

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

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

Auteurs : The Center for Biological Diversity
Greenpeace México
M. Alfonso Aguirre
M^{me} Shaye Wolf
American Bird Conservancy
Los Angeles Audubon Society
Pacific Environment and Resources Center
Wildcoast

Représentés par : James Jay Tutchton

Partie visée : États-Unis du Mexique

Date de réception : 3 mai 2005

Date de la notification : 18 janvier 2007

N° de la communication : SEM-05-002 (Îles Coronado)

I. RÉSUMÉ

En vertu des articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (l'« ANACDE » ou l'« Accord »), le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) de l'Amérique du Nord (le « Secrétariat ») peut examiner toute communication dans laquelle il est allégué qu'un pays signataire de l'ANACDE (une « Partie ») omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Lorsque le Secrétariat juge qu'une communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'Accord, il détermine si celle-ci justifie la demande d'une réponse à la Partie visée, conformément au paragraphe 14(2) de l'Accord. À la lumière de la réponse fournie par la Partie, le Secrétariat peut informer le Conseil qu'il estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée, conformément à l'article 15 de l'Accord. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel. Le Secrétariat rejette la communication s'il estime que la constitution d'un dossier factuel n'est pas justifiée.

La présente notification contient l'analyse effectuée par le Secrétariat, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, relativement à la communication SEM-05-002 (Îles Coronado), déposée auprès du Secrétariat le 3 mai 2005. Les auteurs susmentionnés allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace des articles 79 à 83 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) et des principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la *Ley General de Vida Silvestre* (LGVS, Loi générale sur les espèces sauvages) en autorisant les

impacts environnementaux de la construction et de l'exploitation, par Chevron Texaco de México S.A. de C.V. (le « promoteur »), d'un terminal de regazéification de gaz naturel liquéfié (GNL) à proximité des îles Coronado [« Islas Coronado » en espagnol, appellation abrégée commune de « Las Islas de los Santos Coronados »], au large de la côte de l'État de Baja California. La principale allégation des auteurs est que l'on n'aurait pas dû permettre que le terminal soit situé à 600 mètres de l'île Coronado Sud, parce que la réalisation du projet à cet endroit produira des effets irréversibles, non susceptibles d'atténuation ni de compensation, sur diverses espèces vulnérables, dont le guillemot de Xantus (*Synthliboramphus hypoleucus*), une espèce en danger de disparition.

Dans une décision datée du 2 juin 2005, le Secrétariat a jugé que la communication n'offrait pas suffisamment d'information pour permettre au Secrétariat de l'examiner, conformément aux dispositions de l'alinéa 14(1)c). Le Secrétariat a avisé les auteurs qu'ils avaient 30 jours pour présenter une version révisée de la communication. Le 7 juillet 2005, les auteurs ont présenté au Secrétariat une communication révisée, comprenant des renseignements additionnels (l'« information supplémentaire »). Ils ont ajouté des allégations concernant l'omission présumée d'assurer l'application efficace de l'article 78 de la LGEEPA, ainsi que des articles 34 et 35 de la LGEEPA, en ce qui a trait à la participation des citoyens et à d'autres exigences reliées à l'évaluation des impacts environnementaux du projet. Ayant pris en compte cette information supplémentaire, le Secrétariat a demandé une réponse au Mexique le 30 septembre 2005.

Le 10 janvier 2006, le Mexique a répondu à la communication, notant que celle-ci se fonde sur le contenu de l'énoncé des incidences environnementales élaboré par le promoteur, sans tenir compte des informations additionnelle et complémentaire fournies par le promoteur ni des conditions assorties à l'autorisation délivrée par le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles). En outre, conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, le Mexique avisait le Secrétariat que la question faisait l'objet de procédures administratives en instance.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat conclut qu'aux fins de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, il n'existe aucune procédure judiciaire ou administrative en instance qui puisse nécessiter ou justifier l'interruption de l'examen de la communication. Le Secrétariat en outre conclut que des questions fondamentales demeuraient en suspens relativement à certaines des allégations faites par les auteurs quant à des omissions présumées d'appliquer efficacement la législation lors de l'évaluation des impacts environnementaux du projet avant l'autorisation de celui-ci. En particulier, des questions fondamentales demeurent en suspens pour ce qui est de savoir si l'on a procédé à une comparaison des impacts environnementaux de différents emplacements possibles pour l'aménagement du terminal au large des côtes, si l'on a effectué une quelconque évaluation des impacts environnementaux du projet sur l'écosystème des îles Coronado, et si l'on a effectué une quelconque évaluation des impacts cumulatifs et synergiques du projet, conformément aux dispositions de l'article 35 de la LGEEPA. De même, l'information est insuffisante en ce qui concerne la prise en compte et l'analyse par le Semarnat, conformément

à l'article 35 de la LGEEPA, de la possibilité de ne pas autoriser le projet en raison des incidences que celui-ci aurait sur des espèces en danger de disparition.

En ce qui a trait aux allégations des auteurs touchant l'omission d'appliquer efficacement les dispositions de l'article 34 de la LGEEPA relatives à la participation des citoyens à l'évaluation des impacts environnementaux du projet, le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée pour recueillir de l'information sur des questions demeurant en suspens qui sont liées à l'application de cet article avant l'autorisation du projet.

Le Secrétariat recommande également la constitution d'un dossier factuel au sujet des questions qui demeurent en suspens concernant la façon dont le Semarnat a appliqué les critères 1, 2, 3, 5 et 7 de l'article 79 de la LGEEPA et les principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS lorsqu'il a examiné, conformément aux dispositions de l'article 35 de la LGEEPA, les avis sur le projet formulés par des organismes spécialisés en matière de flore et de faune sauvages.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION ET DE L'INFORMATION SUPPLÉMENTAIRE

Le 3 mai 2005, le Center for Biological Diversity, Greenpeace México, Alfonso Aguirre, Shaye Wolf, l'American Bird Conservancy, la Los Angeles Audubon Society, le Pacific Environment and Resources Center et Wildcoast (les « auteurs ») ont déposé la communication auprès du Secrétariat. Les auteurs affirment que le Mexique a omis d'appliquer efficacement certaines dispositions de la LGEEPA et de la LGVS¹ en permettant la construction d'un terminal de regazéification de GNL (le « terminal » ou le « projet ») près des îles Coronado, situées dans l'océan Pacifique, au large de la côte de l'État de Baja California, non loin de la frontière américaine.

Selon les auteurs de la communication, le terminal consistera en une plateforme d'environ 300 mètres de long qui servira de quai pour la réception des navires transporteurs de GNL, ainsi que d'emplacement pour des réservoirs d'entreposage de GNL et pour une installation de regazéification qui enverra le gaz naturel vers la côte du continent au moyen d'un gazoduc sous-marin². Les auteurs affirment que le principal motif invoqué pour justifier la construction de cette plateforme à proximité des îles Coronado est l'effet brise-lame de l'île Coronado Sud³.

Les auteurs affirment que le terminal sera situé dans une zone importante pour la reproduction d'un oiseau marin, le guillemot de Xantus, une espèce en danger de disparition selon la *Norma Oficial Mexicana* (NOM, Norme officielle mexicaine) NOM-059-ECOL-2001⁴. La communication porte sur l'atteinte au guillemot de Xantus, mais les auteurs allèguent que le

¹ Communication à la p. 1.

² *Ibid.* à la p. 2.

³ *Ibid.*

⁴ Communication à la p. 1.

terminal aura aussi des effets néfastes sur d'autres espèces des îles Coronado⁵, en particulier sur des espèces endémiques terrestres et des sous-espèces animales et végétales uniques au monde, dont plusieurs sont visées par la NOM-059-ECOL-2001⁶. Les auteurs signalent que les îles Coronado sont considérées comme une *Área de Importancia para la Conservación de las Aves* (Aire d'importance pour la conservation des oiseaux) et une *Región Marítima Prioritaria* (Région maritime prioritaire) par la *Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad* (Conabio, Commission nationale sur la connaissance et l'utilisation de la biodiversité)⁷. En outre, ils affirment que le terminal sera situé dans une aire naturelle protégée, et ils invoquent au soutien de cette affirmation une résolution en ce sens prise par le Congrès de l'Union en 2003⁸.

Selon les auteurs, le terminal aura des incidences sur les espèces des îles à différents niveaux : la pollution causée par la lumière artificielle du terminal et des navires; le risque d'une explosion catastrophique; la perturbation directe causée par la construction et l'exploitation générale du terminal et les activités des navires gaziers; le risque accru d'un déversement ou d'un rejet d'hydrocarbures; le risque accru d'introduction de rats dans les îles; et la prise, la désinfection et le rejet quotidiens de 188 millions de gallons d'eau de mer traitée au chlore⁹.

Les auteurs affirment que le Semarnat a autorisé le *Manifestación de Impacto Ambiental* (énoncé des incidences environnementales, ci-après l'« EIE ») du projet le 15 septembre 2004¹⁰. Ils affirment qu'en autorisant le projet, le Semarnat a omis d'appliquer efficacement les articles 78 à 83 de la LGEEPA¹¹ ainsi que les principes énumérés aux points 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS, que, d'après les auteurs, les autorités doivent respecter dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique nationale relative aux espèces sauvages¹².

Selon les auteurs, le Mexique a omis d'appliquer efficacement divers critères et mesures énumérés à l'article 79 de la LGEEPA et qui doivent être pris en compte aux fins de la conservation et de l'exploitation durable des espèces de flore et de faune sauvages : 1) la préservation de la biodiversité et de l'habitat naturel des espèces; 2) la continuité des processus évolutifs des espèces et de leurs ressources génétiques, y compris par la désignation d'aires comme étant représentatives des systèmes écologiques aux fins de la préservation et la recherche; 3) la préservation et le développement des espèces endémiques, menacées, en danger de disparition ou sujettes à une protection spéciale; [...] 5) la promotion et l'établissement de stations biologiques de réhabilitation et repopulation d'espèces animales sauvages; [...] 7) la promotion et la réalisation de recherches sur les espèces sauvages et le matériel génétique, dans le but de connaître leur valeur scientifique, environnementale, économique et stratégique pour le pays¹³.

⁵ *Ibid.* à la p. 4.

⁶ *Ibid.* à la p. 2.

⁷ *Ibid.* à la p. 12.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.* aux p. 3–7.

¹⁰ *Ibid.* à la p. 2.

¹¹ *Ibid.* aux p. 8–9.

¹² *Ibid.* aux p. 9–10.

¹³ *Ibid.* aux p. 8–9.

Les auteurs affirment que le Mexique omet d'appliquer les principes suivants, énumérés à l'article 5 de la LGVS, que doivent respecter les autorités compétentes lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique nationale relative aux espèces sauvages :

- 1) La conservation de la diversité génétique, de même que la protection, la restauration et la gestion intégrée des habitats naturels, à titre de facteurs cruciaux pour la conservation et le rétablissement des espèces sauvages.
- 2) Les mesures préventives destinées à maintenir des conditions propices à l'évolution, à la viabilité et à la pérennité des écosystèmes, habitats et populations dans leur milieu naturel. L'absence de certitude scientifique ne saurait en aucun cas servir de justification pour différer l'adoption de mesures efficaces de conservation et de gestion intégrée des espèces sauvages et de leur habitat.
- 3) L'application des connaissances scientifiques, techniques et traditionnelles disponibles, comme fondement de l'élaboration d'activités reliées à la conservation et à l'exploitation durable des espèces sauvages¹⁴.

Les auteurs affirment également que le gouvernement du Mexique a omis d'appliquer efficacement sa législation en approuvant un EIE insuffisant concernant le terminal¹⁵. Ils prétendent que, s'il est vrai que l'EIE envisage les effets du bruit et de la turbidité occasionnés par la construction et l'exploitation du terminal, les activités des navires, les déversements d'hydrocarbures et le rejet d'eaux traitées au chlore, en revanche il conclut à tort que ces effets sur les oiseaux marins, les mammifères aquatiques et le biote marin en général seront négligeables. Ils affirment qu'il existe des contradictions entre différentes parties de l'EIE et qu'un de ses chapitres est entièrement basé sur l'analyse des impacts d'un projet de terminal de GNL différent, aménagé à terre, et que cette analyse fait abstraction des incidences sur les espèces marines ou insulaires¹⁶.

Selon les auteurs, en juillet 2003, le Congrès de l'Union du Mexique a pris une résolution enjoignant les organismes fédéraux compétents de [TRADUCTION] « promouvoir un décret pour créer » (désigner) une aire naturelle protégée incluant les îles Coronado. Les auteurs prétendent par conséquent que l'EIE du terminal indique de façon erronée qu'[TRADUCTION] « il n'existe aucune preuve que les îles Coronado aient été désignées comme aire naturelle protégée ou soient en voie de l'être¹⁷. »

Le 2 juin 2005, le Secrétariat a rendu une décision aux termes de laquelle il accordait aux auteurs un délai de 30 jours pour lui fournir de l'information supplémentaire à l'appui de ses allégations et pour indiquer toutes les dispositions législatives sur lesquelles ils fondaient leurs affirmations relatives à l'EIE du projet. Les auteurs ont fourni l'information

¹⁴ *Ibid.* aux p. 11–12.

¹⁵ *Ibid.* à la p. 11.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.* à la p. 12.

supplémentaire le 6 juillet 2005. Le Secrétariat a établi qu'une annexe à l'information supplémentaire, dans laquelle il est allégué que le Semarnat a omis d'assurer l'application efficace des articles 34 et 35 de la LGEEPA à l'égard du projet, étaye les prétentions des auteurs concernant le caractère insuffisant de l'EIE.

Les auteurs prétendent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de l'article 34, qui énumère les obligations relatives à la diffusion d'information et à la consultation du public pour les projets soumis au processus d'évaluation des impacts environnementaux, en ce que : 1) le promoteur a censément publié un extrait du projet en dehors du délai prévu par la LGEEPA; 2) le Semarnat n'a censément pas mis à la disposition du public les informations additionnelle et complémentaire que le promoteur lui avait fournies¹⁸; 3) le Semarnat a censément omis de prendre dûment en compte les avis techniques et les rapports présentés par des membres du public¹⁹. L'information supplémentaire est accompagnée d'un document²⁰ du *Fish and Wildlife Service* (FWS, Service des pêches et de la faune des États-Unis) qui, selon les auteurs, [TRADUCTION] « décrit les lourdes menaces que le terminal fait peser sur le guillemot de Xantus²¹ ».

Relativement à l'allégation selon laquelle le Mexique omet d'assurer l'application efficace des articles 34 et 35 de la LGEEPA, les auteurs ont incorporé dans la communication les arguments invoqués dans le cadre d'un recours administratif en révision contestant

¹⁸ Information supplémentaire à la p. 8 de l'annexe 4.

¹⁹ *Ibid.* à la p. 7 de l'annexe 4.

²⁰ États-Unis d'Amérique, « Department of the Interior – Fish and Wildlife Service – 50 CFR 17 - Endangered and Threatened Wildlife and Plants: Review of Native Species That Are Candidates or Proposed for Listing as Endangered or Threatened; Annual Notice of Findings on Resubmitted Petitions; Annual Description of Progress on Listing Actions », *Federal Register*, vol. 70, n° 90, le mercredi 11 mai 2005, Proposed Rules, p. 24870 à 24877 : [TRADUCTION] « Le guillemot de Xantus : [...] Malgré les mesures prises pour contrer certaines des menaces qui pèsent sur cette espèce, une proposition récente de la Chevron Texaco Corporation ayant pour objet la construction d'une installation de gaz naturel liquéfié (GNL) à 600 m au large de l'île Coronado Sud dans l'État de Baja California, au Mexique, met en péril la survie du guillemot de Xantus. Les îles Coronado abritent la plus grande population connue de guillemots de Xantus en âge de se reproduire au monde. La construction et l'exploitation de l'installation de GNL proposée aux îles Coronado accroîtrait les niveaux de perturbation des guillemots de Xantus. Les sources de perturbation comprendraient notamment : (1) un éclairage puissant la nuit émanant de l'installation et des navires-citernes qui s'y rendent; (2) le bruit provenant de l'installation; (3) le bruit des hélicoptères se rendant à l'installation; (4) l'arrivée et le départ de navires-citernes; (5) d'autres navires transportant du personnel et des fournitures. Ces facteurs auraient des répercussions graves sur la population de guillemots de Xantus des îles, et l'effet cumulatif des différentes sources de perturbation liées à l'installation projetée aurait d'importantes conséquences néfastes sur la colonie. En outre, le projet pourrait avoir des incidences sur la base alimentaire du guillemot de Xantus en raison d'une chloration accrue de l'eau de mer causée par cette installation. Les eaux océaniques entourant les îles Coronado sont hautement productives et constituent des aires d'alimentation très importantes pour des oiseaux nicheurs, migrateurs et hivernants comme le guillemot de Xantus. La disparition de nombres importants de proies pourrait avoir un effet néfaste sur les oiseaux de mer qui dépendent des îles Coronado pour s'alimenter à différentes périodes de l'année. Ce projet pourrait aussi entraîner une dégradation de la qualité de l'eau aux alentours des îles, par exemple en raison du processus de chloration d'eau de mer. Un rejet accidentel de gaz de l'installation ou du gazoduc pourrait avoir de graves effets néfastes sur le guillemot de Xantus. En raison des menaces maintenant imminentes liées à l'installation de GNL proposée, nous avons fait passer la cote de priorité de cette espèce de 5 à 2. ». Avis publié en vertu de l'*Endangered Species Act* (Loi sur les espèces en danger de disparition), 16 U.S.C. 1531 et suiv.

²¹ Information supplémentaire à la p. 1 de l'annexe 4.

l'autorisation du terminal, interjeté par Alfonso Aguirre Muñoz et le *Grupo de Ecología y Conservación de Islas* (Groupe de défense de l'écologie et de la conservation des Îles) le 7 octobre 2004²². Le recours contient les assertions suivantes :

1. La *Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental* (DGIRA, Direction générale des impacts et des risques environnementaux) du Semarnat n'a pas sérieusement pris en considération le recours présenté par Aguirre Muñoz et le *Grupo de Ecología y Conservación de Islas* (les « requérants » ou les « auteurs du recours ») lors du processus de consultation publique sur le projet²³. Par exemple, la DGIRA a affirmé que le recours n'était pas daté, alors que la date figurait à la dernière page²⁴. De plus, en réponse à l'assertion selon laquelle l'EIE initial contenait une description de projet correspondant à un projet différent d'installation terrestre, la DGIRA s'est référée à la deuxième version de l'EIE et a souligné l'absence d'une telle description (niant ainsi l'allégation des requérants selon laquelle le promoteur avait auparavant présenté — et rendue publique — une version différente de l'EIE²⁵).
2. La DGIRA a admis que l'EIE présenté par le promoteur était insuffisant, mais a soutenu que les lacunes de l'EIE avaient été corrigées dans les informations additionnelle et complémentaire que lui avait fournies le promoteur²⁶. Selon les requérants, le public n'a jamais été informé que ces informations avaient été fournies à la DGIRA, et ces informations n'ont jamais été incluses dans le dossier public, ce qui violait le droit du public d'être consulté sur le projet et de participer à son évaluation²⁷.
3. La DGIRA a refusé de prendre en considération des renseignements supplémentaires concernant les risques d'explosion associés au projet²⁸.
4. La DGIRA a critiqué les requérants parce qu'ils considéraient les îles Coronado comme un tout, au lieu de centrer leur attention sur l'île Coronado Sud²⁹. Les requérants soutiennent que la raison pour laquelle l'archipel doit être considéré comme un tout est que les processus écologiques dans les îles en question sont similaires et interdépendants³⁰.
5. La DGIRA a surestimé l'état existant de dégradation, antérieur au projet, de l'île Coronado Sud³¹.

²² *Ibid.* aux annexes 4 et 5.

²³ *Ibid.* à la p. 3 de l'annexe 5.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.* à la p. 4.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.* aux p. 5 et 11.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.* aux p. 5–6 et 9–10.

6. Il est incongru qu'alors que le Congrès, avec l'appui de la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (Conanp, Commission nationale des aires naturelles protégées), travaillait à faire désigner l'archipel des îles Coronado comme aire naturelle protégée avant que le promoteur ne présente une demande d'autorisation du projet, le pouvoir exécutif fédéral ait autorisé le projet en dépit des graves risques environnementaux que celui-ci présentait³².
7. La DGIRA affirme de façon erronée que, du fait que le projet ne comportera aucune activité sur l'île Coronado Sud, il n'aura aucun impact direct sur les espèces protégées pas la norme NOM-059-SEMARNAT-2001³³. Selon les requérants, la mort par collision constitue un exemple d'impact direct³⁴. Les requérants soutiennent que les faits suivants sont bien documentés : les oiseaux nocturnes peuvent parcourir une distance de plus de 100 km à partir des îles à la recherche de nourriture, et ces oiseaux sont attirés par les structures illuminées, ce qui entraîne des collisions mortelles³⁵.
8. La plus grave erreur commise par la DGIRA dans son analyse des objections des requérants au projet a consisté à écarter d'emblée leurs assertions relatives aux effets néfastes associés à la construction et à l'exploitation du terminal parce que ces assertions n'étaient pas étayées par des documents scientifiques ou techniques³⁶. Selon les requérants :

[TRADUCTION] [...] avec un minimum de recherche, la DGIRA aurait certainement pu documenter les risques signalés, au lieu d'écarter ceux-ci d'emblée en invoquant des arguments faciles et formalistes, contrairement à son propre mandat³⁷.

Ils ajoutent :

[TRADUCTION] Dans sa décision, la DGIRA critique les arguments des citoyens à l'appui d'une décision défavorable en invoquant le « manque de preuves techniques et/ou de documents scientifiques ». La DGIRA s'appuie sur cet argument sans faire aucun effort pour en démontrer la validité. Ainsi, une incohérence majeure est que des membres du **propre personnel de la DGIRA ont effectué une visite de deux jours seulement** en vue d'« obtenir des renseignements techniques additionnels permettant d'évaluer le projet et de prendre une décision à son égard ». **Aucun professionnel sérieux du domaine de l'environnement ne dirait que deux jours suffisent pour obtenir une information robuste sur tous les aspects que l'on doit prendre en considération lors de l'évaluation d'un projet tel que celui-ci** [caractères gras dans l'original]³⁸.

Ils ajoutent que leur organisation s'est vu décerner par le Semarnat, en 2002, le *Reconocimiento Dr. Enrique Beltrán Castillo a la Conservación de la Naturaleza* (Prix Enrique Beltrán Castillo pour la conservation de la nature) en raison de ses efforts et de

³² *Ibid.* aux p. 6–7.

³³ *Ibid.* à la p. 7.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.* à la p. 10.

ses réalisations dans le domaine de la conservation de la nature au Mexique, et que cela donne du poids à leur avis sur le projet³⁹.

9. Le promoteur a omis de se conformer à l'article 34 de la LGEEPA en publiant une description du projet dans les journaux locaux deux semaines en retard, et en publiant une description du projet qui était destinée à éviter les opinions négatives sur le projet et qui minimisait l'importance biologique et écologique de l'archipel⁴⁰.
10. La DGIRA refusait de prendre en considération des documents produits par les requérants si ces documents étaient rédigés en anglais; or, l'EIE fourni par le promoteur et accepté par la DGIRA contenait 54 pages d'information rédigée en anglais⁴¹.

III. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE DU MEXIQUE

Le Secrétariat a reçu la réponse du Mexique à la communication le 10 janvier 2006. Dans sa réponse, le Mexique affirme que la communication ne tient pas compte des exigences, conditions et mesures d'atténuation que le Mexique a imposées lorsqu'il a autorisé le projet. Selon la réponse, le respect de ces exigences, conditions et mesures devra être démontré au moyen d'un programme de contrôle de la qualité environnementale et sera garanti par un cautionnement que le promoteur devra déposer⁴². Le Mexique présente de l'information sur la façon dont les questions soulevées dans la communication ont été prises en considération par l'autorité environnementale lors de l'approbation du projet⁴³. Selon la réponse du Mexique, les évaluations, programmes et restrictions imposés au promoteur démontrent qu'au moment d'approuver le projet, l'autorité environnementale a dûment tenu compte de tous les points soulevés par les auteurs⁴⁴.

De plus, le Mexique affirme qu'en vertu de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, l'examen de la communication ne doit pas se poursuivre en raison de l'existence de procédures en instance, et il demande au Secrétariat de garder confidentiels les dossiers relatifs à ces procédures⁴⁵.

Le Mexique affirme que la communication se fonde exclusivement sur l'interprétation et les commentaires des auteurs relativement à l'EIE, et omet de prendre en compte que l'EIE est sujet à autorisation et que le Semarnat, lorsqu'il délivre cette autorisation, a le pouvoir d'imposer des conditions et exigences afin d'éviter ou de réduire au minimum les effets néfastes d'un projet sur l'environnement⁴⁶. Le Mexique signale également que l'approbation du projet n'était pas basée uniquement sur l'EIE, mais aussi sur une évaluation des risques

³⁹ *Ibid.* à la p. 7.

⁴⁰ *Ibid.* à la p. 8.

⁴¹ *Ibid.* à la p. 10.

⁴² Réponse aux p. 37 et suiv.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Voir, p. ex., la réponse aux p. 47 et 61.

⁴⁵ Réponse au par. I.1, [TRADUCTION] « Existence de procédures administratives en instance », p. 4–13.

⁴⁶ Réponse aux p. 37–38.

(l'« évaluation des risques »), de même que sur de l'information additionnelle et de l'information complémentaire fournies par le promoteur⁴⁷.

Le Mexique affirme que plusieurs des objections à l'EIE soulevées dans la communication constituent des évaluations personnelles dépourvues de fondement scientifique⁴⁸. Au sujet de l'allégation selon laquelle le terminal sera situé dans une aire naturelle protégée, le Mexique allègue qu'au moment où le projet a été autorisé, aucune pareille désignation n'avait été effectuée⁴⁹. En ce qui concerne les effets de l'éclairage artificiel sur les oiseaux marins nocturnes, la réponse signale que l'autorisation en matière d'impacts environnementaux comporte une série de conditions qui obligent le promoteur à justifier la sélection des dispositifs d'éclairage et à choisir la solution qui a le moins d'incidences sur le comportement des oiseaux. De même, le Mexique souligne que l'autorité s'est réservé la possibilité [TRADUCTION] « d'étendre la portée de la décision d'autorisation de manière à interdire les activités nocturnes dans le cadre du projet⁵⁰ ».

En ce qui a trait au risque d'une explosion catastrophique, le Mexique signale que, même si l'étude effectuée par le promoteur indique qu'une telle éventualité est très peu probable, le Semarnat a néanmoins pris en compte le risque ténu d'un événement catastrophique et a exigé du promoteur qu'il envisage un plan d'intervention environnementale visant à compenser, prévenir ou atténuer les dommages écologiques pouvant être occasionnés aux différentes espèces⁵¹.

Le Mexique conteste la conclusion des auteurs selon laquelle le projet fera vraisemblablement fuir les oiseaux marins, et note que l'EIE précise qu'il n'y aura pas d'atteinte à leur habitat et que ces oiseaux ne seront pas affectés parce qu'ils éviteront la zone touchée⁵². Le Mexique signale que, malgré cela, afin d'éviter ou de réduire au minimum les effets néfastes sur l'environnement, on a exigé du promoteur qu'il se conforme à toutes les mesures énoncées dans l'EIE, l'information additionnelle et l'information complémentaire, qu'il obtienne le *Licencia Ambiental Única* (Permis unique en matière d'environnement) et qu'il mette en œuvre un programme de prévention des accidents, un programme de contrôle de la qualité environnementale ainsi qu'un programme de protection et de conservation de la biodiversité de la zone⁵³. Le Mexique souligne aussi que l'autorisation en matière d'impacts environnementaux (l'« AIE »)⁵⁴ impose des restrictions au projet, notamment en interdisant : l'accostage ou le débarquement sur l'une quelconque des îles Coronado, sauf dans les situations d'urgence prévues par la LGEEPA; le survol des îles Coronado par des hélicoptères ou d'autres aéronefs associés au projet;

⁴⁷ *Ibid.* à la p. 38.

⁴⁸ *Ibid.* à la p. 40.

⁴⁹ *Ibid.* à la p. 41.

⁵⁰ *Ibid.* aux p. 44–47.

⁵¹ *Ibid.* aux p. 47–52.

⁵² *Ibid.* aux p. 52–54.

⁵³ *Ibid.* aux p. 54–56.

⁵⁴ Délivrée par le Semarnat le 1^{er} juillet 2004 aux termes de la communication officielle (*oficio*) n° S.G.P.A./DGIRA.DEI.1536.04.

l'introduction d'espèces exotiques dans les îles⁵⁵. Le Mexique rappelle en outre que d'autres mesures d'atténuation ont aussi été imposées, notamment : l'obligation de respecter les directives de la Banque mondiale en matière d'eaux résiduelles et de mettre en œuvre un programme de surveillance des rejets d'eau de mer; la sélection de l'emplacement du terminal et du tracé du gazoduc de manière à éviter les affleurements rocheux; l'interdiction de rejeter des eaux de ballast dans les eaux mexicaines; enfin, l'obligation de prendre en considération, dans la planification des activités du terminal, les saisons durant lesquelles les mammifères marins sont présents en grand nombre⁵⁶.

Quant au risque de déversement d'hydrocarbures par les bateaux-citernes, le Mexique affirme que les auteurs n'ont pas tenu compte de ce que le promoteur devra soumettre à l'appréciation du Semarnat un plan d'intervention en cas d'urgence, en plus de prendre les mesures décrites dans les différents documents remis au Semarnat et de se soumettre à une vérification environnementale⁵⁷.

En ce qui concerne le risque d'introduction de rats dans les îles, le Mexique affirme que les auteurs n'apportent aucune preuve que les îles soient exemptes de quelque espèce animale exotique, et il rappelle que l'AIE interdit l'introduction d'espèces animales exotiques dans les îles⁵⁸.

Au sujet des rejets à la mer d'eau traitée au chlore, le Mexique affirme : que rien dans l'EIE ne vient étayer l'allégation des auteurs selon laquelle le terminal rejettera chaque jour à la mer 711,6 millions de litres d'eau chlorée; que les rejets seront en réalité inférieurs aux limites prévues dans les directives de la Banque mondiale sur les concentrations de chlore résiduel au point de rejet en mer; que, conformément à l'AIE, les eaux résiduelles dérivées des épreuves hydrostatiques seront neutralisées, éliminant ainsi le biocide avant son rejet à la mer; que le suivi des effets des eaux résiduelles sur le biote marin fera partie du programme de contrôle de la qualité environnementale⁵⁹.

Le Mexique traite aussi des allégations faites dans la communication concernant l'omission d'assurer l'application efficace des articles 78 à 83 de la LGEEPA et de l'article 5 de la LGVS. Relativement à l'article 78 de la LGEEPA, le Mexique affirme que, parmi les conditions assorties à l'AIE du projet, le promoteur devra élaborer un programme de protection et de conservation de la biodiversité des îles Coronado⁶⁰. Il affirme que les articles 78 bis et 78 bis 1, les critères de l'article 79 et les articles 80, 82 et 83 de la LGEEPA ne s'appliquent pas en l'espèce⁶¹, et il signale aussi que la communication ne contient pas d'allégations relatives à l'application des articles 80 à 83 de la LGEEPA⁶². Malgré cela, le Mexique souligne que l'AIE du projet démontre que les critères de l'article

⁵⁵ Réponse à la p. 56.

⁵⁶ *Ibid.* aux p. 57–58.

⁵⁷ *Ibid.* aux p. 58–61.

⁵⁸ *Ibid.* aux p. 62–64.

⁵⁹ *Ibid.* aux p. 64–66.

⁶⁰ *Ibid.* à la p. 67.

⁶¹ *Ibid.* à la p. 68.

⁶² *Ibid.* à la p. 77.

79 ont bel et bien été pris en compte. Ainsi, par exemple, on a exigé que le promoteur prenne toutes les mesures de prévention, de lutte, d'atténuation, de rétablissement et de compensation énoncées dans l'EIE, en plus de respecter les conditions formulées dans l'AIE. En particulier, on a exigé du promoteur qu'il se conforme aux restrictions établies dans l'AIE, ainsi qu'aux obligations relatives à l'élaboration d'un programme de contrôle de la qualité environnementale et d'un programme de compensation, à l'établissement de mécanismes de coordination, de participation et de concertation entre les autorités fédérales, étatiques et municipales compétentes, les établissements universitaires et les groupes communautaires œuvrant dans le domaine de l'environnement, et au dépôt d'un cautionnement en garantie du respect des conditions de l'AIE⁶³. Quant à l'article 5 de la LGVS, le Mexique affirme que, conformément à l'AIE, le promoteur a l'obligation de fournir une justification technique et/ou scientifique à l'appui du choix du type de dispositif d'éclairage ou de source lumineuse employé dans les installations du projet, et de choisir celui qui a le moins d'incidences sur le comportement des oiseaux⁶⁴.

Enfin, le Mexique affirme que, dans la communication, les auteurs n'ont pas cité expressément les articles 34 et 35 de la LGEEPA et n'ont pas formulé d'allégations liées à ces articles⁶⁵.

IV. ANALYSE

Le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel est justifiée pour recueillir de l'information additionnelle relativement à l'allégation selon laquelle le Mexique a omis d'appliquer efficacement sa législation de l'environnement en autorisant le projet en vertu de l'article 35 de la LGEEPA. Dans les sections qui suivent, le Secrétariat expose d'abord les motifs pour lesquels il estime qu'il n'y a pas lieu de mettre fin à l'examen de la communication aux termes de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, puis il présente les raisons pour lesquelles il considère que la constitution d'un dossier factuel est justifiée.

A. Procédures judiciaires et administratives en instance

Dans sa réponse à la communication, le Mexique soutient qu'il existe six procédures administratives d'appel, appelées *recursos de revisión* (recours en révision), en instance qui contestent l'AIE du projet et qu'en conséquence, conformément à l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, l'examen de la communication ne doit pas se poursuivre⁶⁶. Le Secrétariat a conclu qu'il ne s'agit pas de procédures en instance au sens de l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE et ce, pour les motifs suivants.

L'alinéa 14(3)a) de l'Accord dispose que le Secrétariat ne doit pas aller plus avant si une question soulevée dans une communication fait aussi l'objet d'une procédure judiciaire ou

⁶³ *Ibid.* aux p. 70–75.

⁶⁴ *Ibid.* à la p. 85.

⁶⁵ *Ibid.* à la p. 87.

⁶⁶ *Ibid.* à la p. 4.

administrative en instance. L'alinéa 45(3)a) prévoit en outre qu'aux fins du paragraphe 14(3), « procédure judiciaire ou administrative » désigne :

- a) 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; [...]

Ainsi, une procédure administrative est une mesure d'ordre administratif prise par une Partie — et non par l'auteur d'un recours — en temps opportun et en conformité avec sa législation intérieure.

La réponse du Mexique indique que six recours en révision ont été engagés par différents particuliers et organismes (dont l'un des auteurs de la communication), en vertu de l'article 176 de la LGEEPA, à l'encontre de la décision prise par le Semarnat, en septembre 2004, d'autoriser l'aménagement du terminal⁶⁷. Cinq de ces recours ont été déposés en octobre 2004, tandis que le sixième date de mai 2005⁶⁸. Étant donné que tous les recours portaient sur le même sujet, le Semarnat les a regroupés⁶⁹.

Aux termes de la LGEEPA, un recours administratif en révision est directement interjeté devant l'autorité qui a pris la décision attaquée; cette autorité, à son tour, doit en déférer à son supérieur hiérarchique pour que celui-ci rende une décision définitive⁷⁰. La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA, Loi fédérale sur les procédures administratives)⁷¹, dont les dispositions s'appliquent à titre supplétif à celles de la LGEEPA⁷², prévoit que la décision définitive doit être rendue dans un délai d'au plus trois mois⁷³. À l'expiration de ce délai, la LFPA prévoit que le recours est présumé avoir été tranché dans un sens défavorable à son auteur⁷⁴.

Dans sa réponse à la communication, le Mexique affirme qu'en vertu de l'article 94 de la LFPA, l'auteur d'un recours peut attendre la décision expresse ou peut, à tout moment après l'expiration du délai de trois mois dans lequel cette décision doit être rendue, contester le rejet implicite du recours⁷⁵. Selon le Mexique, étant donné que les requérants ont toujours la possibilité de contester la confirmation implicite de l'AIE, les recours regroupés introduits en octobre 2004 et en mai 2005 sont encore en instance.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.* aux p. 4–7. Au sujet des recours 130/2004, 131/2004 et 132/2004, la réponse indique qu'ils ont été introduits le 7 octobre 2005, mais en réalité ils l'ont été le 7 octobre 2004.

⁶⁹ *Ibid.* à la p. 7.

⁷⁰ Article 176 de la LGEEPA.

⁷¹ Publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (Journal officiel de la Fédération) le 4 août 1994.

⁷² Article 2 de la LFPA.

⁷³ *Ibid.* à l'article 17.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Réponse à la p. 8.

L'alinéa 14(3)a) ne requiert pas que l'on mette fin à l'examen de la communication dans ces circonstances. Le Mexique affirme qu'en dépit de l'expiration du délai de trois mois pour la prise d'une décision définitive, le Semarnat prend toujours ces recours en délibéré⁷⁶. Même si le Semarnat est engagé dans « le processus de délivrance d'une ordonnance administrative », les procédures ne sont plus des mesures prises en temps opportun au sens de l'alinéa 45(3)a). Comme nous l'avons indiqué plus haut, une ordonnance administrative doit être rendue dans les trois mois de l'introduction d'un recours. Si l'autorité n'agit pas, la loi comble le vide juridique en établissant que l'affaire est présumée avoir été réglée dans un sens défavorable au requérant. Aux fins de l'ANACDE, une fois écoulé le délai prescrit par la loi mexicaine pour que l'autorité agisse, toute mesure prise ultérieurement par la Partie à la demande du requérant, fût-elle conforme à la loi mexicaine, n'est pas considérée comme ayant été prise en temps opportun. Puisqu'il ne s'agit pas d'une mesure prise en temps opportun, la procédure n'est pas une procédure administrative au sens de la définition de l'alinéa 45(3)a) de l'ANACDE et, partant, ne peut pas être une procédure administrative en instance aux fins de l'alinéa 14(3)a).

Le Mexique affirme qu'étant donné l'absence de règlement explicite, par opposition à implicite, des recours, le processus de collecte d'information aux fins d'un dossier factuel serait entravé parce que les renseignements liés aux recours regroupés doivent demeurer confidentiels en vertu de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (Loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique gouvernementale)⁷⁷. Le Secrétariat ne dispose d'aucune information indiquant que les recours sont activement poursuivis, et note que le Mexique pourrait éviter entièrement cette préoccupation en rendant une décision sur les recours, qui, s'ils n'ont pas encore fait l'objet d'un règlement explicite, sont en instance depuis plus de deux ans et sont considérés en droit comme ayant été rejetés⁷⁸. Le Secrétariat conclut que la possibilité que la collecte d'information soit entravée est limitée, étant donné que deux ans se sont écoulés depuis l'introduction des premiers recours et que plus de 18 mois ont passé depuis le dépôt du dernier.

B. La constitution d'un dossier factuel est justifiée

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat estime justifiée la constitution d'un dossier factuel en rapport avec les allégations contenues dans la communication concernant l'autorisation du projet. Le Secrétariat considère que des questions fondamentales demeurent en suspens au sujet de l'application, par la DGIRA du Semarnat, de différentes exigences des articles 34 et 35 de la LGEEPA relatives à l'évaluation des incidences environnementales et à la consultation du public avant que le Semarnat ne décide d'autoriser les impacts environnementaux du projet

⁷⁶ En fait, lorsque le Semarnat a regroupé les cinq premiers recours en avril 2005, le délai de trois mois prévu à l'article 17 de la LFPA était écoulé.

⁷⁷ Réponse aux p. 12–13.

⁷⁸ Le Secrétariat note que l'article 7 de l'ANACDE dispose notamment que chaque Partie fera en sorte que ses procédures administratives ne soient pas inutilement compliquées et n'entraînent ni frais ou délais déraisonnables ni retards injustifiés.

à l'emplacement choisi par le promoteur. En ce qui a trait aux conditions rattachées à l'approbation du projet par le Semarnat, une telle information est pertinente pour clarifier certains aspects de l'évaluation que la DGIRA a effectuée aux termes de l'article 35 de la LGEEPA avant de donner son aval au projet.

Relativement aux articles 78 à 83 de la LGEEPA et à l'article 5 de la LGVS, le Secrétariat estime que les allégations faites par les auteurs dans la communication doivent être appréciées dans le cadre plus précis qu'établit la LGEEPA pour l'autorisation des impacts environnementaux des projets. En effet, l'article 35 de la LGEEPA prévoit qu'aux fins de l'autorisation d'ouvrages et d'activités visés par la procédure d'évaluation des impacts environnementaux, le Semarnat doit se conformer aux dispositions de divers instruments juridiques et [TRADUCTION] « à toute autre disposition juridique applicable ». De ce fait, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel afin de recueillir de l'information additionnelle sur la prise en considération, par la DGIRA, des critères 1, 2, 3, 5 et 7 de l'article 79 de la LGEEPA et des principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS lors de l'examen des avis techniques d'organismes spécialisés dans la conservation de la flore et de la faune sauvages. Les motifs du Secrétariat sont exposés ci-après.

1. Omission alléguée d'appliquer efficacement l'article 35 de la LGEEPA en acceptant un EIE insuffisant et en n'évaluant pas les effets possibles du projet sur l'écosystème des îles Coronado

Les auteurs allèguent : que le promoteur et le Semarnat ont omis d'évaluer, du point de vue de l'environnement, d'autres emplacements possibles pour le projet; qu'ils ont omis de prendre en considération les répercussions potentielles du projet sur l'écosystème de l'archipel dans son ensemble; enfin, qu'ils ont omis de prendre en compte les effets cumulatifs et synergiques.

(i) Critères environnementaux pour l'évaluation d'autres emplacements possibles pour le terminal

Les auteurs prétendent que l'EIE n'a pas pris en compte d'autres emplacements possibles pour la réalisation du projet, dans la perspective des répercussions environnementales, comme le prescrit la section II.3.2.2 (*Sitios o trayectorias alternativas* — Autres sites ou tracés possibles) du guide d'élaboration des EIE du Semarnat⁷⁹. Comme preuve de cette assertion, ils citent l'AIE, dans laquelle la DGIRA affirme :

[TRADUCTION] Bien que l'information contenue dans l'EIE ait présenté certaines lacunes en ce qui concerne les critères et la justification des méthodologies employées pour l'évaluation et la détermination des impacts environnementaux, la DGIRA a demandé des renseignements additionnels

⁷⁹ *Guía para elaborar la Manifestación de Impacto Ambiental* (Guide d'élaboration des énoncés des incidences environnementales), formulaire régional relatif aux projets pétroliers, publié par la *Dirección de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental* (Direction du zonage écologique et des effets environnementaux) de l'*Instituto Nacional de Ecología* (Institut national d'écologie) de ce qui était alors le *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (ministère de l'Environnement, des Ressources naturelles et des Pêches), sans date, à la p. 6.

au promoteur, qui a corrigé ces lacunes tel qu'indiqué au paragraphe XXXVI du présent document. [...] Il faut préciser en outre que le promoteur, dans les informations additionnelle et complémentaire qu'il a fournies, présentait des solutions de rechange dans un effort visant à justifier l'aménagement du terminal de GNL à proximité de l'île Coronado Sud comme étant l'option la plus viable, comparativement à d'autres sites qu'il analysait⁸⁰.

Les auteurs affirment que le Semarnat n'a jamais diffusé d'avis public concernant la réception des informations additionnelle et complémentaire, et n'a jamais inclus ces informations dans le dossier public, comme le prescrit le paragraphe I de l'article 26 du *Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental*⁸¹ (REIA, Règlement de la LGEEPA relatif à l'évaluation des incidences environnementales)⁸². Les auteurs affirment :

[TRADUCTION] Selon ces paragraphes, il semble que les informations additionnelle et complémentaire ont été des considérations de première importance dans la décision favorable prise par la DGIRA. Par conséquent, le fait que ces informations n'aient jamais été annoncées ni mises à la disposition du public constitue une violation grave du droit de la société civile de participer au processus d'évaluation du projet. Il est absurde que des lacunes aussi graves dans l'EIE, telles que le fait que l'on n'ait prêté aucune attention au principe de précaution et que l'on n'ait fourni aucune justification pour le choix de l'emplacement du projet, aient été entièrement corrigées dans des informations additionnelle et complémentaire qui n'ont jamais été rendues publiques⁸³.

Le Secrétariat a examiné l'EIE, l'évaluation des risques correspondante⁸⁴ et l'information additionnelle fournie par le promoteur à la demande du Semarnat (l'« information additionnelle ») afin de déterminer comment le promoteur avait décidé de l'emplacement du terminal.

Il ressort de l'EIE que le promoteur a examiné la possibilité d'aménager le terminal sur la côte de l'État de Baja California, mais qu'il a opté pour un projet au large des côtes après avoir analysé les politiques adoptées dans le cadre du programme de planification environnementale des utilisations du territoire dans la région côtière (Cocotren)⁸⁵. Au sujet de ce programme, l'EIE mentionne :

⁸⁰ Information supplémentaire à la p. 4 de l'annexe 5.

⁸¹ Publié dans le DOF le 30 mai 2000.

⁸² Information supplémentaire à la p. 4 de l'annexe 5.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Voir l'art. 30 de la LGEEPA : [TRADUCTION] « [...] Lorsqu'il s'agit d'activités considérées comme hautement risquées aux termes de la présente loi, l'énoncé des incidences environnementales doit inclure l'évaluation des risques correspondante. »

⁸⁵ [TRADUCTION] « Conformément à l'article 37 de la *Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California* (LDUEBC, Loi sur le développement urbain de l'État de Baja California), le *Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Rosarito-Ensenada* (Cocotren, Programme régional de développement urbain, touristique et écologique du corridor côtier Tijuana-Rosarito-Ensenada) est considéré comme un programme régional. Élaboré par le *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas* (ministère des Établissements humains et des Travaux publics) et conformément à l'article 38 de la LDUEBC, ce programme est assujéti aux dispositions du *Plan Estatal de Desarrollo* (Plan de développement de l'État). Le Cocotren porte sur les aspects touristiques et environnementaux qui touchent le corridor côtier de ces trois villes, et il s'agit d'un instrument de politique de planification municipale. Le Cocotren est un instrument juridique qui constitue une mise à jour du programme établi en 1995 (Cocotren).

[TRADUCTION] Le Cocotren est un instrument extrêmement important de planification des utilisations du territoire qui permet un développement urbain cohérent entre les municipalités de Tijuana, Playas de Rosarito et Ensenada. En outre, au cours du processus décisionnel relatif au projet, on a évalué les exigences et les répercussions du Cocotren afin de choisir le meilleur emplacement pour le projet⁸⁶.

Dans l'évaluation des risques, le promoteur mentionne :

[TRADUCTION] Des fonctionnaires de l'État et des administrations locales ainsi que la collectivité locale ont manifesté des inquiétudes quant aux répercussions d'une installation terrestre de regazéification. La collectivité locale est hostile à l'idée d'une installation de regazéification où que ce soit sur la côte de l'État de Baja California⁸⁷.

Selon l'information additionnelle, les considérations qui ont amené le promoteur à choisir un site au large des côtes semblent avoir été reliées d'abord à la sécurité, et ensuite à la distance par rapport à la terre ferme⁸⁸. Ainsi, la construction du terminal du côté sous le vent de l'île Coronado Sud permet de profiter de l'effet brise-lame de l'île, tout en bénéficiant

« Le Cocotren a pour objet de coordonner la planification des utilisations du territoire dans et entre les municipalités afin d'assurer un développement urbain cohérent et, de cette façon, le développement de la région. Le Cocotren est une directive à suivre au stade de la planification. L'esprit de ces dispositions légales consiste à garantir l'élaboration de politiques de manière uniforme sur le territoire de l'État de Baja California.

« Le Cocotren a aussi une fonction interrégionale. Le corridor Tijuana–Ensenada peut aussi être considéré comme une partie de la ceinture urbaine de San Francisco–Los Angeles–San Diego, et ce sont des zones fortement urbanisées et industrialisées. Ce corridor est une partie intégrante d'un ensemble de relations économiques et démographiques réciproques de part et d'autre de la frontière. Le contexte international a défini les activités économiques des collectivités qui font partie du Cocotren. Le commerce international à la frontière Tijuana–San Diego continue de croître au fil du temps (Cocotren).

« Le Cocotren reconnaît comme usages potentiels du corridor les activités de l'industrie touristique et d'autres secteurs économiques connexes tels : le commerce, les services, l'industrie cinématographique, l'artisanat, le transport touristique, la gastronomie et les activités sportives. En raison de la grande valeur écologique de la région, le corridor est considéré comme un endroit idéal pour ces activités.

« Le Cocotren divise le territoire en 28 unités de gestion environnementale (UGE). Ces UGE sont définies en fonction des caractéristiques urbaines, touristiques, environnementales et physiques de la région. La figure 3.2 montre la région visée par le Cocotren, qui comprend Tijuana, Playas de Rosarito et Ensenada.

« CT de México a réalisé une étude de faisabilité et différentes recherches approfondies sur le Cocotren et en a évalué les politiques. À la suite de ces évaluations, et afin de réduire au minimum les incidences néfastes possibles sur l'environnement et la population, CT de México a considéré comme opportun et préférable d'aménager le projet au large de la côte. » Pages 3–15 et 3–16 de l'EIE.

⁸⁶ EIE à la p. 3–50.

⁸⁷ Évaluation des risques à la p. 2–19.

⁸⁸ Information additionnelle au par. 7.0, [TRADUCTION] « Pronostic environnemental », p. 8 (mars 2004) : [TRADUCTION] « On a identifié un endroit très spécifique qui respecterait les exigences relatives à la sismicité et aux autres aspects touchant la sécurité. Si le site était établi plus près de la côte pour aider à réduire la longueur et le coût du gazoduc sous-marin, d'autres facteurs constitueraient un risque, comme l'abri que procure la partie nord de l'île Coronado Sud, la distance par rapport à des failles existantes et l'accostage et le départ sûrs des navires transporteurs de GNL. Des questions comme celles-là ont été prises en compte dans le choix du site spécifique le plus sûr. »

d'un emplacement qui n'est pas trop éloigné du système d'interconnexion sur la côte (17 km)⁸⁹. Quant à la distance entre le terminal et l'île (600 m), elle a été établie de manière à profiter au maximum de la protection contre le vent fournie par l'île tout en maintenant le rayon de sécurité exigé par les normes internationales et la *Comisión Reguladora de Electricidad* (Commission de réglementation de l'électricité)⁹⁰.

À cet égard, dans le chapitre de l'EIE sur les mesures d'atténuation, le promoteur explique ce qui suit :

[TRADUCTION] La détermination et l'évaluation des impacts ont eu comme conséquence que le terminal de GNL au large de la côte de l'État de Baja California (le projet) en général aura des impacts considérés comme négligeables en raison des mesures d'atténuation intégrées à la conception du projet. Les procédures et mesures d'atténuation incluses depuis la planification et la conception du projet pour les étapes de la construction, de l'exploitation et de l'entretien de l'installation ont fait que l'exécution du projet engendrera des répercussions considérées comme peu importantes. Ces mesures sont présentées ci-dessous.

La principale mesure d'atténuation qui a été envisagée afin de réduire au minimum les impacts environnementaux et socioéconomiques dans la région est celle d'aménager le projet au large des côtes. On a considéré qu'en construisant et en exploitant une installation de regazéification dans les eaux territoriales au large de la côte de l'État de Baja California :

- on n'entrerait pas en conflit avec les considérations relatives aux utilisations du territoire énoncées dans le Programme régional de développement urbain, touristique et écologique du corridor côtier Tijuana–Rosarito–Ensenada (Cocotren), qui revêt une grande importance pour les habitants de l'État de Baja California;
- on n'aurait pas à construire un brise-lame pour assurer le déchargement sûr des bateaux transporteurs de gaz naturel liquéfié (GNL). La superficie requise pour un brise-lame est plus grande que la superficie qu'occupera l'installation au large de la côte;
- on n'aurait pas à construire un quai qui serait susceptible de changer les conditions actuelles sur la côte;
- au plan de la sécurité, le projet ne serait pas situé près de zones industrielles ou résidentielles;
- on ne perturberait pas les activités portuaires actuelles, et l'on ne créerait pas de nouveaux ports sur la côte de l'État de Baja California⁹¹.

Le passage ci-dessus indique que, de l'avis du promoteur, l'aménagement du terminal au large des côtes constituait la principale mesure d'atténuation des impacts environnementaux et socioéconomiques du projet.

⁸⁹ Voir le sous-paragraphe 7.b du paragraphe 7.0, [TRADUCTION] « Pronostic environnemental », de l'information additionnelle (mars 2004).

⁹⁰ Voir le par. 2.5, [TRADUCTION] « Critères d'emplacement », de l'évaluation des risques, p. 2–20. Cependant, dans l'information additionnelle, le promoteur note que [TRADUCTION] « dans le cas d'un scénario catastrophique, la zone touchée pourrait inclure une partie de l'île Coronado ». Voir le sous-paragraphe 9.b.7, [TRADUCTION] « Activités de rétablissement », de l'information additionnelle (mars 2004).

⁹¹ EIE à la p. 6–1.

Selon les auteurs :

[TRADUCTION] [...] cela réduit un écosystème de grande valeur écologique à la valeur économique d'un brise-lame, comme si l'île n'était composée que de roche inerte, et ne constituait pas un écosystème actif et plein de vie⁹².

Dans l'AIE, le Semarnat affirme ce qui suit :

[TRADUCTION] Cet emplacement a été choisi, entre autres raisons, à cause de l'effet brise-lame produit par la présence de l'île Coronado Sud, qui élimine la nécessité de construire des infrastructures additionnelles telles que des brise-lames, wharfs ou quais venant accroître les impacts environnementaux⁹³.

Dans l'information additionnelle, le promoteur mentionne qu'il a mené une étude de sélection conceptuelle pour examiner d'autres solutions et emplacements possibles pour l'installation⁹⁴. En outre, en juin 2004, le promoteur a transmis de l'information complémentaire au Semarnat⁹⁵. Le Secrétariat n'a pas obtenu copie de cette information complémentaire⁹⁶, qui fait partie des renseignements sur lesquels le Semarnat a basé son évaluation du projet.

Le Secrétariat a examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique et a établi que la constitution d'un dossier factuel est justifiée afin de recueillir des renseignements additionnels — y compris l'information susmentionnée — qui manquent pour que l'on puisse examiner les critères environnementaux appliqués lors de l'évaluation d'autres emplacements possibles pour le projet au large des côtes, comme le prescrivent le REIA et le guide d'élaboration correspondant publié par le Semarnat⁹⁷.

⁹² Information supplémentaire à la p. 18 de l'annexe 7.

⁹³ AIE à la p. 66.

⁹⁴ Information additionnelle au par. 7.0, [TRADUCTION] « Pronostic environnemental », p. 10 (mars 2004).

⁹⁵ Voir l'AIE à la p. 14 : [TRADUCTION] « XLV. Que, le 7 juin 2004, la DGIRA a reçu un document non numéroté daté du 2 juin 2004, dans lequel le promoteur communiquait une information complémentaire à l'information additionnelle communiquée dans le document non numéroté daté du 16 mars 2004. »

⁹⁶ Demande d'information, en vertu de l'alinéa 21(1)b) de l'ANACDE, datée du 1^{er} mai 2006 : courrier électronique de Katia Opalka, conseillère juridique, Secrétariat de la CCE, à M^{me} Margarita Palafox, *Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales* (UCAI, Unité de coordination des affaires internationales) du Semarnat. Le 30 mai 2006, lUCAI a envoyé au Secrétariat la partie 2 de l'information additionnelle qui, incidemment, s'intitule [TRADUCTION] « Information complémentaire »; cependant, elle n'a pas répondu à la demande du Secrétariat réitérée à la même date (le 30 mai 2006) et visant à obtenir une copie de l'information complémentaire que le promoteur avait remise à la DGIRA en juin 2004.

⁹⁷ Voir les points II et VII de l'article 13 du REIA et le par. II.3.2.2 du *Guía para elaborar la Manifestación de Impacto Ambiental* (Guide d'élaboration des énoncés des incidences environnementales), formulaire régional relatif aux projets pétroliers, publié par la *Dirección de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental* (Direction du zonage écologique et des effets environnementaux) de l'*Instituto Nacional de Ecología* (Institut national d'écologie) de ce qui était alors le *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (ministère de l'Environnement, des Ressources naturelles et des Pêches), sans date.

Ce qui précède revêt d'autant plus d'importance si l'on considère que, dans l'information additionnelle, le promoteur a fait valoir les arguments suivants en faveur de l'autorisation de l'emplacement qu'il proposait pour le projet :

[TRADUCTION] Il est notoirement connu de la majorité des habitants de l'État de Baja California, ainsi que des autorités gouvernementales, que les sociétés gazières étrangères ont un intérêt spécial à établir une installation de regazéification de GNL dans la région. Si Chevron Texaco de México (CT de México) ne développe pas ce projet d'installation de regazéification au large de la côte de l'État de Baja California, il y aurait au moins trois autres parties intéressées à réaliser leur propre projet, et ce, suivant des modalités très différentes. Les autres projets prévoient des installations sur la terre ferme qui présenteraient de plus grandes difficultés au plan de l'arrimage des composantes maritime et côtière. Ces difficultés se traduisent par des impacts environnementaux et une opposition sociale. Étant donné que les habitants de l'État de Baja California sont engagés dans les processus décisionnels et sont assez militants sur les plans social et environnemental, la majorité s'oppose à l'aménagement d'installations sur la côte, principalement en raison des incompatibilités avec les désignations relatives à l'utilisation des sols et la planification du zonage. Néanmoins, il existe une grande nécessité d'implanter un projet de regazéification dans l'État de Baja California, et il est très probable qu'une des nombreuses parties intéressées mettra son projet à exécution.

Si CT de México ne réussit pas à réaliser son projet, les habitants de l'État de Baja California feront face à la perspective de l'implantation d'une installation de regazéification sur la côte, avec les impacts environnementaux et sociaux que cela suppose. Cependant, si l'on réalise le projet de terminal de GNL au large de la côte de l'État de Baja California, les habitants de cet État jouiront d'une plus grande sécurité puisque l'installation sera située à 16 km de la côte et l'on estime que ses impacts environnementaux seront négligeables. Les impacts résiduels totaux seraient plus importants si une autre société devait avoir la possibilité de développer son projet⁹⁸.

En résumé, la constitution d'un dossier factuel permettrait au Secrétariat de recueillir de l'information additionnelle sur l'évaluation des impacts environnementaux de diverses options possibles quant à l'emplacement du projet au large de la côte, information requise afin d'examiner l'application de l'article 35 de la LGEEPA par le Semarnat lors de l'autorisation du projet.

(ii) Portée de l'évaluation des impacts environnementaux

Les auteurs affirment qu'en ce qui concerne la portée de l'évaluation environnementale du projet, la DGIRA a omis d'appliquer efficacement l'article 35 de la LGEEPA en acceptant un EIE incomplet du promoteur⁹⁹ et en évaluant les impacts environnementaux potentiels du projet uniquement par rapport à l'emplacement proposé pour le terminal et à une partie de l'île Coronado Sud, sans tenir compte de l'archipel dans son ensemble¹⁰⁰.

L'article 35 de la LGEEPA dispose que, pour obtenir une autorisation en matière d'impacts environnementaux (AIE), l'intéressé doit présenter au Semarnat un EIE, lequel doit comporter, à tout le moins, une description des effets possibles sur le ou les écosystèmes qui

⁹⁸ Information additionnelle au par. 7.0, [TRADUCTION] « Pronostic environnemental », p. 2 (mars 2004).

⁹⁹ Communication à la p. 12.

¹⁰⁰ Voir la communication aux p. 12–13 et l'annexe 5 de l'information supplémentaire aux p. 5 et 11.

pourraient être touchés par l'ouvrage ou l'activité en cause, en considérant l'ensemble des éléments qui composent ces écosystèmes¹⁰¹. L'article 35 de la LGEEPA prévoit en outre :

[TRADUCTION] De même, aux fins de l'autorisation visée par le présent article, le ministère évalue les effets possibles desdits ouvrages ou activités sur l'écosystème ou les écosystèmes en cause, prenant en considération l'ensemble des éléments qui composent l'écosystème ou les écosystèmes, et non seulement les ressources susceptibles d'être exploitées ou touchées.

Dans l'EIE et dans l'information additionnelle, le promoteur conclut que les impacts environnementaux de la construction et de l'exploitation du terminal ne seront pas significatifs parce que les poissons et les oiseaux éviteront la zone du terminal¹⁰². Au sujet de cette conclusion, les auteurs affirment : [TRADUCTION] « L'EIE omet totalement de prendre en considération l'importance des comportements d'évitement prévus dans le contexte des colonies de nidification¹⁰³ ». Selon les auteurs, l'écosystème qui sera touché par le projet englobe les quatre îles Coronado et les eaux qui les entourent¹⁰⁴.

¹⁰¹ Article 30 de la LGEEPA.

¹⁰² Voir, par exemple : Information additionnelle au par. 4.0, [TRADUCTION] « Impacts sur les mammifères marins », p. 8 (mars 2004) : [TRADUCTION] « Les activités décrites antérieurement sont susceptibles d'avoir des impacts sur les espèces inscrites. Néanmoins, considérant que les mammifères marins ont l'instinct naturel d'éviter les endroits qui peuvent perturber leurs activités, et que CT de México s'assurera que les mesures de prévention et de contrôle sont mises en œuvre, on estime que ces impacts seront négligeables. » Information additionnelle au par. 5.0, [TRADUCTION] « Analyse des impacts environnementaux », p. 7 (mars 2004) : [TRADUCTION] « Les effets biologiques néfastes du rejet d'eau refroidie seront locaux. On prévoit que la majorité des espèces mobiles se déplaceront loin de la colonne d'eau refroidie, et l'on s'attend donc à des effets néfastes minimales sur les espèces marines protégées, contrôlées ou autres. » Information additionnelle au par. 5.0, « Analyse des impacts environnementaux », p. 22 (mars 2004) : [TRADUCTION] « Aussi, on s'attend à ce que les mammifères marins évitent le secteur entourant l'installation lors de son exploitation, en raison de l'augmentation du trafic d'embarcations, de la réduction de la visibilité, du fait que leurs proies s'éloigneront du secteur et de l'augmentation du bruit. Il s'ensuivra une réduction du nombre de mammifères marins et d'oiseaux aux alentours de l'installation et, partant, un nombre réduit d'espèces qui pourraient être touchées par un déversement de carburant ou d'autres hydrocarbures. » Information additionnelle au par. 5.0, [TRADUCTION] « Analyse des impacts environnementaux », p. 24 (mars 2004) : [TRADUCTION] « En cas d'incendie ou d'explosion, l'accident serait limité et contrôlé au moyen de l'équipement et des mesures de sécurité et anti-incendies mentionnés antérieurement. L'installation est située à environ 600 m de l'île Coronado Sud, et de ce fait, on ne s'attend pas à ce que des accidents de ce genre aient un effet direct sur l'île ni sur sa flore et sa faune. Les effets indirects comme la fumée pourraient s'étendre à l'île et à ses ressources naturelles et y porter atteinte; cependant, ces effets seraient seulement de courte durée. En ce qui a trait aux mammifères marins et aux oiseaux, seuls ceux qui se trouveraient présents dans l'aire du sinistre ou aux alentours pourraient subir des répercussions au moment de l'accident. On s'attend à ce que les mammifères marins évitent le secteur entourant l'installation durant son exploitation, en raison de l'augmentation du transit d'embarcations, de la réduction de la visibilité, du fait que leurs proies s'éloigneront du secteur et de l'augmentation du bruit. Pour ces raisons, on s'attend à une réduction du nombre de mammifères marins et d'oiseaux qui habitent le secteur entourant l'installation durant l'exploitation du projet. Il s'ensuit un nombre réduit d'espèces qui pourraient être touchées par un incendie ou une explosion sur les lieux de l'installation. En outre, les principaux effets d'un incendie ou d'une explosion se produiront à la surface de l'eau. Cela diminue l'impact sur les mammifères marins et le biote voisin de l'installation au moment de l'accident. En conséquence, on estime que les répercussions potentielles d'un incendie ou d'une explosion sont négligeables. »

¹⁰³ Communication à la p. 11.

¹⁰⁴ *Ibid.* aux p. 2 et 11.

Dans la communication, les auteurs allèguent que la DGIRA a omis d'appliquer efficacement l'article 35 de la LGEEPA en considérant que le projet n'aurait pas d'effet direct sur des espèces visées par la NOM-059-ECOL-2001, puisque aucun ouvrage ou activité inhérent au projet ne serait réalisé sur l'île Coronado Sud¹⁰⁵. Les auteurs mentionnent, à titre d'exemple d'effet direct, la possibilité de mort par collision d'oiseaux marins nocturnes¹⁰⁶. Selon eux, les oiseaux marins nocturnes qui nichent dans les îles Coronado peuvent parcourir une distance de plus de 100 km à partir des îles à la recherche de nourriture¹⁰⁷. Les auteurs prétendent aussi qu'il y aura des répercussions sur le guillemot de Xantus, en raison de la prédation, s'il survient un quelconque événement associé à la construction ou à l'exploitation du terminal qui pousse les adultes à abandonner leurs nids¹⁰⁸.

Dans l'AIE, la DGIRA explique que, puisque le terminal ne sera pas situé sur l'une des îles Coronado, mais bien à 600 m de l'île Coronado Sud, le projet n'aura probablement pas d'effets directs sur les populations d'espèces visées par la NOM-059-ECOL-2001 qui sont présentes dans les îles Coronado¹⁰⁹. Le Mexique ajoute qu'il importe de tenir compte du fait que l'écosystème de cette île ne se trouve pas dans son état originel¹¹⁰.

Au sujet de l'état de l'île Coronado Sud, la DGIRA fait, dans l'AIE, l'observation suivante concernant l'avis formulé par le ministère de l'Environnement de l'État de Baja California, selon lequel le projet serait situé dans une zone d'une grande valeur panoramique et écologique :

[TRADUCTION] [...] bien que les écrits aient considéré l'archipel des îles Coronado comme une zone de grande valeur panoramique et écologique, il importe de signaler que l'île Coronado Sud ne présente pas de conditions environnementales intactes. Ces affirmations sont fondées sur le fait que, lors d'une visite du site, le personnel technique de la DGIRA a observé que la végétation de la côte est de l'île Coronado Sud avait été altérée, et a aussi remarqué des signes de présence d'animaux domestiques (chiens et excréments d'ânes)¹¹¹.

Dans sa réponse à la communication, le Mexique signale que, dans l'EIE, le promoteur a tiré la conclusion suivante concernant les impacts environnementaux potentiels sur les oiseaux marins : [TRADUCTION] « Il n'y aura pas de perte d'habitat par suite de la construction ou de l'exploitation de l'installation; par conséquent, il n'y aura pas d'impact notable sur l'habitat des oiseaux. *Résultat : négligeable*¹¹² ». À cet égard, le Mexique fait dans sa réponse l'affirmation suivante : [TRADUCTION] « Il ne peut pas être conclu de ce qui précède, contrairement à ce qu'affirment les auteurs, que les oiseaux marins s'enfuient; d'ailleurs, on précise même qu'il n'y aura pas de perte de leur habitat, et les affirmations des auteurs sont donc inexactes. » Toujours dans sa réponse, le Mexique ajoute :

¹⁰⁵ Information supplémentaire à la p.7 de l'annexe 5.

¹⁰⁶ Communication à la p. 4.

¹⁰⁷ Information supplémentaire à la p.7 de l'annexe 5.

¹⁰⁸ Voir la communication à la p. 7.

¹⁰⁹ AIE à la p. 13.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.* à la p. 47.

¹¹² Réponse à la p. 53.

[TRADUCTION] [...] il ressort clairement de tout ce qui a déjà été signalé que le projet n'aura pas pour effet d'éradiquer le guillemot de Xantus, espèce dont l'aire de répartition, de plus, s'étend du Canada au Mexique, et, comme l'affirment les auteurs eux-mêmes, cet oiseau est aussi présent dans l'île Benito et dans le reste des îles Coronado, et rien n'indique qu'un processus de disparition soit en cours dans l'île Coronado Sud [souligné dans l'original]¹¹³.

Dans sa réponse à la communication, le Mexique explique que lorsqu'il a approuvé le projet sur le plan des impacts environnementaux, il a assorti son approbation d'une exigence obligeant le promoteur à mettre en œuvre un programme de protection et de conservation de la biodiversité de la zone environnante, dans le cadre duquel le promoteur aurait notamment à mener des études concernant les effets potentiels sur les populations d'oiseaux et à déterminer les mesures à prendre pour atténuer les effets néfastes¹¹⁴.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat a conclu que des questions fondamentales demeurent en suspens au sujet de l'application de l'article 35 de la LGEEPA par le Semarnat, sous le rapport de l'obligation énoncée dans cet article d'évaluer les effets d'un projet sur l'écosystème et ses composantes. La constitution d'un dossier factuel permettrait au Secrétariat de recueillir de l'information pertinente et manquante, y compris sur la façon dont le Semarnat a pris en compte la disposition de l'article 35 de la LGEEPA qui prévoit le refus de l'autorisation dans les cas où le projet affectera des espèces menacées ou en danger de disparition¹¹⁵.

(iii) Évaluation des impacts cumulatifs et synergiques

Les auteurs affirment que, contrairement aux dispositions du REIA¹¹⁶, les impacts cumulatifs du projet sur le système environnemental régional n'ont pas été évalués¹¹⁷. Le REIA définit l'impact environnemental cumulatif en ces termes : [TRADUCTION] « l'effet sur l'environnement qui résulte de l'augmentation des impacts d'actions particulières, occasionné par l'interaction avec d'autres actions qui ont été menées dans le passé ou qui sont menées présentement¹¹⁸ ». Il définit par ailleurs l'impact environnemental synergique comme suit : [TRADUCTION] « celui qui se produit lorsque l'effet combiné de la présence

¹¹³ *Ibid.* à la p. 77.

¹¹⁴ *Ibid.* à la p.55.

¹¹⁵ L'article 35 de la LGEEPA se lit en partie comme suit : [TRADUCTION] « Une fois l'énoncé des incidences environnementales évalué, le Secrétariat délivre la résolution correspondante, dûment fondée et justifiée, dans laquelle il peut : [...] III. Refuser l'autorisation demandée, dans l'un ou l'autre des cas suivants : a) si on contrevient aux dispositions de la présente loi, de ses règlements ou des normes officielles mexicaines, ou à toute autre disposition applicable; b) si l'ouvrage ou l'activité en cause peut avoir pour effet la désignation d'une ou de plusieurs espèces comme étant menacées ou en danger de disparition, ou affecte une ou plusieurs espèces ainsi désignées; c) si les promoteurs produisent de faux renseignements sur les impacts environnementaux de l'ouvrage ou de l'activité en cause. »

¹¹⁶ REIA, art. 13, points II, III et V.

¹¹⁷ Information supplémentaire à la p. 20 de l'annexe 6.

¹¹⁸ REIA, art. 3, point VII.

simultanée de différentes actions suppose une incidence environnementale plus grande que la somme des différentes incidences envisagées isolément¹¹⁹ ».

Dans la documentation fournie par les auteurs et celle fournie par le Mexique dans sa réponse à la communication, le Secrétariat n'a trouvé aucune information sur la façon dont on aurait évalué les impacts environnementaux cumulatifs et synergiques possibles, sur les îles Coronado, de la construction et de l'exploitation du terminal — c'est-à-dire, les répercussions sur l'écosystème résultant de l'ajout de cette nouvelle source d'impacts à celles déjà présentes, et les répercussions découlant de l'ensemble des effets du projet, dont chacun représente un impact environnemental (perte d'habitat marin, lumière, bruit, turbidité, chlore, trafic maritime, etc.)¹²⁰. Il importe de signaler que l'AIE exige l'étude de ces effets afin de déterminer les mesures d'atténuation¹²¹. Cependant, le REIA prescrit que les résultats de ces études doivent être disponibles, dans l'EIE, avant que la DGIRA ne prenne la décision d'approuver un projet¹²².

Le processus de constitution d'un dossier factuel permettrait au Secrétariat de recueillir de l'information afin d'examiner les questions qui demeurent en suspens en ce qui concerne la façon dont les conditions prescrites par la loi relatives à l'évaluation des impacts environnementaux synergiques et cumulatifs ont été respectées avant l'autorisation du projet.

2. Omission alléguée d'appliquer efficacement l'article 34 de la LGEEPA en ce qui concerne les exigences de notification et de consultation du public

Les auteurs affirment que le Semarnat a omis d'appliquer efficacement l'article 34 de la LGEEPA : en ne sanctionnant pas le promoteur lorsqu'il a publié un extrait du projet dans des journaux locaux avec deux semaines de retard¹²³ et en acceptant une description de projet où des renseignements clés exigés par le REIA étaient manquants, telle une indication de la proximité du terminal proposé par rapport à l'île Coronado Sud¹²⁴; en niant que le promoteur ait, initialement, remis un EIE qui contenait une description correspondant à un

¹¹⁹ *Ibid.*, point VIII.

¹²⁰ *Ibid.* : [TRADUCTION] « Impact environnemental synergique : Celui qui se produit lorsque l'effet combiné de la présence simultanée de différentes actions suppose une incidence environnementale plus grande que la somme des incidences individuelles envisagées isolément. »

¹²¹ AIE aux p. 97–99.

¹²² REIA, art. 13, point V.

¹²³ Information supplémentaire à la p. 8 de l'annexe 4. Voir aussi la p. 11 de l'annexe 5 de l'information supplémentaire. Le point I de l'article 34 prévoit que le promoteur doit publier une description du projet dans un journal local dans les cinq jours qui suivent le dépôt, auprès du Semarnat, d'une demande d'autorisation en matière d'impacts environnementaux. Dans le cas du projet, le Semarnat a reçu la demande le 9 octobre 2003 (voir l'AIE à la p. 1), alors que la description du projet a été publiée dans les journaux locaux le 31 octobre 2003 (voir l'AIE à la p. 9).

¹²⁴ *Ibid.* Le point I de l'article 41 du REIA prévoit que la description du projet doit inclure, à tout le moins, « c) une indication du lieu où l'ouvrage ou l'activité sera réalisé, en précisant l'État et la municipalité et en faisant référence aux écosystèmes existants ainsi qu'à leur état au moment de la réalisation de l'étude; d) une indication des principaux impacts environnementaux que l'ouvrage ou l'activité est susceptible de causer ainsi que de toute mesure proposée d'atténuation ou de restauration ».

autre projet, sur la terre ferme¹²⁵; en ne diffusant pas d'avis public du fait qu'on avait versé au dossier l'information additionnelle et l'information complémentaire et en ne mettant pas cette information à la disposition du public¹²⁶; et en ne tenant pas dûment compte des préoccupations soulevées par les membres du public¹²⁷. Dans l'AIE, la DGIRA nie l'allégation des auteurs selon laquelle l'EIE initial contenait une description de projet concernant un projet différent de GNL aménagé à terre, et selon laquelle cet EIE a été remplacé sans avis¹²⁸. Dans l'AIE, il est indiqué que l'article 34 de la LGEEPA et les articles 40, 41 et 43 du REIA établissent les formalités qui doivent être observées dans le cadre du processus de consultation publique et que, [TRADUCTION] « pendant la période et selon les formalités prévues par la Loi susmentionnée et son règlement d'application, aucune demande de consultation publique n'a été reçue de la part de citoyens mexicains ou de ressortissants étrangers¹²⁹ ».

Il ressort de l'extrait de l'information additionnelle reproduit plus haut, à la section 1(i), que la perspective d'éviter les processus de consultation populaire prévus par le Cocotren a été un élément important qui a pesé dans la décision du promoteur de choisir un emplacement au large des côtes. L'article 34 de la LGEEPA est la seule disposition légale applicable qui offre aux citoyens la possibilité de faire valoir leurs points de vue sur le projet et sur l'emplacement proposé par le promoteur. De plus, le Secrétariat n'a reçu aucune réponse du Mexique concernant les allégations formulées dans la communication relativement à l'article 34 de la LGEEPA. Pour ces raisons, et puisque le Secrétariat n'a pas obtenu de copie de l'information complémentaire fournie par le promoteur en juin 2004, le Secrétariat estime justifiée la constitution d'un dossier factuel en vue de recueillir de l'information additionnelle pertinente et manquante permettant d'examiner l'allégation des auteurs selon laquelle le Mexique a omis d'appliquer efficacement l'article 34 de la LGEEPA lors de l'évaluation des impacts environnementaux du projet.

3. Omission alléguée d'appliquer efficacement les critères 1, 2, 3, 5 et 7 de l'article 79 de la LGEEPA et les principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS lors de l'autorisation du projet

L'article 35 de la LGEEPA prévoit en partie :

[TRADUCTION] Pour l'autorisation des ouvrages et activités visés à l'article 28, le ministère se conforme aux dispositions réglementaires susmentionnées¹³⁰, ainsi qu'aux programmes d'aménagement urbain, aux plans de zonage écologique, aux désignations d'aire naturelle protégée et à toute autre disposition juridique applicable.

Les auteurs affirment que, lorsqu'il a approuvé le projet, le Mexique a omis d'appliquer efficacement les critères 1, 2, 3, 5 et 7 de l'article 79 de la LGEEPA relatifs à la

¹²⁵ Communication à la p. 13 et information supplémentaire à la p. 3 de l'annexe 4.

¹²⁶ Information supplémentaire à la p. 8 de l'annexe 4 et à la p.11 de l'annexe 5.

¹²⁷ *Ibid.* à la p. 10 de l'annexe 4.

¹²⁸ AIE à la p. 23.

¹²⁹ AIE à la p. 14.

¹³⁰ La LGEEPA, son règlement d'application et les normes officielles mexicaines applicables.

préservation et à l'exploitation durable de la faune et de la flore sauvages, ainsi que les principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS¹³¹. Dans sa réponse à la communication, le Mexique affirme que ces dispositions ne s'appliquent pas à la décision d'autoriser le projet car, selon le Mexique, il ne s'agit pas d'autoriser l'exploitation de la faune et de la flore sauvages. Néanmoins, le Mexique affirme que les conditions de l'AIE démontrent qu'il a bel et bien tenu compte de ces critères et principes lorsqu'il a autorisé les impacts environnementaux du projet¹³².

L'article 24 du REIA prévoit que, dans le cadre du processus d'évaluation des impacts environnementaux, le Semarnat peut demander des avis techniques à tout organisme ou entité de l'administration publique fédérale, lorsque la nature de l'ouvrage ou de l'activité l'exige. Dans le cas du projet, la DGIRA a consulté, entre autres, des organismes spécialisés dans la flore et la faune sauvages pour obtenir leur avis technique. Cependant, des renseignements additionnels sont requis en ce qui concerne la façon dont la DGIRA a tenu compte des critères et principes susmentionnés dans son analyse des avis et commentaires qu'elle a reçus de ces organismes. Comme on l'explique ci-après, des questions demeurent en suspens quant à la façon dont la DGIRA a apprécié les avis qu'elle a demandés et obtenus d'autres organismes dans son évaluation des impacts environnementaux possibles du projet, à la lumière des critères et principes de l'article 79 de la LGEEPA et de l'article 5 de la LGVS invoqués par les auteurs, conformément à l'article 35 de la LGEEPA.

L'AIE indique que différentes entités possédant des connaissances hautement spécialisées relativement à l'écosystème des îles Coronado ou à des espèces protégées avaient des préoccupations au sujet des impacts environnementaux potentiels du projet. Par exemple, après avoir examiné l'EIE, la *Dirección General de Vida Silvestre* (DGVS, Direction générale des espèces sauvages), qui relève du sous-ministre de la Protection de l'environnement du Semarnat, a conclu :

[TRADUCTION] [...] Ainsi, la DGVS **ne voit pas d'inconvénient** à ce que l'on procède à la construction du terminal et du gazoduc du projet de terminal GNL au large de la côte de l'État de Baja California, à condition toutefois que l'on consulte la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (Conanp, Commission nationale des aires naturelles protégées) afin de s'assurer qu'il n'existe pas, dans la zone où l'on envisage d'y procéder, de projet de création d'une aire naturelle protégée, auquel cas la DGVS considérerait la construction du projet en question comme non viable [caractères gras dans l'original]¹³³.

Ainsi, la DGVS a indiqué qu'elle n'était pas d'accord pour que l'on autorise le projet s'il existait dans la zone un projet de création d'une aire naturelle protégée. Cependant, lorsqu'elle a autorisé le projet, la DGIRA n'a pas commenté cette partie de l'avis de la DGVS et a déclaré :

[TRADUCTION] L'avis formulé par la DGVS, reproduit ci-dessus, est concluant quant à la reconnaissance de la viabilité du **projet**, bien que la DGVS recommande une surveillance spécialisée des programmes environnementaux et la prise de mesures de précaution aux différentes étapes de la

¹³¹ Communication aux p. 8–12 et information supplémentaire aux p. 2–3.

¹³² Réponse aux p. 66–86.

¹³³ AIE à la p. 55.

concrétisation du **projet** [caractères gras dans l'original]. La DGIRA a tenu compte de cet avis dans toute son ampleur lors de l'évaluation et de la détermination de la viabilité du **projet**¹³⁴.

La Conanp a fait au Semarnat les commentaires suivants :

[TRADUCTION] À ce sujet, je vous informe que, d'après l'information fournie sur l'emplacement du projet dans l'énoncé des incidences environnementales (coordonnées géographiques et carte de localisation), on a conclu que le projet se situe en dehors de toute aire naturelle protégée d'intérêt pour la Fédération.

Compte tenu de ce qui précède et considérant que l'article 145, point IV, du règlement interne du Semarnat (publié dans le *Diario Oficial de la Federación* [DOF, Journal officiel de la Fédération] le 21 janvier 2003) confère à la Conanp le pouvoir de formuler des avis sur les projets soumis au processus d'évaluation des impacts environnementaux, lorsque ces projets se situent dans des aires naturelles protégées, la décision relative au projet en cause demeure à la charge de votre Direction générale.

Nonobstant ce qui précède, je vous informe qu'en raison de l'importance actuelle et passée du site pour la nidification d'oiseaux marins, de la présence dans la mer entourant les îles Coronado d'une grande diversité de poissons et d'invertébrés, et de la présence d'espèces endémiques, on envisage actuellement de désigner le site comme aire naturelle protégée, et la Conanp travaille à élaborer l'étude technique justificative à cet égard. Vous trouverez en annexe le plan de localisation de l'aire proposée et du projet¹³⁵.

L'information contenue dans le dernier paragraphe de cette citation présente un lien étroit avec l'application des critères 1, 2, 3 et 5 de l'article 79 de la LGEEPA et des principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS.

En ce qui concerne le rôle des avis demandés au cours du processus d'évaluation des impacts environnementaux, la DGIRA mentionne dans l'AIE :

[TRADUCTION] Il importe de souligner que les avis que demande la DGIRA ont pour objectif de cerner les aspects des EIE qui pourraient aller à l'encontre de dispositions environnementales applicables dans un domaine relevant de la compétence d'autres instances, le tout afin de satisfaire aux exigences du dernier paragraphe de l'article 35 de la LGEEPA, qui oblige la DGIRA à prendre des décisions en ce qui concerne uniquement les aspects environnementaux des ouvrages et activités associés à un projet¹³⁶.

S'appuyant sur l'information reçue de la Conanp, le Semarnat a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION] L'avis communiqué à la DGIRA par la Conanp démontre clairement que le site où l'on envisage d'aménager le projet n'est situé dans le périmètre d'aucune aire naturelle protégée relevant de la compétence de la Fédération. Donc, la DGIRA n'a pas l'obligation de tenir compte des dispositions relatives à ces aires protégées dans la décision qu'elle prend sur le projet. Bien que la Conanp mentionne une proposition en cours d'élaboration en vue de désigner l'archipel des îles Coronado comme aire naturelle protégée, cette proposition n'a encore aucune validité juridique. Par

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.* à la p. 54.

¹³⁶ *Ibid.* à la p. 48.

conséquent, dans sa décision, la DGIRA n'a aucun motif valable de considérer la proposition en question comme un facteur susceptible de limiter la viabilité du projet¹³⁷.

Le Secrétariat note que l'AIE comporte plusieurs conditions basées sur l'existence future d'une aire naturelle protégée incluant les îles Coronado¹³⁸.

Le Secrétariat a examiné la communication à la lumière de la réponse du Mexique et a conclu que des questions fondamentales demeurent en suspens en ce qui concerne la prise en compte, par la DGIRA, des avis qu'elle a sollicités des organismes spécialisés dans la protection de la flore et la faune sauvages lors de son évaluation du projet en vertu de l'article 35 de la LGEEPA. La constitution d'un dossier factuel offrirait la possibilité de recueillir de l'information pertinente et manquante en vue d'examiner comment la DGIRA a appliqué les critères 1, 2, 3 et 5 de l'article 79 de la LGEEPA, ainsi que les principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS, lorsqu'elle a pris ces avis en considération.

V. RECOMMANDATION

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Secrétariat estime qu'à la lumière de la réponse du Mexique, la communication justifie la constitution d'un dossier factuel, ce dont il avise le Conseil par la présente notification.

La communication et la réponse du Mexique laissent en suspens des questions fondamentales quant à savoir si le Mexique a appliqué efficacement les articles 34 et 35 de la LGEEPA lors de l'évaluation des impacts environnementaux du projet préalable à l'autorisation de celui-ci. D'importantes questions demeurent également en suspens quant à l'application, par le Mexique, des critères 1, 2, 3, 5 et 7 de l'article 79 de la LGEEPA et des principes 1, 2 et 3 de l'article 5 de la LGVS dans sa prise en compte des avis des organismes spécialisés en matière de flore et de faune sauvages.

Par conséquent, conformément au paragraphe 15(1), et pour les raisons énoncées dans la présente notification, le Secrétariat avise le Conseil qu'il a déterminé que la constitution d'un dossier factuel relatif à cette communication contribuerait à la réalisation des objectifs de l'ANACDE.

Le tout respectueusement soumis le 18 janvier 2007.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(original signé)

Par : Geoffrey Garver

Directeur, Unité des communications sur les questions d'application

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Voir, p. ex., l'AIE à la p. 74.