2007, they filed with Semarnat for a declaration of expiry of the procedure, to which filing they claim to have received no response.<sup>115</sup>

68. With respect to the alleged failure to penalize violations of conditions set out in the environmental impact authorization for the Manzanillo LNG Project, the Submitters specify that on 10 July 2008, a citizen complaint was filed with Profepa, with the response that while the Project had been granted the relevant authorization, "the conditions [of such authorization] had not been reviewed".<sup>116</sup>

69. In view of the foregoing, the Secretariat finds that the Submitters have taken reasonable actions to pursue private remedies available under the Party's law, and have therefore met the criteria of Article 14(2)(c).

(d) *[whether] the submission is drawn exclusively from mass media reports.*

70. As regards Article 14(2)(d), the Secretariat finds that the submission is not based on mass media reports, but rather on the facts gathered

---

112. Revised submission, p. 13; Original submission, Appendix 18; Revised submission, Appendix 26 (before 18): Complaint filed by Esperanza Salazar Zenil with the Ministry of the Public Service, dated 28 April 2008;

113. Revised submission, p. 13; Original submission: Appendix 19; (Revised submission: Appendix 27): Citizen complaint filed by Esperanza Salazar Zenil with Profepa, dated 14 May 2008.

114. Revised submission, p. 14; Appendix w/n: *Amparo* action filed by Esperanza Salazar Zenil and Gabriel Martinez Campos in the District Court of the State of Colima, dated 4 June 2008.

115. Revised submission, p. 13.

116. Revised submission, p. 14; Original submission, Complementary appendix w/n: Citizen complaint filed by Esperanza Salazar Zenil with Profepa, dated 10 July 2008, and response number PFFPA/COL/DQ/79/02474/2008, dated 6 October 2008, issued by the Profepa official in Colima.

by the Submitters, and on information derived from their correspondence with some of the authorities mentioned in the submission.

#### IV. DETERMINATION

71. The Secretariat has reviewed submission SEM-09-002 (*Wetlands in Manzanillo*) with reference to NAAEC Article 14(1) and finds, for the reasons discussed above, that it meets all the requirements set out therein. Likewise, with reference to the criteria set out in NAAEC Article 14(2), the Secretariat finds that the submission warrants requesting a response from the Party, in this case the United Mexican States, to the Submitters' assertions relating to the alleged failure to effectively enforce:

- a. LAHEC Article 48 paragraph I, in relation to the mechanisms for consistency with other ecological zoning programs that should have been considered in the modification of the PDUM;
- b. ROE Articles 6, 13, 14, 36, 48, 49, and 50 as regards the alleged illegal modification of the Ecological Zoning Program;
- c. LGEEPA Articles 20 *Bis* 2 and ROE Article 7 in relation to the alleged violation of the Coordination Agreement;
- d. LADSEC Article 40 and LGEEPA Article 35 as regards the alleged incompatibility of the Manzanillo LPG Project with the Ecological Zoning Program;
- e. LGEEPA Articles 30 and 35 and REIA Articles 2, 13 and 4 paragraph IV applicable to the EIS for the Manzanillo LPG and LNG Projects;
- f. LGVS Article 60 *Ter*, NOM-059, and NOM-022, concerning the environmental impact authorizations for the Manzanillo LPG and LNG Projects;
- g. REIA Articles 22 and 46 and LGEEPA Article 35 *Bis* in relation to the alleged expiration of the environmental impact assessment procedure, and
- h. REIA Article 47 in regard to the alleged violation of conditions set out in the environmental impact authorization for the Manzanillo LNG Project;

- i. Ramsar Convention, Articles 1, 2, 3 and 4, with respect to the alleged harm to the wetlands in the Laguna de Cuyutlán;
- j. ROE Articles 8 and 10, related to the alleged modifications made to the Ecological Zoning Program without respecting the Coordination Agreement.

72. The Party in its response—if any—may refer how such provisions are enforced in light of Article 4 of the Constitution which establishes the right to a healthy environment; LOAPF Article 32 *Bis* which establishes Semarnat's authority in enforcement and surveillance of the provisions quoted in the Submission; LADSEC Article 1 paragraph VII, in particular the application by extension of the federal and local legislation that is authorized in its last paragraph, and LFPA Article 60 related to the expiration of the environmental impact evaluation process of GNL Manzanillo Project.

73. As stipulated in NAAEC Article 14(3), the Party may provide a response to the submission within the 30 days following receipt of this determination; that is, by **14 September 2010**. In exceptional circumstances, the Party may notify an extension of the deadline to 60 days. Since a copy of the submission with appendices has already been sent to the Party, it is not attached to this determination.

74. Respectfully submitted for your consideration this 13 August 2010.

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

*per:* Paolo Solano  
Legal Officer, Submissions on Enforcement Matters Unit

*per:* Dane Ratliff  
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

*ccp:* Mr. Enrique Lendo, Alternate Representative, Mexico  
Mr. David McGovern, Alternate Representative, Canada  
Ms. Michelle DePass, Alternate Representative, United States  
Mr. Evan Lloyd, Executive Director, CEC Secretariat  
Submitters





## SEM-09-004

*(Exploitation minière au Québec)*

**AUTEURS :** CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE  
L'ENVIRONNEMENT – NATURE QUÉBEC

**PARTIE :** CANADA

**DATE :** 3 septembre 2009

**RÉSUMÉ :** Les auteurs allèguent que le Canada, plus précisément la province de Québec, omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les mines* du Québec, du *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure* et de la *Loi sur le développement durable*, relativement au financement et à la gestion environnementale de la restauration et du réaménagement des mines au Québec.

### DÉCISION DU SECRÉTARIAT :

**PAR. 14(1)**  
**(20 octobre 2009)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1).



## Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

### Décision en vertu du paragraphe 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

<b>Auteurs de la communication :</b>	Centre québécois du droit de l'environnement – Nature Québec
<b>Partie :</b>	Canada
<b>Date de réception :</b>	Le 3 septembre 2009
<b>Date de la décision :</b>	Le 20 octobre 2009
<b>N° de la communication :</b>	<b>SEM-09-004</b> ( <i>Exploitation minière au Québec</i> )

---

#### I. INTRODUCTION

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 » de la « CCE ») examine initialement les communications au regard des critères établis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et dans les 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 »). 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, le Secrétariat peut aviser le Conseil que la question justifie la constitution d'un dossier factuel, en expliquant les raisons de sa recommandation conformément au paragraphe 15(1). Dans le cas contraire, ou dans certaines circonstances, le Secrétariat ne poursuivra pas le processus d'examen de la communication. Vous trouverez tous les détails relatifs aux diverses étapes de ce processus, ainsi que les précédentes décisions du Secrétariat/les précédents dossiers factuels sur le site Web de la CCE<sup>1</sup>.

Le présent document contient un résumé de l'analyse du Secrétariat effectuée conformément au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et aux Lignes directrices, et un résumé de la communication SEM-09-004 (*Exploitation minière au Québec*) (la « communication »), présentée au Secrétariat le 3 septembre 2009 par Nature Québec et le Centre québécois du droit de l'environnement (les « auteurs »). Les auteurs allèguent que le Canada, par l'intermédiaire du Québec, a omis d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les mines* du Québec (la « Loi ») et du *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure* (le « Règlement »), ainsi que de la *Loi sur le développement durable*.

Les auteurs affirment, entre autres, que le fait que le gouvernement omette d'appliquer les dispositions relatives au réaménagement et à la restauration des terres touchées par l'exploitation minière impose un lourd fardeau financier aux Québécois, tout en causant des dommages injustifiés à l'environnement.

En vertu du paragraphe 3.10 des Lignes directrices, le 4 septembre 2009, le Secrétariat a avisé les auteurs par courrier de légères erreurs de forme, faisant observer que la communication ne précisait pas si le problème avait été expliqué par écrit aux autorités compétentes de la Partie. Le 21 septembre 2009, les auteurs ont présenté des informations supplémentaires en réponse à la lettre du Secrétariat du 4 septembre 2009. Plus précisément, ils affirmaient que leurs réclamations avaient été transmises aux autorités compétentes dans un communiqué de presse préparé par une coalition (dont ils font partie), baptisée *Pour que le Québec ait meilleure mine !* Les auteurs ont fourni plusieurs extraits d'articles de journaux à l'appui de leurs allégations.

Après avoir analysé la communication et la lettre des auteurs datée du 21 septembre 2009, pour les raisons expliquées ci-après, nous informons les auteurs par la présente décision que la communication

---

1. En ligne à <<http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=français>>.

SEM-09-004 (*Exploitation minière au Québec*) ne satisfait pas à tous les critères d'admissibilité énoncés au paragraphe 14(1), en particulier aux alinéas c) et e), et que, conformément au paragraphe 6.2 des Lignes directrices, ils ont trente jours à compter de la date de la décision pour présenter une communication conforme à toutes les exigences du paragraphe 14(1), sans quoi le Secrétariat mettra fin au processus relatif à cette communication.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION ET INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Le 3 septembre 2009, les auteurs ont présenté au Secrétariat de la CCE une communication dans laquelle ils affirmaient que le Québec omet d'assurer l'application efficace des articles 221, 222, 232.1 à 232.5 et 251 de la *Loi sur les mines* du Québec, des articles 108 à 115 du *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure* et de l'article 6 de la *Loi sur le développement durable*. Pour étayer leurs allégations, les auteurs s'appuient uniquement sur le document intitulé *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009, Tome II, Chapitre 2 : Interventions gouvernementales dans le secteur minier* (le « Rapport »), sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008–2013* et sur plusieurs articles de journaux.

Les auteurs affirment qu'en vertu de l'annexe 41 de l'ANACDE<sup>2</sup>, le gouvernement du Canada est « lié par les agissements et omissions commises par le gouvernement de sa province de Québec sur les questions relevant de sa compétence, à l'égard de l'application de l'ANACDE ». Ils ajoutent que l'Assemblée nationale du Québec a ratifié l'ANACDE dans l'article 2 de la *Loi concernant la mise en œuvre des accords de commerce international*, dont l'article 8 confirme que les clauses de l'ANACDE relatives aux questions d'application de l'Accord s'appliquent au gouvernement du Québec<sup>3</sup>. Ils font également observer que le gouvernement du Québec a signé l'*Accord intergouvernemental canadien concernant l'ANACDE*, dont l'article 2 prévoit que les signataires sont liés par les obligations découlant de l'article 14 de l'ANACDE relatives aux questions d'application<sup>4</sup>.

Les auteurs affirment en outre que « la gestion déficiente par l'État des ressources minières de la province a des conséquences désastreuses, particulièrement au niveau environnemental, mais également aux

2. Communication, paragr. 13.

3. *Ibid.*, paragr. 13a).

4. *Ibid.*, paragr. 13b).

niveaux économiques et sociaux<sup>5</sup> » et que le système de gestion de l'information du gouvernement du Québec à propos du secteur minier est déficient<sup>6</sup>. Ils ajoutent qu'en vertu des articles 221 et 222 de la Loi, l'exploitant d'une mine est tenu de remettre des rapports annuels au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (« MRNF ») à propos des activités de la mine durant l'année précédente, ainsi que des rapports préliminaires et des prévisions pour l'année à venir<sup>7</sup>. Les auteurs allèguent que ces rapports contiennent des informations « cruciales notamment pour le suivi du plan de réaménagement et de restauration et l'état des dépôts de garanties financières<sup>8</sup> ».

Les auteurs citent ensuite l'article 251 de la Loi, qui autorise les inspecteurs à examiner les documents et les plans relatifs aux opérations minières et à exiger tout renseignement additionnel à propos de ces opérations<sup>9</sup>. Les auteurs citent également le Rapport, qui note que 56 % des 25 dossiers analysés ne présentaient pas de rapport d'inspection, et précise que

la documentation des dossiers des sites miniers faite par le MRNF comportait d'importantes lacunes, telles qu'un manque de justification de certaines décisions et de documentation à l'appui, des pièces maîtresses introuvables, ou des interventions du ministère n'étant pas consignées dans les documents.<sup>10</sup>

Les auteurs poursuivent en disant que le Rapport insistait sur le fait que « la documentation des dossiers des sites miniers faite par le MRNF comportait d'importantes lacunes<sup>11</sup> », et indiquait à quel point il est important de tenir à jour les dossiers des sites miniers, compte tenu de leur impact économique, social et environnemental important dans certaines régions<sup>12</sup>.

Selon les auteurs, en vertu de l'article 232.1 de la Loi, la responsabilité de la restauration d'un site minier relève de l'entreprise qui l'exploite ; celle-ci doit procéder selon un plan de réaménagement approuvé par le MRNF. Ce plan est approuvé après consultation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (ci-après le MDDEP), conformément à l'article 232.5 de la Loi<sup>13</sup>. Ils

5. *Ibid.*, paragr. 16.

6. *Ibid.*, paragr. 19 à 24.

7. *Ibid.*, paragr. 20.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*, paragr. 21.

10. *Ibid.*, paragr. 23.

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*, Annexe 4, paragr. 2.99.

ajoutent que, selon l'article 232.2 de la Loi, ce plan doit être soumis à l'approbation du MDDEP<sup>14</sup> (*sic*) avant le début des activités<sup>15</sup>. Se fiant au paragraphe 2.66 du Rapport, qui précise que le MRNF ne possède pas de mécanisme interne lui permettant de surveiller le début des activités minières, les auteurs affirment que « le ministère n'est pas en mesure de coordonner l'obtention de plans dans les délais prévus par la Loi<sup>16</sup> ».

Les auteurs continuent à résumer le Rapport, observant que, parmi les 25 dossiers analysés par le Vérificateur général : 2 compagnies avaient démarré leurs activités sans avoir soumis de plan ; 9 compagnies n'avaient pas pris en compte la période prescrite pour la révision du plan ; dans ces 11 dossiers, tous les délais prévus concernant le dépôt ou la révision du plan n'avaient pas été respectés, et aucune amende n'avait été exigée ; dans 10 dossiers, le MRNF a approuvé le plan de réaménagement même si l'avis du MDDEP n'était pas concluant, s'il était défavorable, s'il spécifiait des conditions, ou même s'il était absent<sup>17</sup>. Les auteurs se plaignent également du fait que les délais d'approbation des plans sont « d'une longueur inacceptable »<sup>18</sup>. Ils poursuivent en décrivant le système de garanties financières que paie l'exploitant afin de restaurer les sites miniers (ils citent les articles 232.1 et 232.4 de la Loi), et en mentionnant que le montant de ces garanties est prévu à l'article 111 du Règlement et le calendrier des versements, aux articles 112 et 113 du Règlement<sup>19</sup>. Les auteurs font observer qu'en vertu de l'article 112 de ce même règlement, « les versements ne commencent à être versés *qu'à partir* de l'approbation<sup>20</sup> ». Les auteurs ajoutent que « [l]es délais d'approbation démesurés ainsi que les manquements dans le simple dépôt du plan [...] peuvent donc avoir des conséquences désastreuses sur la gestion financière de ces dossiers<sup>21</sup> ». Ils poursuivent en affirmant que le MRNF ne respecte pas les articles 112 et 113 du Règlement et, en mentionnant une fois encore le Rapport, font observer que « cette mauvaise application du Règlement a pour résultat que les compagnies relevées ont failli à un total de 16 millions de dollars en garanties<sup>22</sup> ».

---

13. *Ibid.*, paragr. 25.

14. Il semble y avoir une coquille dans la communication ; on voulait parler ici du « MRNF ».

15. Communication, paragr. 26.

16. *Ibid.*, paragr. 27.

17. *Ibid.*, paragr. 28.

18. *Ibid.*, paragr. 30.

19. *Ibid.*, paragr. 31 à 33.

20. *Ibid.*, paragr. 33. Italiques dans l'original.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*, paragr. 36.



Selon les auteurs, « le Vérificateur général a également déploré dans son rapport que le MRNF a cessé de rendre publics les renseignements sur l'industrie minière » ; ils ajoutent que ces renseignements « sont non seulement importants pour que la population du Québec puisse apprécier les retombées et répercussions, mais sont cruciaux pour les régions qui dépendent économiquement du secteur minier<sup>23</sup> ». Les auteurs attirent l'attention du lecteur sur les recommandations du Rapport, ainsi que sur l'article 6 de la *Loi sur le développement durable*, qui traite de la participation des citoyens et de l'accès à l'information. Ils mentionnent également que l'article 3 de la Loi s'applique entre autres au MRNF<sup>24</sup>.

Les auteurs concluent que le Canada a omis d'assurer l'application efficace de sa législation à propos de la gestion efficace des opérations minières au Québec, et précisent qu'un dossier factuel « permettrait [à la CCE] de mettre la lumière sur les agissements et les nombreuses omissions du gouvernement dans le secteur minier », ce qui permettrait d'atteindre les objectifs énoncés aux alinéas 1*a*), *b*), *g*), *h*) et *i*) de l'ANACDE<sup>25</sup>. Enfin, les auteurs mentionnent que « la législation de l'environnement visée aux présentes ne prévoit pas de recours privé qui permettrait d'en assurer l'application efficace » et qu'« aucun autre recours n'est présentement exercé<sup>26</sup> ».

### III. ANALYSE

Le Secrétariat va maintenant examiner une après l'autre chaque exigence du paragraphe 14(1) de l'ANACDE.

#### *Paragraphe 14(1)*

L'introduction du paragraphe 14(1) de l'ANACDE se lit comme suit : « Le 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 » si cette communication satisfait aux critères énoncés aux alinéas *a*) à *f*) du paragraphe 14(1).

Même si, au paragraphe 14, les auteurs de la communication affirment que le gouvernement du Québec a omis d'assurer l'application

23. *Ibid.*, paragr. 38.

24. *Ibid.*, paragr. 40.

25. *Ibid.*, paragr. 41 et 42.

26. *Ibid.*, paragr. 44.

efficace des lois mentionnées dans le présent document, ils s'appuient presque exclusivement sur des extraits du Rapport, omettant souvent de formuler des allégations directes.

Les auteurs dénoncent une « gestion déficiente par l'État des ressources minières de la province<sup>27</sup> » et une gestion déficiente de l'information relative au secteur minier par le gouvernement du Québec<sup>28</sup>. Par contre, ils n'expliquent pas directement comment la Partie omet prétendument d'assurer l'application efficace de la Loi, en particulier des articles 221, 222 et 251, pas plus qu'ils ne « mett[ent] l'accent sur tout acte ou toute omission de la part de la Partie qui démontrerait le bien-fondé de l'allégation », pour reprendre les termes du paragraphe 5.1 des Lignes directrices. Comme on l'a vu au paragraphe précédent, le Secrétariat considère que le fait de citer des extraits du Rapport ne démontre pas qu'il y a eu omission d'assurer l'application efficace des lois de l'environnement, conformément à l'introduction du paragraphe 14(1) et au paragraphe 5.1 des Lignes directrices.

Pour déterminer si les lois citées dans la communication relèvent bien de la « législation de l'environnement », le Secrétariat fait observer que l'objet premier des articles 221 (à l'exception, peut-être, de l'article 221.3) et 222 (au sens des alinéas *a*) et *c*) du paragraphe 45(2) de l'ANACDE) semble être l'obligation de présenter des rapports à propos de questions autres que la protection de l'environnement, et que l'article 251 se contente de définir les pouvoirs des inspecteurs<sup>29</sup>. Ces dispositions ne semblent pas relever d'une « législation de l'environnement » telle que la définit l'alinéa 45(2)*a*) de l'ANACDE, même si elles font partie d'un texte global dont on pourrait dire qu'il porte sur la protection de l'environnement. L'alinéa 45(2)*c*) de l'ANACDE stipule ceci : « La question de savoir si une disposition donnée relève des alinéas *a*) et *b*) dépendra de l'objet premier de la disposition en cause, et non pas de l'objet premier de la loi ou de la réglementation dont elle fait partie. » Appliquant cette importante clarification à la signification de l'alinéa 45(2)*a*) de l'ANACDE et à la communication, le Secrétariat conclut qu'il ne peut pas examiner plus avant les allégations relatives aux articles susmentionnés de la Loi<sup>30</sup>.

27. *Ibid.*, paragr. 16.

28. *Ibid.*, paragr. 19 à 24.

29. Toutefois, on peut considérer que l'article 222 de la *Loi sur les mines* guide l'analyse du Secrétariat si la communication justifie un examen plus approfondi en ce qui concerne l'application efficace de la législation de l'environnement en question.

30. Dans des décisions passées, les communications dont les auteurs invoquaient le non-recours aux inspections obligatoires pour justifier l'omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement ont été rejetées. Les auteurs de la

En ce qui concerne les allégations des auteurs relatives aux articles 232.1, 232.2 et 232.5 de la Loi, même si les dispositions citées peuvent être considérées comme des clauses d'une législation environnementale au sens du paragraphe 45(2) de l'ANACDE, les auteurs n'indiquent pas clairement à quels délais ils font référence au paragraphe 27 de la communication et, surtout, lorsqu'ils affirment que le MRNF n'est pas en mesure de coordonner l'obtention de plans dans les délais prévus par la Loi, ils semblent spéculer à propos de possibles événements futurs ; mais en établissant ce lien, conformément au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et au paragraphe 5.1 des Lignes directrices, ils dénoncent un acte ou une omission spécifique de la Partie qui équivaut, selon eux, à l'omission d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. En outre, le Secrétariat a interprété à plusieurs reprises la formulation de l'introduction du paragraphe 14(1) (« omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ») : une allégation d'omission de l'application efficace de la loi devrait porter sur une situation qui se poursuit<sup>31</sup>. Une communication révisée expliquera peut-être plus clairement si l'allégation selon laquelle le MRNF n'est pas en mesure de coordonner l'obtention des plans dans les délais prévus par la Loi porte sur une situation qui se poursuit en lien avec une prétendue omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement.

En ce qui concerne les articles 108 à 115 du Règlement, le Secrétariat considère que, globalement, ces dispositions répondent à la définition de législation de l'environnement, conformément au paragraphe 45(2), car elles sont mises en application parallèlement à

---

communication à l'étude ont fait observer que, dans certains cas, les inspections n'avaient pas eu lieu, et que le Rapport mentionne qu'elles devraient être menées dans un souci de « gestion efficace ». La gestion efficace et l'application efficace des lois de l'environnement sont deux choses différentes. C'est ce dont témoigne clairement la communication SEM-00-004 (*BC Logging*), dont les auteurs affirment que les inspections pourraient, mais pas nécessairement, générer d'autres mesures d'application de la loi dans un délai précis. Voir le paragraphe 45(1) de l'ANACDE, qui traite de l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

31. À propos des communications suivantes, le Secrétariat a déterminé que les allégations d'une omission d'assurer l'application efficace de la loi devaient s'appliquer à une situation « qui se poursuit » au moment du dépôt de la communication : SEM-97-03 (*Fermes porcines du Québec*) : « [...] la communication respecte les exigences temporelles du paragraphe 14(1), car elle [...] [précise] qu'un grand nombre de ces infractions se poursuivent toujours » [page 9] ; SEM-99-02 (*Oiseaux migrants*) [page 4] : [TRADUCTION]« [...] la communication traite d'omissions alléguées en ce qui concerne l'application de la loi qui se poursuivent. Elle satisfait donc à l'exigence énoncée dans l'introduction du paragraphe 14(1) » ; SEM-00-003 (*Jamaica Bay*) [page 3] : [TRADUCTION]« [...] il semble que la communication porte sur une omission d'assurer l'application efficace de la loi qui est prospective, et non en cours. Elle ne satisfait donc pas aux critères du paragraphe 14(1). »

l'article 232.1 de la Loi. Toutefois, l'information fournie par les auteurs décrit des exemples ponctuels de comportements passés qui ne semblent pas s'apparenter à la poursuite d'une omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement, conformément à l'exigence temporelle du paragraphe 14(1).

Lorsqu'ils mentionnent les conclusions du Rapport, les auteurs ne dénoncent pas directement une omission d'assurer l'application efficace de la *Loi sur le développement durable* en vertu du paragraphe 14(1) de l'ANACDE et du paragraphe 5.1 des Lignes directrices. Par contre, le Secrétariat pourrait considérer que l'article 6 de la *Loi sur le développement durable* s'apparente à une loi de l'environnement conformément au paragraphe 45(2) de l'ANACDE.

Comme on l'a vu précédemment, les auteurs précisent que le Rapport a révélé que « la documentation des dossiers des sites miniers faite par le gouvernement comportait d'importantes lacunes<sup>32</sup> », et indiquait à quel point il est important de tenir à jour les dossiers des sites miniers, compte tenu de leur impact économique, social et environnemental important dans certaines régions<sup>33</sup>. Là encore, le simple fait de mentionner ou de citer un rapport ne démontre pas qu'il y a eu omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement conformément au paragraphe 14(1) et au paragraphe 5.1 des Lignes directrices.

Compte tenu de ce qui précède, toute communication révisée devrait être conforme aux exigences de l'introduction du paragraphe 14(1) et du paragraphe 5.1 des lignes directrices.

#### ***Alinéa 14(1)a)***

En vertu de l'alinéa 14(1)a), une communication doit être : « présentée par écrit, et dans une langue désignée par la Partie dans une notification au Secrétariat [...] ».

Le Secrétariat considère que la communication satisfait aux critères de l'alinéa 14(1)a), car elle est rédigée en français, qui est une des langues officielles désignées par les Parties comme langues de présentation des communications<sup>34</sup>.

---

32. Communication, paragr. 23.

33. *Ibid.*, Annexe 4, paragr. 2.99.

34. Voir le paragr. 3.2 des Lignes directrices.

**Alinéa 14(1)b)**

En vertu de l'alinéa 14(1)b), il faut que la communication « identifie clairement la personne ou l'organisation dont elle émane [...] ».

Le Secrétariat considère que les auteurs et leurs organisations sont clairement identifiés et que la communication satisfait donc au critère de l'alinéa 14(1)b).

**Alinéa 14(1)c)**

En vertu de l'alinéa 14(1)c), il faut que la communication « offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication, notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation [...] ».

En ce qui concerne les allégations relatives aux articles 232.1 et 232.4 de la Loi, et aux articles 111, 112 et 113 du Règlement, en particulier à propos du fait que le MRNF ne satisfait pas auxdits articles 112 et 113, parce que « cette mauvaise application du Règlement a pour résultat que les compagnies relevées ont failli à un total de 16 millions de dollars en garanties<sup>35</sup> », la communication ne satisfait pas aux exigences de l'alinéa 14(1)c) et, conformément au paragraphe 5.3 des Lignes directrices, elle ne contient pas « suffisamment [de] preuve[s] documentaire[s] » pour permettre au Secrétariat de l'examiner en ce qui a trait à cette allégation précise<sup>36</sup>. Par exemple, le Rapport mentionne de nombreux dossiers, mais ceux-ci n'ont été ni inclus dans le rapport ni fournis au Secrétariat par les auteurs. En outre, le Secrétariat manque d'information permettant de déterminer si les allégations relatives à toutes les lois citées

---

35. Communication, paragr. 36.

36. Dans des décisions précédentes, le Secrétariat a fait les observations suivantes : « Bon nombre des auteurs sont des organisations non gouvernementales de l'environnement qui disposent de ressources humaines et financières restreintes pour effectuer le contrôle de la conformité aux lois de l'environnement et recueillir des preuves dans les cas d'infraction. Ces contraintes sont un autre élément qui permet de conclure que les auteurs ont fourni suffisamment d'information, conformément à l'article 14, au sujet de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace du paragraphe 36(3) de manière générale. » SEM-98-004 (*BC Mining*), Notification au Conseil conformément au paragraphe 15(1), p. 15. Toutefois, dans le cas présent, la communication ne contient pas suffisamment de preuves documentaires pour établir un lien de causalité entre la prétendue « mauvaise application du Règlement » et le fait qu'on ait « failli à un total de 16 millions de dollars en garanties ». Une telle allégation doit nécessairement s'accompagner d'une quantité suffisante d'information pour permettre au Secrétariat de l'examiner en détail lors des étapes suivantes du processus, le cas échéant ; il semble que cette information soit disponible malgré les possibles problèmes de ressources que pourraient avoir les auteurs.

portent ou non sur une omission constante d'assurer l'application efficace desdites lois. En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle « le MRNF n'est pas en mesure de coordonner l'obtention de plans dans les délais prévus par la Loi<sup>37</sup> », la communication n'explique pas clairement quelles sont les limites établies par la Loi, et le Rapport ne peut à lui seul étayer les allégations des auteurs. Une communication révisée devrait corriger ce manque d'information afin d'illustrer les allégations des auteurs<sup>38</sup>.

#### *Alinéa 14(1)d)*

En vertu de l'alinéa 14(1)d), il faut que la communication « semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production [...] ».

La communication respecte l'alinéa 14(1)d) et le paragraphe 5.4 des Lignes directrices, et semble viser à promouvoir l'application de la loi plutôt qu'à harceler une branche de production.

#### *Alinéa 14(1)e)*

En vertu de l'alinéa 14(1)e), il faut que la communication « 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 [...] ».

La communication ne satisfait ni aux exigences de l'alinéa 14(1)e) ni à celles du paragraphe 5.5 des Lignes directrices. Les informations supplémentaires fournies au Secrétariat dans la lettre des auteurs datée du 21 septembre 2009 sont uniquement constituées de communiqués de presse et d'extraits d'articles de journaux, qui ne sont pas des communications écrites destinées aux autorités compétentes aux termes de l'alinéa 14(1)e) et du paragraphe 5.5 des Lignes directrices. On entend ici par communications écrites une lettre, un courriel, un fac-similé ou toute forme similaire de communication qui est envoyée directement par les auteurs aux autorités compétentes, doit porter sur les questions faisant l'objet de la communication, et doit dater d'avant la présentation de la communication. En outre, il faut joindre des copies de toute réponse de la Partie<sup>39</sup>.

37. Communication, paragr. 27.

38. Voir le paragraphe 1.1 des Lignes directrices.

39. Le Secrétariat a commenté l'exigence selon laquelle une communication devait être communiquée par écrit aux autorités compétentes de la Partie visée dans le cas suivant : A14/SEM/00-004/04/COM (BC Logging) [page 2] ; dans ce cas-là, la corres-

**Alinéa 14(1)f)**

En vertu de l'alinéa 14(1)f), il faut que la communication « [soit] déposée par une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie ».

Les auteurs précisent que la communication est déposée par des organisations et des personnes qui résident et sont établies à Montréal (Québec), Canada ; la communication satisfait donc aux exigences de l'alinéa 14(1)f).

**IV. DÉCISION**

La communication SEM-09-004 (*Exploitation minière au Québec*) ne satisfait pas à tous les critères d'admissibilité énoncés au paragraphe 14(1), en particulier dans son introduction, ainsi qu'aux alinéas 14(1)c) et e). Conformément au paragraphe 6.2 des Lignes directrices, les auteurs ont trente jours civils à compter de la date de la présente décision pour fournir une communication qui sera conforme aux exigences des alinéas a) à f) du paragraphe 14(1), faute de quoi le Secrétariat mettra fin au processus relatif à cette communication.

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

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

par : Marcelle Marion  
Conseillère juridique  
Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : David McGovern, Environnement Canada  
Michelle DePass, US EPA  
Enrique Lendo, Semarnat  
Evan Lloyd, CCE  
Auteurs

---

pondance potentiellement pertinente destinée aux autorités compétentes n'était pas incluse dans la communication, et le Secrétariat l'a donc réclamée par la suite.

## SEM-09-005

### *(Pêches dans la rivière Skeena)*

**AUTEUR :** NORTH COAST STEELHEAD ALLIANCE

**PARTIE :** CANADA

**DATE :** 15 octobre 2009

**RÉSUMÉ :** L'auteure allègue que le Canada omet d'assurer l'application efficace la *Loi sur les pêches*, du *Règlement de pêche du Pacifique* et plus précisément des paragraphes 22(1) et 22(2) du *Règlement de pêche (dispositions générales)*, relativement au non-respect allégué des conditions des permis de pêche et des avis relatifs à la rivière Skeena en Colombie-Britannique, au Canada.

#### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1) ET (2)** (18 mai 2010) Le Secrétariat juge que la communication satisfaisait aux critères établis [paragr. 14(1)] et qu'elle justifie la demande d'une réponse à la Partie [paragr. 14(2)].





## Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'Accord  
nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

**Auteur de la communication :** North Coast Steelhead Alliance  
**Représenté par :** Richard Overstall et Christina Cook  
**Partie :** Canada  
**Date de réception :** Le 15 octobre 2009  
**Date de décision :** Le 18 mai 2010  
**N° de la communication :** SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*)

---

*Nota : Bien que le mot « traduction » ne soit pas indiqué entre crochets, tous les passages faisant référence au contenu de la communication ont été traduits.*

### 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 ») établissent un processus permettant à toute personne ou organisation non gouvernementale de présenter une communication dans laquelle elle allègue qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le « Secrétariat » de la « CCE ») examine les communications afin de déterminer si elles répondent aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE<sup>1</sup> et dans les Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application

---

1. Tout au long du présent document, le mot « paragraphe » ou « article » désigne un paragraphe ou un article de l'ANACDE, à moins d'indication contraire.

visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE (les « Lignes directrices »). Une fois que le Secrétariat a établi qu'une communication répond aux critères énoncés au paragraphe 14(1), il détermine, en vertu des dispositions du paragraphe 14(2) de l'ANACDE, si cette communication justifie la demande d'une réponse à la Partie à l'ANACDE dont le nom figure dans la communication. À la lumière de la réponse de la Partie concernée, et conformément à l'ANACDE et aux Lignes directrices, le Secrétariat peut aviser le Conseil que la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel, en expliquant les raisons d'une telle recommandation en vertu du paragraphe 15(1). Si le Secrétariat décide qu'un dossier factuel n'est pas nécessaire ou que certaines circonstances le justifient, il n'examinera pas plus en détail la communication<sup>2</sup>.

2. Le 15 octobre 2009, la North Coast Steelhead Alliance (l'« auteure ») a présenté la communication SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*) (la « communication ») au Secrétariat, conformément à l'article 14 de l'ANACDE. L'auteure affirme que le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui concerne les permis de pêche délivrés par le ministère fédéral des Pêches et des Océans (le « MPO ») aux pêcheurs commerciaux de saumon dans la rivière Skeena, à l'intérieur des terres de la côte nord de la Colombie-Britannique, au Canada.

3. Après avoir analysé la communication SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*), le Secrétariat considère qu'elle répond à tous les critères d'admissibilité énoncés au paragraphe 14(1), et, conformément aux critères énoncés au paragraphe 14(2), il juge que la communication justifie la demande d'une réponse au gouvernement du Canada. Le Secrétariat explique ci-après les raisons de la présente décision.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

4. L'auteure allègue que le Canada omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, comme le prévoit la *Loi sur les pêches* (L.R.C. (1985), ch. F-14), en « autorisant les pêcheurs commerciaux de saumon de la côte nord de la Colombie-Britannique, au Canada, à passer outre les conditions des permis, qui visent à protéger et à conserver certaines espèces de poisson, principalement la truite arc-en-ciel, qui sont des « prises accessoires », c'est-à-dire des poissons capturés lors de la pêche d'autres types de poisson, principalement le saumon

2. On peut trouver tous les détails relatifs aux diverses étapes du processus, ainsi que les décisions passées du Secrétariat et les dossiers factuels, sur le site Web de la CCE : <<http://www.cec.org/citizen>>.

3. Communication à la p. 2.

sockeye<sup>3</sup> ». L'auteure mentionne que les omissions alléguées portent principalement sur les conditions de permis<sup>4</sup> énoncées dans le *Règlement de pêche (dispositions générales)* (le « RPDG »), à savoir les conditions imposées par les alinéas 22(1)a), h) et s) et le paragraphe 22(2) (« les lois visées »). L'auteure allègue également que le Canada a omis d'appliquer les lois de l'environnement susmentionnées, « enfreignant ainsi ses obligations en vertu du paragraphe 5(1) » de l'ANACDE. Dans la section ci-dessous, le Secrétariat résume les allégations de l'auteure.

5. Selon l'auteure, le MPO omet d'assurer l'application efficace des conditions suivantes des permis commerciaux : alinéa 22(1)a) du RPDG (concernant les espèces ou quantités de poissons qui peuvent être prises ou transportées), et qui n'autorise à aucun moment la prise de truite arc-en-ciel (espèce de poisson autre que le saumon) et de certaines espèces de saumon (kéta, coho et quinnat) à certaines périodes ; alinéa 22(1)h) du RPDG (concernant le type et la quantité d'engins et d'équipements de pêche qui peuvent être utilisés et leur grosseur ainsi que la manière dont ils doivent être utilisés) ; alinéa 22(1)s) du RPDG (qui exige la séparation, à bord du bateau, des poissons interdits selon leur espèce) ; paragraphe 22(2) du RPDG, qui autorise le ministre à modifier toute condition d'un permis pour assurer la conservation et la protection du poisson.

6. L'auteure souligne par ailleurs que le MPO est habilité à rendre des « ordonnances de modification », qui permettent de « fermer des zones de pêche précises pendant des périodes données », mais fait observer que ces ordonnances ne sont pas visées par la communication, et qu'elle fournit l'information qu'elles contiennent uniquement pour situer le contexte<sup>5</sup>. L'auteure mentionne que les ordonnances de modification peuvent viser à fermer des zones de pêche précises pendant des périodes données<sup>6</sup>. Elle fournit par ailleurs des informations à propos du contexte juridique de ses allégations, décrivant le rôle du *Règlement de pêche du Pacifique* de 1993 (le « RPP »), en vertu duquel « le ministre peut, à sa discrétion, délivrer un permis de pêche commerciale du saumon sur la côte Pacifique du Canada<sup>7</sup> ».

---

4. Communication à la p. 7. En particulier, l'auteure affirme que les conditions des permis visant la pêche au filet maillant et à la senne ne sont pas respectées.

5. Communication à la p. 6.

6. Communication aux pages 6 à 8. Les dispositions applicables aux ordonnances de modification et aux avis sont énoncées aux articles 6 et 7 du RPDG, et aux articles 53 et 54 du *Règlement de pêche du Pacifique* de 1993. La disposition relative à l'avis de modification prévu au paragraphe 22(2) du RPDG se trouve au paragraphe 22(3) du RPDG.

7. Communication à la p. 5.

7. L'auteure précise qu'on trouve cinq espèces de saumon dans le Pacifique Nord-Ouest : quinnat, kéta, coho, rose et sockeye<sup>8</sup>. Elle ajoute que ces espèces viennent au monde en eau douce, puis migrent vers l'océan au terme de la période d'élevage. Elles y restent, avant de retourner dans leur milieu d'eau douce d'origine, où elles fraient puis meurent ; elles le font une fois durant leur cycle de vie. L'auteure explique que, par contre, la truite arc-en-ciel qui se rend jusqu'à l'océan peut migrer à plusieurs reprises de l'eau douce à l'eau salée, et vice-versa, pour frayer<sup>9</sup>. Elle ajoute que les modifications apportées aux conditions des permis qui désignent les espèces de saumon interdites relèvent du paragraphe 22(2)<sup>10</sup>.

8. L'auteure mentionne également que la rivière Skeena est le deuxième site de migration de saumons sockeye du Canada en importance<sup>11</sup>. Elle précise que, depuis les années 1970, cette activité se traduit par la pêche en eau salée de stocks mélangés, avec la « prise accessoire » d'espèces non visées et protégées<sup>12</sup>. Elle affirme que l'application efficace des conditions des permis de pêche protégerait et préserverait la truite arc-en-ciel, grâce au tri des prises accessoires, à la réanimation des poissons dans des bassins spéciaux à bord des bateaux de pêche, et à la remise à l'eau immédiate des poissons non visés capturés accidentellement (comme la truite arc-en-ciel). Selon l'auteure, pour garantir un petit nombre de prises accessoires de poisson, on pourrait adapter les périodes de pêche commerciale, cibler les zones de pêche et imposer des méthodes comme l'adaptation de la taille des filets, et de la taille et du type de mailles<sup>13</sup>. L'auteure mentionne deux types de permis de pêche visés par ses propos : pêche au filet maillant et pêche à la senne<sup>14</sup>.

9. Selon l'auteure, les permis de pêche au filet maillant problématiques visent la pêche d'espèces de saumon et des espèces de poisson dont la prise accessoire est autorisée. Ces permis stipulent que seuls les saumons sockeye, coho, rose, kéta et quinnat peuvent être pêchés, en dehors des périodes de clôture<sup>15</sup>. En outre, l'auteure affirme que ces permis mentionnent quels engins et quel équipement de pêche sont autorisés, et exigent que chaque bateau soit équipé d'un bassin de réanimation du

---

8. Communication à la p. 3.

9. Communication à la p. 3.

10. Communication à la p. 14.

11. Communication à la p. 3.

12. Communication à la p. 3.

13. Communication à la p. 4.

14. Communication à la p. 7.

15. Communication à la p. 7.

poisson<sup>16</sup>. L'auteure ajoute qu'un permis de pêche au saumon à la senne exige en outre des pêcheurs qu'ils halent et trient leurs prises<sup>17</sup>.

10. L'auteure mentionne que la pêche au saumon dans la rivière Skeena est régie par la *Loi sur les pêches*<sup>18</sup> et deux de ses règlements d'application : le RPDG<sup>19</sup> et le RPP<sup>20</sup>. Elle ajoute que « le MPO a délégué la responsabilité de la gestion de la truite arc-en-ciel en eau douce au gouvernement de la Colombie-Britannique, même s'il doit quand même rendre compte de cette gestion au Parlement », et que le MPO demeure « directement responsable de la gestion de la truite arc-en-ciel en milieu marin<sup>21</sup> ». L'auteure indique que la *Loi sur les pêches* et les dispositions des règlements connexes visent un double objectif : la gestion et le contrôle appropriés des pêches côtières et intérieures, et la conservation et la protection du poisson<sup>22</sup>. L'auteure considère donc que les lois visées font partie de la « législation de l'environnement » telle que la définit le paragraphe 45(2) de l'ANACDE<sup>23</sup>.

11. L'auteure mentionne que les pêcheurs sont tenus de respecter les conditions des permis, au risque de faire l'objet d'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou d'une mise en accusation passible, en vertu de l'article 78 de la *Loi sur les pêches*, d'une amende, d'une peine d'emprisonnement ou des deux<sup>24</sup>. L'auteure affirme par ailleurs que « le ministère fédéral des Pêches et des Océans est tenu de réglementer les pêcheurs de saumon, de sorte que le taux de mortalité des prises accessoires de truites arc-en-ciel soit à la fois minimisé et maintenu sous les niveaux établis » dans une entente conclue en 1996 entre le ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique, le MPO et des groupes d'intervenants représentés par le Skeena Watershed Committee (puis mise en œuvre en 1997 et durant les années suivantes)<sup>25</sup>. L'auteure mentionne que la pêche dans la rivière Skeena est également régie par la politique énoncée dans les Plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) annuels et dans la politique opérationnelle de conservation et de protection du MPO<sup>26</sup>. Selon elle, même si l'on ne pratique pas la pêche

16. Communication à la p. 7.

17. Communication à la p. 7.

18. *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14.

19. *Règlement de pêche (dispositions générales)*, DORS/93-53.

20. *Règlement de pêche du Pacifique*, 1993, DORS/93-54.

21. Communication à la p. 5.

22. Communication aux p. 13 et 14.

23. Communication à la p. 14.

24. Communication aux p. 2 et 6.

25. Communication aux p. 2 et 6.

26. Communication à la p. 9.

commerciale de la truite arc-en-ciel, chaque PGIP produit depuis 1997 prévoit un taux d'exploitation maximal de 24 % pour cette espèce<sup>27</sup>.

12. L'auteure cite le PGIP de 2006 et fait observer que l'« objectif pour la truite arc-en-ciel de la rivière Skeena, ainsi que pour la truite arc-en-ciel de la côte nord, consiste à remettre à l'eau en prenant soin de leur nuire le moins possible toutes les truites arc-en-ciel capturées accidentellement lors de la pêche d'autres espèces<sup>28</sup>. Selon l'auteure, cet objectif exige des pêcheurs qu'ils respectent les conditions énoncées dans leur permis, par exemple en utilisant des techniques qui limiteront les prises accessoires interdites, et en réanimant puis en remettant à l'eau les truites arc-en-ciel capturées par accident<sup>29</sup>.

13. L'auteure mentionne qu'en 2006, la quantité de saumons qui ont remonté la rivière Skeena « a dépassé toutes les prévisions, puisqu'ils étaient environ trois millions<sup>30</sup> ». À l'inverse, elle mentionne qu'« un nombre peu élevé de truites arc-en-ciel ont remonté la rivière<sup>31</sup> ». L'auteure ajoute que le MPO a décidé à ce moment-là d'autoriser les pêcheurs commerciaux à travailler onze jours consécutifs de plus, afin de profiter de l'abondance du saumon sockeye<sup>32</sup>.

14. L'auteure allègue que, durant l'été 2006, le MPO a omis d'assurer l'application des conditions de permis et des modifications transmises aux pêcheurs commerciaux qui opéraient sur la côte nord-ouest du Pacifique, et autorisées par le ministre en vertu des paragraphes 22(1) et (2) du RPDG. Les conditions de permis dont fait mention l'auteure sont les suivantes<sup>33</sup> :

- Disposer de bassins de réanimation à bord du bateau durant la pêche.
- Trier, réanimer et remettre à l'eau les espèces non visées en prenant soin de leur nuire le moins possible.
- Ne jamais capturer de truites arc-en-ciel dont la pêche est interdite.
- Capturer et conserver du saumon kéta, coho et chinook uniquement durant certaines périodes.

---

27. Communication à la p. 9.

28. Communication à la p. 9.

29. Communication à la p. 9.

30. Communication à la p. 4.

31. Communication à la p. 4.

32. Communication à la p. 4.

33. Communication aux p. 7, 9 et 14.

15. L'auteure allègue que, durant l'été 2006, très peu de pêcheurs ont volontairement respecté les règles visant les prises accessoires, que ces règles ont été systématiquement enfreintes et que les conditions de permis susmentionnées n'ont pas été respectées par les pêcheurs commerciaux. À cet égard, l'auteure mentionne une correspondance du Ministère indiquant que les pêcheurs commerciaux détenteurs d'un permis se contentaient de remettre à l'eau leurs prises accessoires dès que les poissons arrivaient à bord, « morts ou vivants »<sup>34</sup>. L'auteure allègue qu'« en l'absence de respect volontaire, [le MPO] n'a pas fait appliquer les conditions de ces permis ou les modifications connexes<sup>35</sup> ». Elle précise en outre ceci :

Les efforts limités d'application de la loi à la pêche commerciale en eau salée depuis 2006 ne témoignent pas d'un regain de conformité de la part des pêcheurs. En 2008, le MPO observait encore un problème important lié aux navires à filet maillant, qui n'utilisaient pas de bassins de réanimation durant la pêche.<sup>36</sup>

16. Dans une lettre envoyée au ministre des Pêches et des Océans le 25 janvier 2007, l'auteure fait observer que « nous n'avons toujours pas élaboré de plan de gestion satisfaisant qui reconnaît les besoins de conservation du saumon dans la rivière Skeena, tout en prévoyant une allocation de ces poissons acceptable, équivalente à celle de 1975<sup>37</sup> ».

17. L'auteure allègue en outre qu'en 2006, les mesures d'application de la loi visaient largement la pêche récréative et les pêcheurs autochtones, et précise que « [l']omission par les bateaux de pêche commerciale en mer de réanimer et de remettre à l'eau les espèces interdites nuit beaucoup plus à la remontée des populations de saumons et de truites arc-en-ciel vulnérables que les infractions commises par les gens pratiquant la pêche récréative [et] les pêcheurs autochtones<sup>38</sup> ».

18. L'auteure affirme que, durant l'été 2006, le détachement du MPO de Prince Rupert a patrouillé pendant seulement 167,5 heures dans la zone marine de pêche commerciale au saumon, soit juste un peu plus de deux fois les heures passées dans cette zone en 2005, et ce, sans émettre d'avertissements et sans porter d'accusations en vertu des lois de l'environnement.

34. Communication à la p. 10.

35. Communication à la p. 10.

36. Communication à la p. 13. Voir l'annexe M à la p. 77.

37. Communication à la p. 13. Voir l'annexe N (Lettre au ministre des Pêches et des Océans datée du 25 janvier 2007).

38. Communication à la p. 13.



ronnement applicables<sup>39</sup>. L'auteure affirme en outre qu'il faut assurer l'application efficace des conditions des permis de pêche commerciale au filet maillant et à la senne, afin de protéger la santé et la biodiversité des espèces que ces lois de l'environnement sont censées protéger<sup>40</sup>, et conclut que la réduction des stocks de poisson résulte de la non-application des conditions des permis. L'auteure ajoute que cette non-application nuit « à l'ensemble de l'écosystème, ce qui comprend les êtres humains, les autres espèces de poisson et leur habitat<sup>41</sup> ». En outre, elle allègue que « les efforts limités d'application de la loi à la pêche commerciale en eau salée depuis 2006 ne témoignent pas d'un regain de conformité de la part des pêcheurs<sup>42</sup> ».

19. L'auteure affirme par ailleurs que la question a été exposée au gouvernement du Canada, par écrit et oralement, par « des personnes représentant divers intérêts sur le plan environnemental et récréatif<sup>43</sup> ». Elle ajoute qu'« il n'existe aucun recours privé réaliste » pour corriger les omissions alléguées d'assurer l'application efficace des lois visées, en raison des capacités financières limitées. L'auteure affirme également que, « [m]ême si les citoyens canadiens ont le droit d'intenter des poursuites privées en invoquant des infractions à la *Loi sur les pêches* et à ses règlements d'application lorsque le gouvernement refuse d'appliquer ces textes, le procureur général sursoit généralement à ces procédures et, en tout cas, elles ne permettent pas de régler le problème systémique que constitue la non-application persistante de la loi par le gouvernement canadien<sup>44</sup> ».

---

39. Communication à la p. 12.

40. À cet égard, l'auteure affirme ceci : « L'omission par les bateaux de pêche commerciale en mer de réanimer et de remettre à l'eau les espèces interdites nuit beaucoup plus à la remontée des populations de truites arc-en-ciel vulnérables que les infractions commises par les personnes pratiquant la pêche récréative et les pêcheurs autochtones. Quand le gouvernement décide de consacrer un nombre d'heures limité à l'application de la loi à ces types de pêcheurs, il n'exerce pas de façon raisonnable son pouvoir discrétionnaire d'allocation des ressources. » Communication aux pages 9 et 13.

41. Communication à la p. 14.

42. Communication à la p. 13.

43. Communication à la p. 13. Dans des décisions précédentes, le Secrétariat a établi qu'en vertu de l'alinéa 14(1)e), la communication avec les autorités compétentes ne doit pas nécessairement provenir directement de l'auteur, mais elle doit porter sur la question soulevée dans la communication, et sur les autres critères énoncés à l'alinéa 14(1)e). Voir, par exemple, la communication SEM-01-002 (*AAA Packaging*) à la page 4 : « rien dans la communication n'indique que la question précise abordée [...] a été communiquée par écrit par les auteurs ou d'autres personnes aux autorités canadiennes compétentes » (italiques ajoutés).

44. Communication à la p. 15.

### III. ANALYSE

20. L'article 14 de l'ANACDE autorise le Secrétariat à « examiner toute communication présentée par une organisation ou une personne et alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement [...]»<sup>45</sup>. Le Secrétariat juge que la communication répond aux critères énoncés aux alinéas 14(1)a) à f). Comme il l'a fait observer dans des décisions précédentes rendues en vertu du paragraphe 14(1)<sup>46</sup>, ce paragraphe ne cherche pas à instaurer un système de filtrage insurmontable. Cela signifie que le Secrétariat interprétera le contenu de chaque communication à la lumière de l'ANACDE et des Lignes directrices, mais sans que lesdits critères énoncés au paragraphe 14(1) soient interprétés et appliqués d'une manière restrictive. Le Secrétariat a analysé la communication SEM-09-001 dans cet esprit.

#### A. Introduction du paragraphe 14(1)

21. Le Secrétariat va maintenant examiner chaque élément du paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Ce paragraphe définit ce qu'est une « organisation non gouvernementale<sup>47</sup> ». L'auteure (la North Coast Steelhead Alliance) se présente comme une organisation sans but lucratif : « L'auteure est une entité sans but lucratif qui travaille avec tous les paliers de gouvernement, l'industrie, les collectivités et des groupes d'intervenants en vue de préserver et d'augmenter la population de truites arc-en-ciel sauvages de la rivière Skeena<sup>48</sup> ». L'auteure se présente également comme une organisation non gouvernementale<sup>49</sup>. Elle semble donc répondre à la définition d'organisation « non gouvernementale » énoncée au paragraphe 45(1) de l'ANACDE : il s'agit d'une organisation sans but lucratif et non gouvernementale, qui ne semble pas faire partie de quelque gouvernement que ce soit et ne relève pas de son autorité<sup>50</sup>.

45. Paragraphe 14(1) de l'ANACDE.

46. Voir, par exemple, la communication SEM-97-005 (*Biodiversité*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998) et communication SEM-98-003 (*Grands Lacs*), Décision rendue en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999).

47. Paragraphe 45(1) de l'ANACDE : « une organisation ou association scientifique, professionnelle, commerciale, à but non lucratif ou constituée dans l'intérêt du public, qui ne fait pas partie d'un gouvernement et ne relève pas de son autorité ».

48. Communication à la p. 2.

49. Communication aux pages 13 et 14. La communication contient une description de l'organisation : « L'auteure est une organisation non gouvernementale dont les membres sont des particuliers et des représentants d'autres organisations qui partagent le même intérêt pour la conservation et la protection des salmonidés de la rivière Skeena, en particulier de la truite arc-en-ciel. Les membres en question pratiquent la pêche dans cette rivière [...] ».

50. Communication à la p. 14.

22. Ayant établi que ce critère est respecté, le Secrétariat doit maintenant déterminer si les allégations portent sur une omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement « qui se poursuit »<sup>51</sup>. Le Secrétariat constate que les prétendues omissions d'assurer l'application efficace de la loi sont parfaitement documentées dans le cas des permis de pêche au filet maillant et à la senne délivrés en 2006<sup>52</sup>, mais que les allégations d'omission d'appliquer efficacement la législation de l'environnement semblent s'échelonner depuis au moins 2005 jusqu'au moment de la communication<sup>53</sup>. L'auteure fournit en outre les chiffres relatifs à la pêche commerciale pratiquée de 2000 à 2007, et les sommaires de la Partie sur la conformité et l'application de la loi durant les années en question, ainsi que les sections des examens d'après-saison effectués par le MPO en 2007 et 2008<sup>54</sup>.

23. L'information issue de ces examens et d'autres informations fournies dans les annexes à la communication semblent indiquer que la Partie a multiplié ses efforts d'application de la loi en 2007 et 2008 par

- 
51. Le Secrétariat a souvent indiqué que les allégations relatives à l'omission d'assurer l'application efficace de la loi doivent respecter l'exigence « temporelle », c'est-à-dire porter sur une situation qui semble « se poursuivre » lors de la présentation de la communication. C'est ce qu'on a observé dans les cas suivants : SEM-97-03 (*Fermes porcines du Québec*), p. 9, « la communication respecte les exigences temporelles du paragraphe 14(1), [...] en plus de préciser qu'un grand nombre de ces infractions se poursuivent toujours » ; SEM-99-02 (*Oiseaux migrateurs*), p. 4 : « la communication met l'accent sur des omissions alléguées qui se poursuivent. Elle satisfait donc à l'exigence énoncée dans la première phrase du paragraphe 14(1) ». Voir aussi SEM-09-004 (*Exploitation minière au Québec*), Décision du Secrétariat, note 31.
52. Communication à la p. 7. L'auteure fait référence aux permis visés par la communication : « Les permis de pêche visés par la présente communication sont les permis de pêche du saumon au filet maillant et à la senne sur la côte nord-ouest du Pacifique, délivrés par le ministre en 2006, en vertu de la Loi et de l'article 19 du RPP, à chaque pêcheur pour un bateau bien précis. »
53. Communication aux pages 13 et 15 et annexe M à la p. 77. L'auteure fait référence à une poursuite privée, mais précise qu'elle « ne règle pas le problème que constitue la non-application persistante de la loi par le gouvernement canadien », et indique qu'il s'agit d'un problème qui se poursuit : « Les poursuites privées [...] ne constituent pas une option viable pour l'application efficace de la loi lorsqu'on observe de nombreuses infractions à la loi fédérale. » L'auteure inclut un échange de courriels survenu le 8 août 2006 à propos de l'omission alléguée d'assurer l'application efficace des lois visées : « [É]tant donné que la saison de pêche [2006] était terminée pour cette année-là, on pourrait régler les problèmes de non-application l'année suivante » (communication à la p. 12). Plus loin dans la communication, l'auteure affirme que « les efforts limités d'application de la loi à la pêche commerciale en eau salée depuis 2006 ne témoignent pas d'un regain de conformité de la part des pêcheurs ». Elle ajoute que « le MPO observait encore un problème important lié aux navires à filet maillant, qui n'utilisaient pas de bassins de réanimation durant la pêche au saumon », communication à la p. 13.
54. Voir l'annexe E de la communication (Counterpoint Consulting, données pour 2004 à 2007, Tableau 11) à la p. 2, et l'annexe J (sommaires du MPO sur la conformité et l'application de la loi, 2000 à 2007).

rapport à 2006 : elle a augmenté les heures de patrouille, émis des avertissements et porté des accusations pour non-respect des conditions de permis<sup>55</sup>. Les données de 2009 relatives à l'observation et à l'application n'ont pas été intégrées à la communication, et il semble qu'elles n'étaient pas disponibles lors de sa présentation. Par contre, les données fournies ne permettent pas vraiment de déterminer en quoi la preuve d'un regain d'efforts d'application de la loi porte directement sur le domaine dans lequel, selon l'auteure, les lois visées ne sont pas appliquées efficacement<sup>56</sup>. Il semble par ailleurs que les allégations de non-respect des conditions de permis par les bateaux dotés de bassins de réanimation, et la remise à l'eau des espèces non visées en prenant soin de leur nuire le moins possible couvrent également une période antérieure à 2006, et que de telles allégations portent sur une situation qui se poursuivait en 2008<sup>57</sup>, malgré la multiplication des efforts d'application de la loi<sup>58</sup>. En outre, les allégations relatives aux effets néfastes des efforts d'application de la loi, qui visent de façon disproportionnée les personnes pratiquant la pêche récréative et les pêcheurs autochtones (plutôt que les pêcheurs commerciaux) portent sur une situation qui avait cours lors de la présentation de la communication<sup>59</sup>. Pour ces raisons, le Secrétariat considère que les allégations figurant dans la communication satisfont à l'exigence temporelle énoncée dans l'introduction du paragraphe 14(1).

- 
55. Voir les annexes J à N de la communication, particulièrement pour 2007 et 2008 (annexes L et M).
56. Les données sur la conformité et l'application de la loi qui ont été fournies portent sur une vaste zone, qui inclut la rivière Skeena, mais s'étend au-delà de celle-ci.
57. Voir l'annexe A de la communication, à la p. 83, qui allègue qu'en 2005, il y avait apparemment des problèmes de conformité liés aux bassins de réanimation et à la remise à l'eau des prises accessoires en veillant à nuire le moins possible au poisson.
58. Voir l'annexe M de la communication (sommaire à la mi-saison de la conformité et de l'application de la loi en ce qui concerne la conservation et la protection de la côte nord, du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> novembre 2008), p. 68 :  
« Cette saison, les employés de Prince Rupert affectés à la C et P ont principalement évalué les préoccupations exprimées à propos de la pêche commerciale au filet mailant dans les zones 3 et 4, car un grand nombre de bateaux ne respectaient pas, dès le début de la pêche, les exigences liées aux bassins de réanimation. En raison de cette pratique inacceptable, le MPO a demandé fermement aux membres de l'industrie de l'aider à améliorer le taux de conformité relativement à cet important outil de gestion. »
59. Communication aux pages 12 et 13 : « Seulement 10 % du temps passé à patrouiller dans la zone de pêche au saumon (209 heures) a été consacré à la pêche commerciale ;] les 90 % restants ont été consacrés à la pêche récréative et autochtone. Ces pourcentages n'ont pas changé de façon significative les années suivantes. [...] L'omission par les bateaux de pêche commerciale de réanimer les espèces interdites et de les remettre à l'eau nuit beaucoup plus à la remontée des populations de saumons et de truites arc-en-ciel vulnérables que les infractions des personnes pratiquant la pêche récréative et des pêcheurs autochtones. »

24. L'introduction du paragraphe 14(1) de l'ANACDE autorise le Secrétariat à examiner la communication d'une organisation non gouvernementale ou d'une personne « alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement<sup>60</sup> ». Le Secrétariat va maintenant déterminer, premièrement, si les lois visées constituent une « législation de l'environnement » et, deuxièmement, si les allégations dénoncent l'omission « d'assurer l'application efficace » de cette législation.

*Lois de l'environnement visées*

25. L'auteure allègue que la Partie a omis d'assurer l'application efficace de trois alinéas du paragraphe 22(1), ainsi que du paragraphe 22(2) du RPDG. Le Secrétariat a examiné les dispositions relatives aux conditions de permis contenues dans les alinéas 22(1)a, h) et s) du RPDG, ainsi qu'aux modifications apportées aux conditions de permis, au paragraphe 22(2) du RPDG, afin de déterminer s'il s'agit de lois de l'environnement telles que les définissent l'article 14 et le paragraphe 45(2) de l'ANACDE. L'auteure affirme par ailleurs que « la Partie ne respecte pas ses obligations en vertu du paragraphe 5(1) de l'[ANACDE]<sup>61</sup> ». L'alinéa 45(2)a) de l'ANACDE stipule avec pertinence que, aux fins du paragraphe 14(1) et de la Partie V,

« législation de l'environnement » désigne toute loi ou réglementation nationale, ou toute disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de protéger l'environnement ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé des personnes, en assurant : [...] (iii) la protection de la flore et de la faune sauvages, y compris les espèces menacées d'extinction, de leur habitat et des zones naturelles faisant l'objet d'une protection spéciale à l'intérieur du territoire de la Partie, et qui ne concerne pas directement la santé ou la sécurité au travail.<sup>62</sup>

26. Le paragraphe 22(1) du RPDG confère au ministre le pouvoir d'établir les conditions des permis de pêche afin d'assurer la conservation et la protection du poisson :

22. (1) En vue d'une gestion et d'un contrôle appropriés des pêches, et de la conservation et de la protection du poisson, le ministre peut intégrer à un permis toute condition qui ne contrevient pas au présent Règlement ou à un des règlements listés au paragraphe 3(4) et, en particulier, sauf disposition contraire, il peut définir les conditions applicables à n'importe lequel des éléments suivants :

60. Paragraphe 14(1) de l'ANACDE.

61. Communication à la p. 2.

62. Sous-alinéa 45(2)a)(iii) de l'ANACDE.

a) les espèces et les quantités de poisson dont la capture ou le transport est autorisé ;

[...]

h) le type, la taille et la quantité d'engins et d'équipement que les pêcheurs sont autorisés à utiliser, ainsi que la façon dont ils ont le droit de les utiliser ;

[...]

s) la séparation des poissons par espèce à bord du bateau[.]

27. Le paragraphe 22(2) du RPDG confère au ministre le pouvoir de modifier un permis aux fins de conservation et de protection du poisson :

Le ministre peut, aux fins de conservation et de protection du poisson, modifier les conditions d'un permis.

28. Le Secrétariat considère que le paragraphe 45(2), ainsi que les alinéas 22(1)a), h) et s) et le paragraphe 22(2) du RPDG, mentionnés dans la communication, sont des lois de l'environnement, qui ont pour objet la protection de l'environnement grâce à la protection des espèces de poisson (par exemple les « espèces [...] sauvages » sur le territoire de la Partie<sup>63</sup>. Dans certaines circonstances d'application, les lois visées

63. Le Secrétariat rappelle la communication SEM-97-001, *BC Hydro*, qui portait sur la gestion fédérale/provinciale des pêches en Colombie-Britannique, et précise que l'application efficace des lois qui font l'objet de la communication semble incomber au gouvernement fédéral, comme c'était le cas pour *BC Hydro*, même si cette communication traite d'une partie différente de la *Loi sur les pêches* :

« Le Canada insiste sur l'importance de la coopération entre les autorités provinciales et fédérales pour la protection de l'habitat du poisson et la promotion du respect de la loi, en précisant ce qui suit : « En Colombie-Britannique, les espèces anadromes et marines et leurs habitats sont gérés par le Canada, tandis que la Colombie-Britannique est responsable des espèces dulcicoles. La Colombie-Britannique entreprend également certaines activités liées à la gestion des habitats en eau douce, même si le Canada demeure responsable de l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* portant sur la protection de l'habitat. Cela crée un contexte administratif complexe dans lequel il est essentiel de coopérer, de viser des objectifs communs et d'être de bonne foi. » (Réponse du Canada, juillet 1997, p. 7). Le Canada précise que, même s'il existe un partenariat entre la province et le gouvernement fédéral, le Canada demeure le responsable ultime de l'application des dispositions de la *Loi sur les pêches* portant sur la protection de l'habitat. » (Dossier factuel *BC Hydro*, p. 17, 2000).

En outre, sur son site Web, le MPO précise ce qui suit : « Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) et la province de la Colombie-Britannique se partagent la gestion et la protection des stocks de poissons dans le réseau de la rivière Skeena. Le MPO est responsable de la conservation des populations de saumons dans la rivière et de la gestion des pêches qui les visent. La Colombie-Britannique, quant à elle, est responsable de la conservation des populations de saumons arc-en-ciel et de la pêche récréative

peuvent avoir également pour objet la gestion de la pêche ou de l'exploitation commerciale, de la pêche de subsistance et de la récolte de ressources naturelles par les autochtones, mais ces éléments ne semblent pas constituer l'objet premier des lois visées. En outre, les allégations contenues dans la communication portent directement sur l'application efficace des conditions de permis « destinées à protéger et à conserver certains types de poisson [...] »<sup>64</sup>. Par contre, le Secrétariat ne prend pas en considération les allégations relatives à l'omission d'assurer l'application efficace des conditions des permis détenus par les pêcheurs autochtones, car ces permis semblent assujettis à des lois autres que les lois visées, et l'auteure n'a pas réussi à démontrer de quelle façon lesdites lois s'appliquent à ces allégations<sup>65</sup>.

29. Par ailleurs, le Secrétariat ne prendra pas en considération l'allégation de l'auteure selon laquelle la Partie « ne respecte pas ses obligations en vertu du paragraphe 5(1) de l'[ANACDE] », parce que, comme il l'a mentionné dans des décisions précédentes, l'ANACDE n'est pas considéré comme une « législation de l'environnement » au sens du paragraphe 45(2) et des articles 14 et 15 – sauf si une Partie a intégré l'ANACDE ou des dispositions de l'Accord à ses textes de lois nationaux<sup>66</sup>. Ce n'est pas le cas au Canada.

qui les vise. » Voir <<http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/back-fiche/2008/pr08-fre.htm>> (consulté pour la dernière fois le 3/05/2010).

64. Communication à la p. 2.

65. Le PGI 2006-2007 de la région du Pacifique pour le saumon (Annexe A de la communication, p. 59) mentionne ceci : « L'accès des Premières nations à la pêche au saumon à des fins alimentaires, sociales et cérémonielles est géré au moyen de permis communautaires. Ces permis énoncent les caractéristiques et les niveaux de prise ciblés par groupes de Premières nations. »

66. Voir SEM 98-001-03 (*Guadalajara*), décision rendue en vertu du paragraphe 14(1) (2003), qui mentionne dans un extrait pertinent : « Les auteurs citent également les alinéas 5(1)*j*) et *l*), et les articles 6 et 7 de l'ANACDE, qui portent respectivement sur les mesures gouvernementales d'application des lois et règlements environnementaux, l'accès des parties privées aux recours et les garanties procédurales. Le Secrétariat pense qu'en règle générale, dans la mesure où ces articles imposent des obligations aux Parties (Canada, Mexique et États-Unis), le recours que propose l'Accord lorsqu'une Partie a apparemment omis de s'acquitter de ses obligations incombe aux autres Parties. L'article 14 de l'ANACDE décrit le processus exclusif permettant aux organisations non gouvernementales et aux personnes d'alléguer qu'une Partie n'assure pas l'application efficace de sa législation de l'environnement. Ce n'est que si une personne ou une ONG pouvait réclamer l'application des alinéas 5(1)*j*) et *l*) et des articles 6 et 7 de l'ANACDE en invoquant les lois nationales d'une Partie que ces dispositions pourraient justifier une communication en vertu de l'article 14 de l'Accord. Parce que les auteurs n'indiquent pas qu'ils ont réclamé l'application des alinéas 5(1)*j*) et *l*) et des articles 6 et 7 de l'ANACDE en invoquant les lois nationales de la Partie ou fait part de cette question à ladite Partie, nous ne pouvons pas conclure que les allégations selon lesquelles ces dispositions ne sont pas appliquées répondent effectivement aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord. En bref, le Secrétariat considère que les allégations selon lesquelles les

*Allégations à propos de l'omission d'assurer l'application efficace de la loi*

30. Le Secrétariat doit maintenant déterminer si les allégations contenues dans la communication SEM-09-005 portent sur l'omission d'assurer « l'application efficace » de la législation de l'environnement, conformément à ce que stipule l'introduction du paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Le Secrétariat a interprété à maintes reprises le paragraphe 14(1) afin d'exclure les allégations relatives à une incohérence du texte de loi lui-même. Il considère que l'ensemble de la communication dénonce des omissions d'assurer l'application efficace des lois de l'environnement de la Partie, au lieu de dénoncer des incohérences dans les textes de loi.

31. Le Secrétariat va maintenant examiner chaque alinéa du paragraphe 14(1) de l'ANACDE (a) à f)).

a) *la communication « est présentée par écrit et dans une langue désignée par la Partie dans une notification au Secrétariat ; »*

32. Le Secrétariat considère que la communication répond au critère énoncé à l'alinéa 14(1)a) de l'ANACDE, car elle a été rédigée en anglais, qui est une langue officielle désignée par les Parties pour la présentation des communications<sup>67</sup>.

b) *la communication « identifie clairement la personne ou l'organisation dont elle émane ; »*

33. La communication contenait le nom et l'adresse postale de l'auteure et de la personne qui l'a déposée. L'énoncé du nom et de l'adresse de la personne ou de l'organisation présentant la communication suffit au Secrétariat pour identifier clairement l'auteure, à savoir la North Coast Steelhead Alliance. Le Secrétariat considère que l'auteure et l'organisation sont clairement identifiées, et donc que la communication répond au critère énoncé à l'alinéa 14(1)b)<sup>68</sup>.

---

alinéas 5(1j) et l) et les articles 6 et 7 de l'ANACDE n'ont pas été appliqués efficacement ne répondent pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord. »

67. L'article 19 de l'ANACDE stipule que « [l]es langues officielles de la CCE seront le français, l'anglais et l'espagnol ». Parallèlement, la section 3.2 des Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE (les « Lignes directrices ») stipule ceci : « La communication peut être rédigée en français, en anglais ou en espagnol, langues que les Parties ont désignées pour la présentation des communications. »

68. À cet égard, voir SEM-07-005 (*Résidus de forage à Cunduacán*), Décision en vertu du paragraphe 14(3) (8 avril 2009), alinéa 25a).



- c) *la communication « offre suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat d'examiner la communication, notamment les preuves documentaires sur lesquelles peut être fondée l'allégation ; »*

34. L'auteure fournit plusieurs rapports, documents et communications échangés avec le MPO, dont certains ont été obtenus grâce à la *Loi sur l'accès à l'information* de la Partie<sup>69</sup>. La documentation fournie à l'appui de la communication provient de diverses sources, comme les avis du MPO<sup>70</sup>, les permis de pêche<sup>71</sup> et les rapports de consultants<sup>72</sup>, qui sont tous liés aux allégations contenues dans la communication<sup>73</sup>. En particulier, les rapports et documents joints en annexe portent sur les pêches dans la rivière Skeena et sur la côte nord-ouest du Pacifique, et couvrent les périodes pertinentes indiquées dans les allégations<sup>74</sup>. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat considère que la communication fournit suffisamment d'information pour lui permettre de l'examiner, et répond donc au critère énoncé à l'alinéa 14(1)c).

- d) *la communication « semble viser à promouvoir l'application de la législation plutôt qu'à harceler une branche de production ; »*

35. En se basant sur l'information dont il dispose actuellement, le Secrétariat considère que la communication satisfait aux critères énoncés à l'alinéa 14(1)d), car elle semble chercher à promouvoir l'application des lois visées plutôt qu'à harceler l'industrie<sup>75</sup>. En prenant la présente

69. Annexe C de la communication. Les documents obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* sont 38 courriels envoyés par des fonctionnaires du MPO à propos des pêches dans la rivière Skeena à divers fonctionnaires provinciaux et aux autorités du MPO, entre le 25 août et le 7 septembre 2006.

70. Annexes G et H de la communication. L'avis de pêches justifié par une variation était daté du 19 août 2006, pour la zone C ; l'avis de pêches relatif aux filets maillants était daté du 29 août 2006, pour les zones de gestion 4 et 5.

71. Annexe F de la communication : exemple de permis de pêche du saumon au filet mailant pour la période allant du 2 juin 2006 au 31 mars 2007.

72. Annexes D et E de la communication : Rapport de C.J. Walters, J.A. Lichatowich, R.M. Peterman et J.D. Reynolds, *Report of the Skeena Independent Science Review Panel*, présenté au ministère des Pêches et des Océans et au ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique le 15 mai 2008, 140 pages ; et Counterpoint Consulting, *Economic Dimensions of Skeena Watershed Salmonid Fisheries*, octobre 2006, 111 pages.

73. La communication mentionne plusieurs sites Web à l'annexe A, Ministère des Pêches et des Océans, *Pacific Region, Integrated Fisheries Management Plan, IFMP, Salmon Northern B.C. 1 June 2006 to 31 May 2007*, 86 pages, pages 3 à 8.

74. Annexe A de la communication, *PGIP* 1<sup>er</sup> juin 2006 au 31 mai 2007.

75. Le Secrétariat s'est inspiré de la section 5.4 des Lignes directrices, qui stipule que, pour déterminer si la communication vise « à promouvoir l'application efficace de la législation, plutôt qu'à harceler une branche de production », le Secrétariat déterminera : « a) si la communication met l'accent sur les actes ou omissions d'une Partie

décision, le Secrétariat note que l'auteure de la communication est notamment inquiète à propos de ce qu'elle qualifie d'efforts disproportionnés d'application de la loi aux personnes pratiquant la pêche récréative. Toutefois, elle analyse également des données comparatives sur les efforts d'application de la loi déployés par les fonctionnaires du MPO à propos des permis de pêche commerciale, récréative et autochtone pour 2006, 2007 et 2008<sup>76</sup>. Selon l'auteure, ces données montrent que les priorités du MPO en matière d'application de la loi ont un effet néfaste sur la remontée des « populations de saumons et de truites arc-en-ciel vulnérables ». L'information dont dispose le Secrétariat ne lui permet pas d'affirmer que l'auteure entretient une relation concurrentielle avec les détenteurs de permis commerciaux mentionnés dans sa communication, ou qu'elle est elle-même un concurrent susceptible de retirer un avantage économique de la communication.

36. Le Secrétariat considère également que la communication semble mettre l'accent sur les actes et les omissions allégués de la Partie, conformément à la ligne directrice 5.1, plutôt que sur la conformité d'une société ou d'une entreprise déterminée pratiquant la pêche dans la rivière Skeena. Pour ces raisons-là, le Secrétariat pense que la communication satisfait au critère énoncé à l'alinéa 14(1)d).

e) *la communication « 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 ; »*

37. L'auteure mentionne que les questions soulevées dans la communication ont été transmises à la Partie, par écrit et oralement, par des personnes représentant divers intérêts sur le plan environnemental et récréatif<sup>77</sup>. L'auteure fournit des renseignements indiquant qu'elle a fait part de ses préoccupations à propos de l'application des conditions de permis par écrit en 2006, 2007 et 2008 au ministère des Pêches et des Océans, ainsi qu'à ses autorités chargées de faire appliquer les lois visées<sup>78</sup>. L'auteure a inclus des copies des courriels envoyés en 2008 au détachement de Prince Rupert du MPO en vue de l'application de la

---

plutôt que sur le respect de la législation de l'environnement de la part d'une société ou d'une entreprise déterminée, particulièrement lorsque l'auteur est un concurrent qui pourrait en retirer un avantage économique ; b) la communication semble futile. »

76. Communication à la p. 12.

77. Communication à la p. 13. Voir l'annexe N, Lettre au ministre des Pêches et des Océans datée du 25 janvier 2007.

78. Certaines communications étaient des reportages/articles de médias décrivant les protestations du maire de Prince Rupert en 2006.

loi<sup>79</sup>, et des lettres qu'elle a envoyées à l'autorité compétente<sup>80</sup>. L'auteure a inclus en annexe d'autres communications entre les fonctionnaires de la Colombie-Britannique et l'autorité compétente à propos des problèmes d'application de la loi en ce qui concerne les pêches dans la rivière Skeena<sup>81</sup>. Pour toutes ces raisons, le Secrétariat considère que la communication satisfait aux critères énoncés à l'alinéa 14(1)e).

f) *la communication « est déposée par une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie »*

38. Enfin, le Secrétariat détermine si la communication a été présentée par une personne ou une organisation résidant ou établie sur le territoire d'une Partie. L'auteure indique que son adresse se trouve à Hazelton (C.-B.), Canada. Le Secrétariat juge donc que la communication satisfait à l'exigence de l'alinéa 14(1)f).

#### **B. Facteurs énoncés au paragraphe 14(2)**

39. Le Secrétariat examine une communication en vertu du paragraphe 14(2) quand il juge qu'elle répond aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Ayant déterminé dans la section précédente que la communication satisfaisait effectivement aux exigences du paragraphe 14(1) de l'ANACDE, le Secrétariat va maintenant l'examiner en vertu du paragraphe 14(2), afin de déterminer s'il devrait demander une réponse de la Partie à la communication.

40. Le paragraphe 14(2) de l'ANACDE se lit comme suit :

Lorsqu'il décidera s'il y a lieu de demander une telle réponse, le Secrétariat cherchera à déterminer :

a) s'il est allégué que la personne ou l'organisation qui présente la communication a subi un préjudice ;

79. Communication, Preuve K : copies de trois courriels envoyés par le président de la Coast Steelhead Alliance on Compliance, et sommaires de l'application de la loi (*Enforcement Summaries*) envoyés au superviseur du détachement chargé de la conformité et de l'application de la loi, datés du 16 janvier 2008, du 11 février 2008 et des 22 et 23 juillet 2008.

80. Communication à la p. 13. Voir l'annexe N, Lettres au ministre des Pêches et des Océans, incluant celle du 25 janvier 2007. Les autres lettres présentées à l'annexe N étaient adressées aux responsables des US Scientific Certification Systems (5 février 2007) et au ministre de l'Environnement de la Colombie-Britannique (4 février 2007). Des copies de ces deux dernières lettres ont été transmises au ministre des Pêches et des Océans, qui est l'autorité compétente.

81. Annexe B de la communication : courriels envoyés par les fonctionnaires du MPO au ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique, p. 23 à 26.

- b) si la communication, seule ou combinée à d'autres, soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent accord ;
  - c) si les recours privés offerts par la législation de la Partie ont été exercés ;
  - d) si les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse.<sup>82</sup>
- a) *s'il est allégué que la personne ou l'organisation qui présente la communication a subi un préjudice*

41. Premièrement, le Secrétariat détermine si la communication fait état de préjudices causés à la personne ou à l'organisation qui l'a présentée en vertu de l'alinéa 14(2)a). En s'appuyant sur les lignes directrices 7.4a) et b), le Secrétariat détermine en outre si le préjudice allégué est imputable, selon l'auteure, à la présumée omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement, et si le préjudice allégué est relié à la protection de l'environnement<sup>83</sup>. L'auteure dit être « une organisation non gouvernementale de l'environnement dont les membres sont des particuliers et des représentants d'autres organisations qui partagent le même intérêt pour la conservation et la protection des salmonidés de la rivière Skeena, en particulier de la truite arc-en-ciel<sup>84</sup> ». L'auteure affirme que ses membres pratiquent la pêche dans cette rivière, et allègue que « toute atteinte à la viabilité des stocks de poisson porte préjudice (alinéa 14(2)a)) à l'ensemble de l'écosystème, ce qui comprend les êtres humains, les autres espèces de poisson et leur habitat<sup>85</sup> ». L'auteure affirme également que le Canada omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur les pêches* « en autorisant les pêcheurs commerciaux de saumon sur la côte nord-ouest du Pacifique, en Colombie-Britannique (Canada) à ne pas respecter les conditions de permis visant à protéger et à conserver certains types de poisson, principalement la truite arc-en-ciel, qui sont capturés comme des prises accessoires<sup>86</sup> ». Le Secrétariat conclut que la communication allègue que l'organisation a subi un préjudice, et respecte donc les dispositions de l'alinéa 14(2)a), et que cette allégation est liée à la protection de l'environnement.

82. Paragraphe 14(2) de l'ANACDE.

83. Alinéa 14(2)a) de l'ANACDE et lignes directrices 7.4a) et b).

84. Communication à la p. 14.

85. Communication à la p. 14.

86. Communication à la p. 2.

- b) *si la communication, seule ou combinée à d'autres, soulève des questions dont une étude approfondie serait propice à la réalisation des objectifs du présent accord*

42. Le Secrétariat s'est appuyé sur l'alinéa 14(2)b afin de déterminer si la communication soulève des questions dont une étude approfondie permettrait d'atteindre plus facilement les objectifs de l'Accord. À cet égard, la communication contient des renseignements détaillés sur les pratiques exemplaires de préservation et de conservation du poisson, ainsi que des informations sur les méthodes d'application de la loi au secteur des pêches. Une étude plus approfondie des questions soulevées dans la communication serait donc « propice à la réalisation des objectifs » de l'ANACDE, énoncés aux alinéas 1a), f), g) et h)<sup>87</sup>.

- c) *si les recours privés offerts par la législation de la Partie ont été exercés*

43. Conformément à l'alinéa 14(2)c), le Secrétariat a cherché à déterminer si des recours privés offerts par la Partie avaient été exercés. Pour ce faire, il s'est également basé sur la ligne directrice 7.5b)<sup>88</sup>. L'auteure affirme que « il n'existe aucun recours privé réaliste (alinéa 14(2)c))<sup>89</sup> ». Selon la communication, « [s]oit l'auteure n'est pas habilitée à utiliser des recours civils, soit elle juge qu'une telle option n'est pas pratique<sup>90</sup> ». En outre, l'auteure mentionne que, « [m]ême si les citoyens canadiens ont le droit d'intenter des poursuites privées en invoquant des infractions à la *Loi sur les pêches* et à ses règlements d'application lorsque le gouvernement refuse d'appliquer ces textes, le procureur général suspend généralement ces procédures et, en tout cas, elles ne permettent pas de régler le problème systémique que constitue la non-application persistante de la loi par le gouvernement canadien<sup>91</sup> ». Elle allègue que

87. Les objectifs en question sont les suivants :

- « a) encourager la protection et l'amélioration de l'environnement sur les territoires des Parties pour assurer le bien-être des générations présentes et futures ;
- f) renforcer la coopération en vue de l'élaboration et de l'amélioration des lois, réglementations, procédures, politiques et pratiques environnementales ;
- g) favoriser l'observation et l'application des lois et réglementations environnementales ;
- h) encourager la transparence et la participation du public quant à l'élaboration des lois, réglementations et politiques environnementales [...] »

88. En vertu de la ligne directrice 7.5, « [i] En vérifiant si les recours privés offerts par la Partie visée en vertu de sa législation ont été exercés, le Secrétariat cherche à déterminer : [...] b) si des démarches raisonnables ont été entreprises pour exercer de tels recours avant de présenter une communication, en tenant compte du fait que, dans certains cas, il peut exister des obstacles à ces recours. »

89. Communication à la p. 15.

90. Communication à la p. 15.

91. Communication à la p. 15.

« [l]es poursuites privées [...] ne constituent pas une option viable pour l'application efficace de la loi lorsqu'on observe de nombreuses infractions à la loi fédérale<sup>92</sup> ».

44. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat pense que l'auteure ne semble pas avoir accès aux recours privés offerts par les lois de la Partie, même si, de son propre aveu, elle n'est pas en mesure de les invoquer pour des raisons financières. Le Secrétariat constate que l'alinéa 14(2)c) ne définit pas le terme « recours privés », même s'il suppose qu'on peut interpréter ce terme dans le contexte du système de justice de la Partie concernée. Dans ce cas-ci, l'auteure a bénéficié des conseils d'un juriste indépendant<sup>93</sup>. Selon le Secrétariat, le fait d'obtenir les conseils juridiques à propos de l'utilisation de recours privés peut être considéré comme une « démarche » aux termes de la ligne directrice 5.6. Il note également que l'expression « y compris les recours privés exercés » dans cette même ligne directrice apparaît après le mot « démarches ». À ce sujet, l'auteure a indiqué qu'elle ne pensait pas, après avoir obtenu des conseils juridiques, qu'il serait pratique d'utiliser des recours privés. On peut considérer que la ligne directrice 7.5b) aborde cette situation. Il semble que l'auteure n'ait pas exercé de recours privés au sens où elle n'a pas porté ses allégations devant les tribunaux. Mais elle a entrepris d'autres « démarches », notamment en participant aux discussions relatives aux plans de gestion intégrée des pêches du gouvernement<sup>94</sup>, en déployant des efforts afin d'obtenir des informations du gouvernement grâce à la *Loi sur l'accès à l'information*, et en communiquant avec la Partie à propos des questions à l'étude<sup>95</sup>. En outre, l'auteure joint à sa communication un rapport contenant la plainte adressée par un citoyen au chef de secteur du MPO pour le bureau régional de gestion de la ressource de Prince Rupert, dans lequel il relate ce dont il a été témoin, et qui contient la réponse du chef de secteur<sup>96</sup>. Aux termes de la ligne directrice 7.5a), le Secrétariat considère qu'il ne semble pas que l'éventuelle préparation d'un dossier factuel chevaucherait ou entraverait des recours privés et, aux termes de la ligne directrice 7.5b), il semble que l'auteure ait entrepris des démarches raisonnables pour exercer des recours privés ; en outre (comme on l'a vu précédemment), elle affirme avoir rencontré des obstacles en cherchant à exercer ces recours. À la lumière de ce qui

92. Communication à la p. 15.

93. Communication à la p. 15, paragr. 2.

94. Communication à la p. 2. Le Skeena Watershed Committee et le Plan de gestion intégrée des pêches de 2006 sont mentionnés par l'auteure dans les notes en bas de page 2 et 4.

95. Communication à la p. 2.

96. Communication aux pages 10 et 11. La plainte du citoyen et le rapport présenté au MPO figurent à l'annexe I. Le courriel du MPO daté du 8 août 2006 figure à l'annexe C, p. 19.

précède, le Secrétariat considère que la communication satisfait aux critères énoncés à l'alinéa 14(2)c).

*d) si les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse*

45. En ce qui concerne l'alinéa 14(2)d) et en se basant sur la ligne directrice 7.6<sup>97</sup>, le Secrétariat cherche à déterminer si les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement de moyens d'information de masse. En examinant la communication et ses annexes, on constate que l'auteure mentionne que celle-ci est principalement basée sur des informations obtenues des gouvernements fédéral et provincial, de l'industrie et des chercheurs<sup>98</sup>, mais aussi sur la participation directe de l'auteure aux activités de pêche dans la rivière Skeena et sur la côte nord-ouest de la Colombie-Britannique.

46. Le Secrétariat considère que le contenu de la communication n'est pas tiré uniquement de moyens d'information de masse. Aux termes de la ligne directrice 7.6, on peut considérer que l'auteure a eu accès par des moyens raisonnables à d'autres sources d'information (principalement des documents gouvernementaux) et s'appuie sur ces sources pour avancer ses allégations.

#### IV. CONCLUSION

47. Pour les motifs énoncés ci-dessus, le Secrétariat a décidé, en s'appuyant sur les Lignes directrices, que la communication SEM-09-005 (*Pêches dans la rivière Skeena*) satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord. Après avoir également pris en considération les critères énoncés au chapitre 14(2) et les lignes directrices correspondantes, le Secrétariat décide en outre que la communication justifie la demande d'une réponse au gouvernement du Canada.

48. Dans sa réponse, la Partie voudra peut-être inclure des informations relatives aux allégations de l'auteure selon lesquelles le Canada omet d'assurer l'application efficace des alinéas 22(1)a), h) et s) et du paragraphe 22(2) du RPDG. Le gouvernement du Canada voudra

---

97. La ligne directrice 7.6 se lit comme suit :

« En vérifiant s'il est justifié de demander une réponse à la Partie visée lorsque les faits allégués dans la communication sont tirés exclusivement des moyens d'information de masse, le Secrétariat détermine si l'auteur avait accès, par des moyens raisonnables, à d'autres sources d'information ayant un rapport avec l'allégation que contient la communication. »

98. Communication à la p. 15.

peut-être, dans la mesure où c'est possible, inclure des informations sur les efforts qu'il a déployés pour assurer l'application efficace des lois de l'environnement visées, de 2000 à aujourd'hui<sup>99</sup>. En particulier, la Partie voudra peut-être intégrer à sa réponse des informations relatives à deux points : 1) efforts d'application de la loi dans la zone faisant l'objet de la communication, et mesure dans laquelle ces efforts permettent de conserver et de protéger le poisson conformément aux lois visées ; 2) information concernant l'affectation de ressources d'application de la loi, et allégations de l'auteure selon lesquelles un nombre disproportionné de pêcheurs non commerciaux est ciblé, ce qui aurait des effets néfastes sur la conservation et la protection du poisson<sup>100</sup>.

49. Le Secrétariat demande au gouvernement du Canada de répondre à la communication conformément au paragraphe 14(3) de l'Accord, et mentionne que toute réponse devra normalement être reçue dans les 30 jours suivant la présente décision. Une copie de la communication et de ses annexes a été transmise à la Partie sous pli séparé.

50. Reconnaissant qu'une réponse du gouvernement du Canada peut contenir des informations confidentielles et qu'il rendra publics les motifs à l'appui de sa décision de recommander ou non la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat rappelle que le paragraphe 17.3 des Lignes directrices recommande à la Partie de fournir son propre résumé de l'information confidentielle qui sera dévoilée au public.

---

99. On a choisi 2000 comme année de référence parce qu'apparemment, c'est cette année-là qu'on a commencé la pêche sélective en appliquant le plafond de 24 %. En utilisant cette année comme année de référence, on pourrait faire la lumière sur les questions soulevées dans la communication. Voir l'annexe B de la communication, p. 29.

100. Le Secrétariat note qu'à cet égard, toute réponse pourrait inclure des informations sur « un exercice raisonnable de leur pouvoir discrétionnaire » et toute « décision, prise de bonne foi, d'affecter les ressources disponibles au règlement d'autres problèmes environnementaux », conformément au paragraphe 45(1) de l'ANACDE.



Respectueusement soumis,

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

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

par : Marcelle Marion  
Conseillère juridique  
Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : M. David McGovern, représentant suppléant du Canada,  
Environnement Canada  
M<sup>me</sup> Michelle DePass, représentante suppléante des  
États-Unis, US EPA  
M. Enrique Lendo, représentant suppléant du Mexique,  
Semarnat  
M. Evan Lloyd, directeur exécutif de la CCE  
Auteurs

## **SEM-10-001**

*(Canyon du Sumidero)*

**AUTEUR :** COMITÉ PRO-MEJORAS DE LA RIBERA CAHUARÉ

**PARTIE :** MEXIQUE

**DATE :** 25 février 2010

**RÉSUMÉ :** L'auteur allègue que depuis 1963, une société mène des activités d'extraction de calcaire dans une mine à ciel ouvert à proximité du parc national Cañón del Sumidero, et qu'au cours des dernières années, la paroi orientale des gorges a été « sérieusement endommagée par des lézardes » dues aux activités de la carrière. De plus, l'auteur signale que les activités d'extraction de la mine à ciel ouvert peuvent être à l'origine de certains impacts négatifs sur l'environnement et la santé, notamment le bruit et les émissions atmosphériques qui dépassent les limites maximales permises ; les dommages à la faune et à la flore, et les risques pour la santé respiratoire de la communauté voisine de la Ribera de Cahuaré.

### **DÉCISION DU SECRÉTARIAT :**

**PAR. 14(1)  
(14 juin 2010)** Le Secrétariat juge que la communication ne satisfaisait pas les critères énoncés au paragraphe 14(1).



## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1)  
del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

**Peticionario:** Comité Pro-Mejoras de la Ribera Cahuaré

**Representados por:** Fernando Velázquez Pérez  
Raúl Guerrero Borraz  
Ma. Alejandra Aldama Pérez  
Sandra López Martínez

**Parte:** Estados Unidos Mexicanos

**Fecha de recepción:** 25 de febrero de 2010

**Fecha de la determinación:** 14 de junio de 2010

**Núm. de petición:** SEM-10-001 (*Cañón del Sumidero*)

---

### INTRODUCCIÓN

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”) establecen un proceso que permite a cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado” de la “CCA”) examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (las “Directrices”). Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la

hubiere— y en conformidad con el ACAAN y las Directrices, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario —o bien, ante la existencia de ciertas circunstancias— no prosigue con el trámite de la petición.<sup>1</sup>

2. El 25 de febrero de 2010, el Comité Pro-Mejoras de la Ribera Cahuaré (el “Peticionario”) presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición en conformidad con el artículo 14 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (ACAAN o el “Acuerdo”). El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de una mina a cielo abierto para la explotación de piedra caliza, ubicada adyacente al Parque Nacional Cañón del Sumidero en el estado de Chiapas, México. El Peticionario afirma que las operaciones de dicha cantera están ocasionando cuarteaduras en la cara oriente de la pared del cañón y está dañando la flora y fauna de dicho Parque Nacional, así como la salud de la población de la comunidad vecina.

3. Tras haber analizado la petición SEM-10-001 (*Cañón del Sumidero*), el Secretariado ha determinado que ésta no cumple con todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) del Acuerdo y notifica al Peticionario que cuenta con 30 días para presentar una versión revisada de la petición. Asimismo, le notifica al Peticionario que de no recibirse, el Secretariado no continuará con el trámite de SEM-10-001. En conformidad con el inciso 6.1 de las Directrices, el Secretariado expone las razones de su determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

4. El Peticionario asevera que México está omitiendo la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de la supuesta operación irregular de una mina a cielo abierto que supuestamente está ocasionando daños al área natural protegida Parque Nacional Cañón del Sumidero (el “Parque” o el “Cañón del Sumidero”).<sup>2</sup> El Peticionario asevera que México está omitiendo la aplicación efectiva del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA).<sup>3</sup> La

1. Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, se puede consultar el sitio de la CCA en: <<http://www.cec.org/citizen/?varlan=es>>.

2. Petición, pp. 1, 2, 3, 5 y 6.

3. *Ibid.*, pp. 4 y 5.

petición refiere a disposiciones tales como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) “en materia de emisión de partículas contaminantes a la atmósfera como polvo, humos y vapores”<sup>4</sup> (*sic*) y a la LGEEPA “en materia de Audición Ambiental”<sup>5</sup> (*sic*), así como al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 8 de diciembre de 1980 que creó la área natural protegida del Parque Nacional Cañón del Sumidero.<sup>6</sup>

5. El Peticionario apunta que desde 1963 la empresa denominada Cales y Morteros del Grijalva S.A. de C.V. (la “empresa”) ha estado operando una mina a cielo abierto (la “mina” o la “cantera”) adyacente al Cañón del Sumidero. El Peticionario afirma que la empresa se dedica a la extracción de piedra caliza y material pétreo proveniente de la cantera, el cual se procesa para obtener calhidra, caliche, grava, gravilla, granzón y otros materiales destinados a la construcción.<sup>7</sup>

6. Asevera que en años recientes la cara oriente de la pared del cañón, así como las casas de los habitantes del municipio vecino de Chiapa de Corzo, han estado dañadas con cuarteaduras debido —supuestamente— a las vibraciones causadas por la utilización de dinamita como detonador para la extracción del material.<sup>8</sup>

7. El Peticionario señala además que la operación de la mina a cielo abierto, está ocasionando efectos negativos a la flora y fauna del Parque,<sup>9</sup> así como a “la salud de la población y sus viviendas”.<sup>10</sup> Asevera que la cantera emite ruido que rebasa los límites permitidos por la normatividad,<sup>11</sup> así como partículas contaminantes a la atmósfera generados durante la operación de la maquinaria de la cantera.<sup>12</sup> Señala que la maquinaria genera emisiones fugitivas; que las operaciones de la empresa que opera la cantera son inadecuadas pues se están descargando aguas residuales sin previo tratamiento al río Grijalva,<sup>13</sup> y que presentó una denuncia por la supuesta tala de árboles como consecuencia de la extracción de material de la cantera.<sup>14</sup> El Peticionario afirma que

---

4. *Ibid.*, p. 2.

5. *Ibid.*, p. 4.

6. *Ibid.*, p. 5.

7. *Ibid.*, p. 1.

8. *Ibid.*, pp. 1 y 4.

9. *Ibid.*, p. 5.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*, p. 2.

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*, p. 5.

14. *Ibid.*

la vegetación en esta región presenta un blanqueamiento permanente en sus tallos y hojas, pereciendo éstas generalmente antes de completar su ciclo natural de vida<sup>15</sup> y que la población de Chiapa de Corzo padece constantemente irritación de ojos y piel, además de afectaciones en las vías respiratorias.<sup>16</sup> El Peticionario asevera que hay habitantes que presentan síntomas asociados a enfermedades tales como rinitis, asma, tuberculosis, neumonía y la supuesta incidencia de cáncer en la comunidad a causa de las operaciones de la mina.<sup>17</sup> El Peticionario asevera que tres de cada diez niños en edad escolar se han visto afectados por rinitis alérgica y espasmo bronquial.<sup>18</sup>

8. El Peticionario asevera que ha presentado denuncias por la supuesta existencia de irregularidades en los procedimientos para emitir la autorización de cambio de uso de suelo y para otorgar o extender la licencia de funcionamiento de la mina.<sup>19</sup> El Peticionario señala que la mina no cuenta con un estudio de impacto y riesgo ambiental.<sup>20</sup>

9. El Peticionario asevera además que la empresa que opera la mina ha sido sancionada y aún así, continúa emitiendo ruidos y emisiones a la atmósfera; contaminando las aguas del río Grijalva con desechos domésticos e industriales; e invadiendo el perímetro del Parque Nacional Cañón del Sumidero.<sup>21</sup>

### III. ANÁLISIS

10. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del ACAAN está omitiendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN, éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios. Ello quiere decir que el Secretariado interpreta cada petición en conformidad con el Acuerdo y las Directrices, sin caer en una interpretación y aplicación de los requisitos del artículo 14(1) irrazonablemente estrecha. El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

---

15. *Ibid.*, p. 4.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*, p. 6.

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*, pp. 2, 3, 4 y 5.

## A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

11. La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.” El Peticionario se ostenta como una organización sin vinculación gubernamental y no hay información en la petición que haga concluir que se trata de una organización sea parte del gobierno o que esté bajo su dirección.<sup>22</sup> Cumplido este requisito, el Secretariado estima que las omisiones a las que el Peticionario se refiere siguen ocurriendo, lo cual cumple con el requisito temporal de una situación actual del artículo 14(1). Finalmente, el Secretariado analiza si las disposiciones legales que se citan en la petición encajan dentro del concepto de legislación ambiental del artículo 45(2) del ACAAN<sup>23</sup> y evalúa si las aseveraciones de SEM-10-001 pueden considerarse por el Secretariado.

### 1. Legislación ambiental en cuestión

12. El Secretariado examinó la legislación citada y/o referida en la petición y encontró que el Peticionario no hace cita de disposiciones que puedan revisarse conforme al procedimiento establecido en el artículo 14 del ACAAN o bien cita leyes que no se identifican en la legislación mexicana.

---

22. *Cfr.* ACAAN, artículo 45 (1). Véase en este sentido SEM-99-001 (*Methanex*), Determinación conforme al artículo 14(1) (30 de marzo de 2000).

23. El artículo 45 (2) del ACAAN define el término “legislación ambiental” como: “Para los efectos del artículo 14(1) y la Quinta Parte: (a) ‘legislación ambiental’ significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de: (i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales, (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador. (b) Para mayor certidumbre, el término ‘legislación ambiental’ no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas. (c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.”



*i. Disposiciones emanadas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*

13. La petición SEM-10-001 hace referencia a la LGEEPA “en materia de emisión de partículas contaminantes a la atmósfera como polvo, humo y vapores”<sup>24</sup> y a la LGEEPA “en materia de Audición Ambiental”. Al respecto, el Secretariado no pudo identificar ambos cuerpos legales. En caso de que el Peticionario se refiera a un reglamento de la LGEEPA o a un capítulo de esa Ley, debe aclararlo en una versión revisada de su petición. El inciso 5.2 de las Directrices concretamente señala:

El Peticionario deberá identificar la ley o el reglamento aplicable, o su disposición, tal como se define en el artículo 45(2) del Acuerdo. En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México [LGEEPA], el Peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la Ley.

14. El Peticionario podrá aclarar en una versión revisada de su petición, cuáles disposiciones de la LGEEPA (u de otra ley o reglamento) relativas a la emisión de contaminantes a la atmósfera y al ruido supuestamente no se están aplicando efectivamente por México. Asimismo, deberá cerciorarse de que esas disposiciones están relacionadas con las aseveraciones hechas en su petición.<sup>25</sup>

*ii. Reglamento de la LGEEPA materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA)*

15. El Peticionario hace cita del artículo 3: fracción IX del REIA el cual define el término de “impacto ambiental significativo o relevante”. El Secretariado considera que, mientras el artículo 3: fracción IX sirve para interpretar el sentido de otras disposiciones de ese reglamento, dicha disposición no confiere a alguna autoridad una facultad, o bien, impone alguna obligación. Si bien el artículo citado puede servir de guía, el Secretariado no puede hacer un análisis de aplicación efectiva. El Peticionario puede, en una versión revisada de su petición, precisar las disposiciones de la LGEEPA o del REIA relativas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, para que el Secretariado pueda determinar si éstas se ajustan al concepto de “legislación ambiental” del artículo 45(2) del ACAAN y, en una fase ulterior, determinar si la petición amerita una respuesta de México. Asimismo, el Peticionario deberá

24. Petición, p. 2.

25. El inciso 5.1 de las Directrices establece “[...] Para efectos de determinar si la petición cumple con los requisitos estipulados en el artículo 14(1) del Acuerdo, el término ‘legislación ambiental’ se define en el artículo 45(2) del Acuerdo.”

cerciorarse de que las disposiciones que haga cita, se relacionen con las aseveraciones hechas en su petición.

*iii. El decreto que crea el área natural protegida Parque Nacional Cañón del Sumidero*

16. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de diciembre de 1980, este decreto expropia los terrenos ubicados dentro del área del Parque a favor de la federación; determina las coordenadas geográficas del Parque Nacional Cañón del Sumidero; y establece un procedimiento para el deslinde del área que ocupa el Parque. Aunque tiene como propósito principal el destino del área del Parque para su conservación, el Secretariado no puede hacer un análisis de aplicación efectiva, a menos que el Peticionario haga cita de una ley o reglamento que prevea la forma en que deba aplicarse el decreto de creación del Parque.

17. El Peticionario podrá aclarar en una petición revisada, cuáles son las disposiciones —si las hay—que México supuestamente está omitiendo aplicar en relación con el área natural protegida del Parque Nacional Cañón del Sumidero y verificar cómo se relacionan con las aseveraciones en su petición.

**2. Aseveraciones sobre la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental**

18. A continuación, el Secretariado hace un análisis sobre si la petición “asevera” presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia. Al respecto, el Secretariado determina que, en efecto, la petición en su conjunto no contiene aseveraciones sobre deficiencias en la legislación ambiental, pero nota que la petición hace aseveraciones indirectas que deben aclararse en una versión revisada de SEM-10-001.<sup>26</sup> El Secretariado también encuentra que una vez corregidas tales deficiencias, las aseveraciones de la petición sólo podrían analizarse en una etapa ulterior, en la medida en que una versión revisada haga cita de las disposiciones que les sean aplicables.

*i. El estudio de impacto y riesgo ambiental para otorgar autorizaciones y licencias a la empresa que opera la mina*

19. El Peticionario relata que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) emitió la licencia de funcionamiento y la

26. Véase SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999), p. 7.

autorización para el cambio de uso de suelo respecto de las actividades de la cantera sin contar con un estudio de impacto y riesgo ambiental, lo cual hizo del conocimiento de la autoridad mediante una denuncia.<sup>27</sup> El Peticionario asevera en particular que las autoridades emitieron un dictamen de evaluación de riesgos en el cual se constataron daños a los bienes de la población.<sup>28</sup> Señala que las actividades ocasionan lo que él denomina “movimientos telúricos” supuestamente ocasionados por el uso de explosivos,<sup>29</sup> y que tales actividades están ocasionando daños a la cara oriente de una de las paredes del Cañón del Sumidero.<sup>30</sup> Señala que las actividades de explotación de la cantera causan daño a la salud de la población por las emisiones de partículas contaminantes.<sup>31</sup> Según el Peticionario, la supuesta destrucción del área está modificando “de manera irreversible el hábitat de la fauna y la flora”.<sup>32</sup>

20. Como se ha señalado, el Peticionario debe precisar en una versión revisada de su petición, las disposiciones jurídicas relativas a las supuestas omisiones que se aseveran en SEM-10-001. Específicamente, la petición no hace cita de disposiciones aplicables a la obtención y emisión de una autorización en materia de impacto y riesgo ambiental así como los requisitos para la obtención de una licencia de funcionamiento y autorización de cambio de uso de suelo. La petición tampoco hace una aseveración directa, pues más bien se refiere a quejas y denuncias presentadas con anterioridad, lo cual hace suponer que hay una cuestión de aplicación efectiva. Se hace notar que es requisito esencial del párrafo inicial del artículo 14(1) el que una petición asevere que una de las Partes del ACAAN “está incurriendo” en supuestas omisiones en la aplicación de su legislación ambiental. Al respecto, una petición es una “aseveración documentada de que una de las Partes [...] está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.<sup>33</sup> La ausencia de una aseveración directa en una petición, obstaculiza en una etapa ulterior del procedimiento, analizar cuestiones de aplicación efectiva.

*ii. Las supuestas violaciones a la LGEEPA por parte de la empresa que opera la mina*

21. El Peticionario asevera que las autoridades ambientales sancionaron las violaciones a la LGEEPA cometidas por la empresa —específica-

27. Petición, pp. 5-6.

28. *Ibid.*, p. 3.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*, p. 4.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*, p. 5.

33. Inciso 1.1 de las Directrices.

mente por la supuesta emisión de partículas contaminantes a la atmósfera—<sup>34</sup> el 19 de septiembre de 2002, pero que sin embargo, sigue la empresa operando a la fecha. La petición señala que la empresa rebasa los límites permitidos establecidos para las emisiones de ruido;<sup>35</sup> y que realiza el vertimiento de desechos al río Grijalva sin previo tratamiento.<sup>36</sup>

22. Tal como lo ha hecho saber, el Secretariado nota que el Peticionario no hace cita de las disposiciones de la LGEEPA o de alguno de sus reglamentos que establezcan las obligaciones en materia de emisiones de partículas contaminantes a la atmósfera. El Peticionario tampoco refiere alguna disposición de la LGEEPA ni alguna norma oficial mexicana en la que se especifiquen los niveles de ruido al ambiente o vibraciones que supuestamente están siendo rebasados por las operaciones de la cantera<sup>37</sup>. En cuanto al supuesto vertimiento de desechos domésticos e industriales al río Grijalva por la empresa, la petición no presenta suficiente información, pues no resulta claro si se están descargando aguas residuales por encima de los límites máximos permisibles. El Peticionario debe hacer tal aclaración en su petición y hacer cita de la disposición de la LGEEPA, reglamento o norma oficial mexicana en materia de aguas que supuestamente no se está aplicando efectivamente. Asimismo, la petición tampoco hace una aseveración directa sobre omisiones en que *esté incurriendo* la autoridad respecto de i) las irregularidades identificadas por la Profepa en septiembre de 2002; ii) las emisiones de ruido, y iii) el vertimiento de desechos al río Grijalva, pues una vez más la petición hace referencias indirectas. Por otro lado, aunque la petición alude al hecho de que en enero de 2003 la empresa no había actualizado su licencia de funcionamiento,<sup>38</sup> no se indica claramente si ello se debe a una omisión por parte de las autoridades en aplicar la legislación ambiental. El Peticionario puede proporcionar más información al respecto en una versión revisada de su petición, especificar sus aseveraciones haciéndolas directamente y, en todo caso, precisar las disposiciones legales aplicables.

---

34. Petición, p. 2 y anexo sin número: oficio de la Profepa en el expediente DQ/113/2002 de fecha 19 de septiembre de 2002, relativa a la denuncia popular de fecha 2 de mayo de 2002, por el que se informa el Peticionario del resultado de una inspección realizada a la mina el 2 de septiembre de 2002.

35. *Ibid.*, p. 4.

36. *Ibid.*, p. 5.

37. *Ibid.*, p. 4.

38. *Ibid.*, p. 3.

*iii. La operación de la mina más allá de los límites de una área natural protegida*

23. El Peticionario asevera que la cantera está invadiendo los terrenos correspondientes a la poligonal del Parque, lo que viola el decreto publicado en el DOF el 8 de diciembre de 1980 que creó el área natural protegida del Parque Nacional Cañón del Sumidero.<sup>39</sup> Si bien el decreto publicado en el DOF establece el Parque, el Peticionario debe aclarar la disposición jurídica relativa a la protección y conservación del área natural protegida en cuestión, pues el citado decreto no establece las obligaciones a cargo de alguna autoridad de hacerlo efectivo, lo cual puede hacer el Peticionario en una versión revisada de su petición.

24. Por último, si bien es claro que la intención del Peticionario de hacer una aseveración de que el gobierno de México está omitiendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental con respecto a las cuestiones identificadas en la petición SEM-10-001, el Secretariado estima que una petición siempre debe contener una aseveración positiva de que una de las Partes del ACAAN “está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”, lo cual hace falta en la petición en cuestión.

**B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

25. El Secretariado evalúa ahora la petición a la luz de los seis requisitos enlistados en el artículo 14(1) del ACAAN y determina que la petición SEM-10-001 no cumple con todos los requisitos ahí listados. El razonamiento del Secretariado se explica a continuación.

(a) *[si] se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado*

26. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1) (a) porque se presenta por escrito en un idioma designado por las Partes para la presentación de peticiones; en este caso, el español.<sup>40</sup>

---

39. *Ibid.*, p. 5.

40. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las Directrices establece: “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones”.

(b) *[si] identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición*

27. La petición satisface el artículo 14(1)(b),<sup>41</sup> ya que la información proporcionada permite identificar a las personas que la presentan. Los Peticionarios aportan el nombre, dirección y otros medios de contacto de la organización que presenta una petición, así como las personas que la representan, lo cual es suficiente para que el Secretariado pueda identificar claramente al Peticionario y establecer contacto.<sup>42</sup>

(c) *[si] proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla*

28. La petición no cumple del todo con el requisito del artículo 14(1)(c),<sup>43</sup> ya que no proporciona información suficiente relativa a las aseveraciones de la petición.

29. Los anexos de la petición contienen copia de una denuncia popular que el Peticionario presentó en 2002 a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el estado de Chiapas (la “Profepa”), relativa a la supuesta contaminación ambiental causada por la mina<sup>44</sup> y de un oficio de la Profepa que presenta el resultado en seguimiento a dicha denuncia popular. En el oficio emitido por la Profepa en septiembre de 2002 se hace mención de las irregularidades detectadas durante la inspección a la empresa y de las medidas de seguridad impuestas:

[L]a empresa antes mencionada [...] no cuenta con lo siguiente:

1. Licencia de funcionamiento actualizada
2. Inventario de sus emisiones contaminantes
3. Canalización de dos fuentes de emisiones a la atmósfera

---

41. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;”

42. Véase a este respecto SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(3) (8 de abril de 2009), § 25(a).

43. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla”.

44. Denuncia popular del Peticionario de fecha 2 de mayo de 2002 presentada ante la Profepa relativa a la emisión de ruido y de partículas a la atmósfera y al impacto de las detonaciones.

4. Monitoreo perimetral
5. Bitácoras de operación de sus equipos de control y proceso para dos fuentes de emisión
6. [S]e encontraron emisiones fugitivas [*sic*] Como medida de seguridad esta autoridad determinó la clausura de una de las dos líneas de proceso [...]

Se dictaron además seis medidas de urgente aplicación las cuales son las siguientes:

- 1.- Realizar las actividades de reingeniería necesaria para evitar que la perforadora genere polvos;
- 2.- Canalizar las emisiones a la atmósfera de la trituradora;
- 3.- Deberá eliminar las emisiones fugitivas detectadas en el área de proceso;
- 4.- Realizar las obras necesarias para evitar que los camiones generen gran cantidad de polvo al transitar;
- 5.- Presentar a esta procuraduría [*sic*] las características del material utilizado en sus explosivos, Y [*sic*];
- 6.- Se apercibe a la empresa que deberá respetar los límites máximos permisibles de emisión de ruido durante sus actividades.<sup>45</sup>

30. La petición anexa un oficio emitido por la Semarnat que informa al Peticionario sobre el proyecto de desincorporación de superficies del Parque, en el cual se considera la determinación de áreas que supuestamente invade la cantera.<sup>46</sup> La petición adjunta un informe de resultados de monitoreo de la calidad del aire realizada por la Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda del estado de Chiapas ("Semavi"), en los alrededores de la cantera. En el reporte—elaborado mediante cinco días de muestreo—se destaca "una calidad del aire predominantemente regular y solamente un día se encontró en Mala".<sup>47</sup> La petición adjunta también los resultados de un monitoreo de emisiones de ruido por las activida-

45. Petición, anexo sin número: oficio de la Profepa en el expediente DQ/113/2002 de fecha 19 de septiembre de 2002, relativa a la denuncia popular de fecha 2 de mayo de 2002, por el que se informa el Peticionario del resultado de una inspección realizada a la mina el 2 de septiembre de 2002.

46. Petición, anexo sin número: oficio SDGPA/UGA/DMIC/003/03 de fecha 9 de enero de 2003 emitido por el Delegado Federal de la Semarnat en el estado de Chiapas.

47. Petición, anexo sin número: oficio SEMAVI/SMA/DPA/390/09 de fecha 26 de junio de 2009 emitido por la Dirección de Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda (Semavi).

des de la mina en el que se observa que “se detectaron emisiones de ruido de hasta 80 y 89 decibeles, los cuales rebasan la Norma Oficial Mexicana NOM-081-ECOL-1994” y se hace constar que se inició un procedimiento administrativo;<sup>48</sup> copia de la minuta de una audiencia pública con el presidente municipal de Chiapa de Corzo; y de una minuta de acuerdo con la misma Presidencia municipal para atender los daños supuestamente ocasionados por las actividades de la empresa.<sup>49</sup> La petición anexa copia de una resolución administrativa emitida en 2007 por la Profepa en la que se da por concluido un procedimiento de denuncia popular.<sup>50</sup>

31. Finalmente, se adjunta el Decreto por el que se declara como Parque Nacional, con el nombre de “Cañón del Sumidero”, mapas del área dónde opera la mina y de los límites del Parque<sup>51</sup>, y artículos de prensa relatando la problemática.<sup>52</sup>

32. Si bien se adjuntan los oficios de la Profepa que relatan el contenido de los procedimientos relacionados con la petición,<sup>53</sup> el Peticionario

- 
48. Petición, anexo sin número: oficio IHNE/DPA/464/2002 de fecha 4 de diciembre de 2002 emitido por el Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE) del estado de Chiapas.
  49. Petición, anexo sin número: audiencia pública del ayuntamiento del municipio de Chiapa de Corzo del 26 de agosto de 2002; y minuta de Acuerdo entre la Presidencia municipal de Chiapa de Corzo y representantes de la Ribera Cahuaré, de fecha 13 de febrero de 2003.
  50. Petición, anexo sin número: oficio de la Profepa en el expediente DQ/113/2002 de fecha 18 de noviembre de 2007 que declara concluido el procedimiento de denuncia popular iniciado por el Peticionario el 2 de mayo de 2002.
  51. Petición, anexo sin número: mapa del área de operación de la mina y de la delimitación del Parque; y el plano denominado “Síntesis de la Problemática” elaborado por el gobierno del estado de Chiapas.
  52. Petición, anexo sin número: Óscar Gutiérrez, *Calera daña salud de Chiapanecos*. El Universal, 26 de marzo de 2007. Abril Martínez, *Denuncian en Internet a empresa Chiapaneca-Calera destruye y contamina al Cañón del Sumidero*. Negocios, 15 de enero de 2010. Oscar Gutiérrez, *Denuncian contaminación en Cañón del Sumidero*. El Universal, 6 de febrero de 2010.
  53. Petición, anexo sin número: oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0537-09 emitido por la Profepa de fecha 8 de junio de 2009, en el expediente PFFA/CHIS/DQ/79/0240-08 relativo a la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, informándole que se realizó una visita de inspección a la empresa y que se instauró un procedimiento administrativo; oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0651/2009 emitido por la Profepa de fecha 12 de junio de 2009, en el expediente PFFA/CHIS/DQ/78/0031/08 relativo a la denuncia popular presentada el 31 de octubre de 2008 por el Peticionario, informándole que se realizó una visita de inspección a la empresa la cual reveló diversas irregularidades que contravienen a la legislación ambiental y que se instaurará un procedimiento administrativo; oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0935/2009 emitido por la Profepa de fecha 10 de agosto de 2009, en el expediente PFFA/14.7/2C.28.2/0161-09 relativo a la denuncia popular presentada el 20 de abril de 2008 por el gobierno del estado de Chiapas, informando al denunciante que se



puede aclarar en una petición revisada, el estado procesal que guardan tales procedimientos.<sup>54</sup> Por otro lado, si bien la petición no adjunta copias de las autorizaciones de cambio de uso de suelo y de las licencias de funcionamiento de la empresa que opera la mina, si acompaña los documentos que refieren a su ausencia o que demuestran que el Peticionario realizó las gestiones necesarias para intentar obtener tal información.<sup>55</sup>

33. En virtud de lo anterior, el Secretariado concluye que el Peticionario —de contar con dicha información— debe indicar cuál es el estado de las denuncias populares u otros procedimientos que se refieren en SEM-10-001, en conformidad con el inciso (c) del artículo 14(1) del ACAAN y el inciso 5.3 de las Directrices.

*(d) [si] parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria*

34. La petición satisface el artículo 14(1)(d),<sup>56</sup> ya que parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria.<sup>57</sup> Aunque la petición refiere a una empresa que opera la cantera, esencial-

---

realizó una visita de inspección a la empresa la cual reveló diversas irregularidades y que se instaurará un procedimiento administrativo; carta del Peticionario a la Profepa de fecha 24 de enero de 2010, solicitando copia de los expedientes de los dos procedimientos administrativos instaurados en contra de la empresa y citados por la Profepa, así como información sobre las medidas correctivas impuestas a la empresa.

54. Si bien los anexos de la petición señalan en algunos casos que “el presente Procedimiento de Denuncia Popular se declara concluido [...]”, conforme al inciso 7.5 de las Directrices, el Secretariado deberá considerar si un expediente de hechos puede ocasionar interferencia con los recursos promovidos por los peticionarios. *Cfr.* Petición, anexo sin número: acuerdo resolutivo del expediente DQ/113/02 de fecha 28 de noviembre de 2007 emitido por la delegación de la Profepa en el estado de Chiapas.

55. Véase, por ejemplo, petición, anexo sin número: oficio emitido por la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Semarnat, de fecha 9 de enero de 2003, que responde a una solicitud de información de parte del Peticionario indicando que la empresa no ha solicitado la extensión de la licencia de funcionamiento de la mina; oficio de la Seduvi, de fecha 29 de junio de 2009 que niega una solicitud de información del manifiesto del impacto ambiental de la mina y de los permisos otorgados a la empresa, explicando que la Semarnat es la autoridad competente.

56. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria;”

57. Véase también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, el Secretariado tomará en cuenta: i) “si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular, especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición”, y ii) “si la petición parece intrascendente”.

mente se enfoca en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relacionado con los supuestos daños al ambiente, la obtención de las autorizaciones para explotar la mina y las acciones de aplicación de la ley emprendidas por México. Asimismo, no se desprende que el Peticionario sea un competidor de la empresa que pueda beneficiarse económicamente de la petición.

(e) *[si] señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte*

35. La petición adjunta copia de denuncias populares interpuestas ante la Profepa por el Peticionario en noviembre de 2008,<sup>58</sup> y otra interpuesta por la directora del Parque en abril de 2009.<sup>59</sup> La petición adjunta copias de la correspondencia relativa a tales procedimientos de denuncia popular<sup>60</sup> y de los acuerdos administrativos emitidos por la Profepa

58. Petición, anexo sin número: denuncia popular del Peticionario a la Profepa de fecha 31 de octubre de 2008 recibida el 5 de noviembre de 2008, solicitando la realización de una investigación a la empresa respecto a las emisiones de ruido, polvo y “movimientos telúricos”.

59. Petición, anexo sin número: denuncia popular de la Directora del Parque Nacional Cañón del Sumidero a la Profepa de fecha 16 de abril de 2009 recibida el 23 de abril de 2009 relativa al “ecosidio” por las actividades de la empresa y a su intrusión en el territorio del Parque.

60. Petición, anexo sin número: cartas del Peticionario a la Profepa, de fecha 1 de abril de 2009, 21 de mayo de 2009, 12 de agosto de 2009, 27 de agosto de 2009 y 7 de febrero de 2010 en las que se adjuntan documentos a la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008; acuerdos emitidos por la Profepa de fecha 4 de febrero de 2009, 14 de agosto de 2009 y 4 de septiembre de 2009 en el expediente PFFA/CHIS/DQ/78/0031-08 respecto de la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, por los que se acusan recibo de diversos escritos del Peticionario; acuerdos emitidos por la Profepa de fecha 11 de noviembre de 2008 y 11 de noviembre de 2008 en el expediente PFFA/CHIS/DQ/79/0240-08 respecto de la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, por los que se acusan recibo de varios escritos del Peticionario; oficio núm. PFFA/14.7/2C.28.2/0035/2009 emitido por la Profepa de fecha 12 de enero de 2009, en el expediente PFFA/CHIS/DQ/78/0031-08 respecto de la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, informándole que se realizó una inspección a la empresa en la que se revelaron diversas irregularidades que contravienen a la legislación ambiental; carta del Peticionario a la Profepa de fecha 18 de mayo de 2009, solicitando el resultado de una inspección realizada a la empresa derivada de la denuncia popular presentada por el Peticionario del 31 de octubre de 2008; oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0537-09 emitido por la Profepa de fecha 8 de junio de 2009, en el expediente PFFA/CHIS/DQ/79/0240-08 respecto de la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, informándole que se realizó una visita de inspección a la empresa y que se instauró un procedimiento administrativo; oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0651/2009 emitido por la Profepa de fecha 12 de junio de 2009, en el expediente PFFA/CHIS/DQ/78/0031/08 relativo a la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, informándole que se realizó una visita de inspección a la empresa la cual reveló diversas irregularidades que contravienen a la legislación ambiental y que se instaurará un procedimiento administrativo; oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0805/2009 emitido por la Profepa

que los declaran concluidos en 2009.<sup>61</sup> Se adjuntan también copia de la correspondencia dirigida a otras autoridades, incluyendo su respuesta, cuando la hubo.<sup>62</sup> La petición adjunta los resultados de una evaluación

---

de fecha 21 de julio de 2009, en el expediente PFPA/CHIS/DQ/79/0240/08 relativo a la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, informándole que se realizó una inspección a la empresa en la que se revelaron diversas irregularidades; oficio núm. PFPA/14.7/8C.17.5/0935/2009 emitido por la Profepa de fecha 10 de agosto de 2009, en el expediente PFPA/14.7/2C.28.2/0161-09 respecto de la denuncia popular presentada por el Gobierno del estado de Chiapas el 20 de abril de 2008, informando al denunciante que se realizó una visita de inspección a la empresa la cual reveló diversas irregularidades y que se instaurará un procedimiento administrativo; carta del Peticionario a la Profepa de fecha 24 de enero de 2010, solicitando copia de los expedientes de los dos procedimientos administrativos instaurados en contra de la empresa y mencionados por la Profepa en sus comunicados, así como información sobre las medidas correctivas impuestas referidas por esa autoridad.

61. Petición, anexo sin número: acuerdo resolutivo de la Profepa núm. PFPA/14.7/2C.28.2/0301/09 de fecha 27 de octubre de 2009 que declara concluido el procedimiento de denuncia popular iniciada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008 bajo el expediente PFPA/CHIS/DQ/78/0031-08; acuerdo resolutivo de la Profepa núm. PFPA/14.7/2C.28.2/0391/09 de fecha 28 de octubre de 2009 que declara concluido el procedimiento de denuncia popular en el expediente PFPA/14.7/2C.28.2/0120-09 iniciado por la directora del Parque el 16 de abril de 2008. La petición también anexa también el acuerdo núm. PFPA/14.7/2C.28.2/0385/09 de fecha 30 de octubre de 2009 emitido por la Profepa en el que se declara concluido el procedimiento de denuncia popular iniciado por el Peticionario el 31 de octubre de 2008 bajo el expediente PFPA/CHIS/DQ/79/0240-08; y el acuerdo núm. PFPA/14.7/2C.28.2/0388/09 de fecha 28 de octubre de 2009 emitido por la Profepa por el que se declara concluido el procedimiento de denuncia popular iniciado por el Gobierno del estado de Chiapas el 20 de abril de 2008, bajo el expediente PFPA/14.7/2C.28.2/0161-09.
62. Petición, anexo sin número: acta de verificación del IHNE de fecha 29 de octubre de 2002 y comunicado del IHNE al Peticionario de fecha 4 de diciembre de 2002 informando que como resultado de la verificación, se observaron irregularidades en las emisiones de ruido por la mina; oficio emitido por la Unidad de Gestión Ambiental de la Semarnat en Chiapas, de fecha 9 de enero de 2003, que responde a una solicitud de información de parte del Peticionario indicando que la empresa no ha solicitado la extensión de la licencia de funcionamiento de la mina; carta del Peticionario a la Secretaría de Salud de estado de Chiapas, de fecha 3 de marzo de 2009, solicitando la realización de un investigación sobre las medidas de seguridad de la empresa y de una valoración médica de los habitantes de la comunidad vecina; carta del Peticionario a la Semavi, de fecha 27 de enero de 2009, solicitando una respuesta a una comunicación previa; carta del Peticionario a la Semarnat, de fecha 2 de marzo de 2009, denunciando los diversos impactos ambientales de la mina y solicitando la aplicación de la legislación ambiental; Carta del Peticionario a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), de fecha 1 de abril de 2009, denunciando los diversos impactos ambientales de la mina y solicitando la aplicación de la legislación ambiental; carta del Peticionario a la Comisión Nacional de Aguas Nacionales (Conagua) de fecha 1 de abril de 2009, solicitando una investigación de los recursos hídricos que la empresa utiliza; carta del Peticionario a la Semavi, de fecha 7 de abril de 2009, comunicando la denuncia del asunto; carta del Grupo Escala Montañismo y Exploración a la Semavi de fecha 16 de abril de 2009 denunciando un supuesto "ecosidio" (*sic*) practicado por la empresa; carta del Peticionario al Gobierno del estado de Chiapas de fecha 15 de abril de 2009, solicitando que se aplique la legislación ambiental y que la empresa sea reubicada; carta del Peticionario a la Semarnat, de fecha 11 de agosto de 2009, solicitando una respuesta a su denuncia recibida el 3 de abril de 2009.

de los riesgos asociados con las cuarteaduras en las viviendas de la población aledaña y de un monitoreo de la calidad del aire en el área de influencia de la mina.<sup>63</sup> Se adjunta además copia de la minuta de acuerdos de una reunión realizada entre el Peticionario y la Profepa.<sup>64</sup>

36. La petición adjunta también comunicados a diversas autoridades que si bien no son las “autoridades pertinentes”, muestran que el Peticionario ha acudido a diversas instancias a exponer su caso.<sup>65</sup>

- 
63. Petición, anexo sin número: oficio de la Semavi de fecha 27 de febrero de 2009 que aclara al Peticionario el papel de las diferentes autoridades involucradas; oficio del gobierno del estado de Chiapas de fecha 20 de abril de 2009 informando el Peticionario que su solicitud de investigación se ha turnado a la Profepa; oficio de la Subsecretaría de Protección Civil del estado de Chiapas, de fecha 23 de abril de 2009, que presenta los resultados de la evaluación de riesgo realizada en conformidad con la solicitud del Peticionario del 23 de marzo de 2008; oficio de la Semavi de fecha 26 de junio de 2009, en respuesta a la carta del Peticionario de fecha 27 de mayo de 2009, indicando que se realizó un monitoreo de la calidad del aire en el área de influencia de la empresa y anexa los resultados; oficio de la Semavi de fecha 29 de junio de 2009 que niega una solicitud de comunicación del manifiesto del impacto ambiental de la mina, de los permisos otorgados a la empresa y de los resultados de un monitoreo ambiental realizado los 8-18 marzo, explicando que la Semarnat es la autoridad competente; oficio de la Semarnat de fecha 17 de julio de 2009, solicitando a la Conagua que emita una respuesta al Peticionario; oficio de la Conagua, de fecha 4 de agosto de 2009, informando el Peticionario que se tomarán las medidas necesarias para verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales; oficio de la Semarnat, de fecha 13 de agosto de 2009, turnando a la Profepa la carta del Peticionario del 11 de agosto de 2009.
64. Petición, anexo sin número: minuta de Acuerdos de una reunión entre el Peticionario y la Profepa de fecha 4 de diciembre de 2009 sobre el asunto de la mina, en que se prevé que se organizara una reunión con las diferentes autoridades involucradas, y que se verificará el cumplimiento de medidas impuestas en las resoluciones administrativas.
65. Petición, anexo sin número: oficio núm. 45630 de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) de fecha 8 de octubre de 2002, emitido en respuesta a una comunicación del Peticionario; oficio de la Sedena de fecha 11 de marzo de 2003, en respuesta a la nota del Peticionario; carta del Peticionario a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), de fecha 13 de noviembre de 2008; carta del Peticionario a la Subsecretaría de Protección Civil del estado de Chiapas, de fecha 21 de noviembre de 2008; carta del Peticionario a la Subsecretaría de Protección Civil del estado de Chiapas, de fecha 23 de marzo de 2008; carta del Peticionario al Presidente municipal de Chiapa de Corzo, de fecha 20 de noviembre de 2008; carta del Peticionario a la Sedena de fecha 3 de marzo de 2009; carta del Peticionario a la Secretaría de Salud del estado de Chiapas, de fecha 13 de septiembre de 2002; carta del Peticionario a la Subsecretaría de Protección Civil del estado de Chiapas, de fecha 13 de septiembre de 2002; carta del Peticionario a la Sedena de fecha 13 de septiembre de 2002; carta del Peticionario a la CEDH de fecha 17 de diciembre de 2002; carta del Peticionario al IHNE del estado de Chiapas de fecha 30 de septiembre de 2002; carta del Peticionario a la CEDH de fecha 28 de noviembre de 2002; carta del Peticionario al gobernador del estado de Chiapas de fecha 7 de octubre de 2002; carta de la directora de una escuela primaria a la Subsecretaría de Protección Civil del estado de Chiapas, de fecha 2 de diciembre de 2002; carta del Peticionario al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en Chiapas de fecha 8 de enero de 2003; y carta del Peticionario al gobierno del estado de Chiapas de fecha 21 de enero de 2003.

37. Por lo tanto, la petición satisface el requisito del inciso e) del artículo 14(1)<sup>66</sup> porque indica que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de México y señala, cuando la hubo, una respuesta por parte de dichas autoridades.<sup>67</sup>

(f) *[si] la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte*

38. Por último, la petición cumple el requisito del artículo 14(1) inciso f),<sup>68</sup> ya que fue presentada por una organización sin vinculación gubernamental establecida en Chiapa de Corzo, Chiapas, México, territorio de una de las Partes del ACAAN, en este caso los Estados Unidos Mexicanos.<sup>69</sup>

#### IV. DETERMINACIÓN

39. Por las razones expuestas, el Secretariado considera que las aseveraciones de la petición SEM-10-001 (*Cañón del Sumidero*) no satisfacen del todo los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. En conformidad con el apartado 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica al Peticionario que cuenta con 30 días para presentar una petición que cumpla con todos los requisitos del artículo 14(1). Si tal petición revisada no se recibe a más tardar el **14 de julio de 2010**, el Secretariado dará por terminado el proceso con respecto a la petición SEM-10-001.

---

66. "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte."

67. El Secretariado refiere a las numerosas cartas del Peticionario dirigidas a varias autoridades ambientales de diferente niveles de gobierno, y que se mencionaron en la parte relativa al requisito del artículo 14(1)(c).

68. "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte."

69. Véase a este respecto SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(3) (8 de abril de 2009), § 25(c).

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

Paolo Solano  
Oficial jurídico, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

p.p.: Dane Ratliff  
Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, representante alterno de México  
Sr. David McGovern, representante alterno de Canadá  
Sra. Michelle DePass, representante alterna de Estados Unidos  
Sr. Evan Lloyd, director ejecutivo del Secretariado de la CCA  
Peticionario

