

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

**Notification du Secrétariat en vertu du paragraphe 15(1)
justifiant la constitution d'un dossier factuel**

Auteure : Asociación Colectiva Socioambiental, A.C.
Représentée par : Carlos Gustavo Lozano Guerrero
Partie visée : États-Unis du Mexique
Date de réception : 16 avril 2019
Date de notification : 10 août 2020
N° de communication : SEM-19-002 (*Projet City Park*)

Résumé

Le 16 avril 2019, le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) a reçu la communication SEM-19-002, dans laquelle l'Asociación Colectiva Socioambiental, A.C. (l'« auteure ») allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ce qui a trait à l'autorisation du projet City Park, dans la ville de León (État de Guanajuato), à la suite d'une évaluation de ses répercussions environnementales.

L'auteure allègue : que l'autorité environnementale de la ville de León a approuvé le projet City Park sans avoir la compétence requise pour étayer et mener à bien le processus d'évaluation des répercussions environnementales; que, dans tous les cas, les autorités fédérales et étatiques sont les seules à disposer de la compétence d'approuver une évaluation de répercussions environnementales; que la modalité de l'énoncé des répercussions environnementales (ERE) ne correspond pas au degré de répercussions que le projet aurait sur l'environnement; que le dossier d'évaluation des répercussions comporte des lacunes à divers égards; et que les autorités fédérales n'ont pas dûment approuvé le programme de gestion des espèces élaboré dans le cadre du projet.

Dans sa réponse à certaines allégations de l'auteure, le Mexique a mentionné l'existence d'une procédure interne en instance sur des questions soulevées dans la communication, ce qui justifie de mettre un terme à l'examen de certaines de ces questions concernant le processus d'évaluation des répercussions environnementales ainsi que la compétence du *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) en la matière.

Le Mexique a également exprimé son point de vue concernant les lacunes dans l'application de la loi de l'environnement de la part de la ville de León, et a présenté une analyse qui conclut que l'autorité municipale n'avait pas la compétence requise pour examiner, évaluer et autoriser le projet, que la modalité de l'ERE ne correspondait pas aux répercussions escomptées et que le dossier d'évaluation comportait d'importantes lacunes.

Après avoir examiné la communication et la réponse du Mexique, le Secrétariat en conclut que des problèmes cruciaux persistent quant au processus d'ERE du projet City Park, et estime que la communication SEM-19-002 justifie la constitution d'un dossier factuel.

En vertu du paragraphe 15(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), le Secrétariat expose ses motifs au Conseil par voie de la présente notification.

I. INTRODUCTION

1. Les articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'« ANACDE » ou l'« Accord ») ont instauré un processus qui permet à toute personne ou à toute organisation non gouvernementale qui réside ou est établie au Canada, au Mexique ou aux États-Unis de présenter une communication dans laquelle elle allègue qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement (le « processus SEM », selon son acronyme anglais). Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le « Secrétariat » de la « CCE »)¹ examine d'abord si la communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge qu'elle satisfait à ces critères, il détermine si elle justifie, aux termes du paragraphe 14(2), la demande d'une réponse à la Partie visée. À la lumière d'une réponse de cette dernière la Partie, s'il y a lieu, et en conformité avec l'ANACDE, le Secrétariat détermine alors si les faits justifient la constitution d'un dossier factuel, et si tel est le cas, il le recommande au Conseil en exposant les motifs de cette décision en vertu du paragraphe 15(1). En revanche, si le Secrétariat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de constituer un tel dossier, il met fin à l'examen de la communication².
2. Le 16 avril 2019, l'organisation Acción Colectiva Socioambiental, A.C. (l'« auteure ») a présenté une communication au Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) de l'ANACDE³. Elle y allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement relativement à l'approbation des répercussions environnementales du projet dénommé « City Park » dans la ville de León, au Guanajuato⁴.
3. L'auteure soutient : que les autorités municipales de León omettent d'assurer l'application efficace des dispositions pertinentes en matière de répercussions environnementales; que la *Dirección General de Gestión Ambiental* (DGGA, Direction générale de la gestion de l'environnement) de ville de León « n'avait pas l'autorité d'examiner d'étayer et de résoudre la procédure d'évaluation des répercussions environnementales et de statuer à son

¹ La Commission de coopération environnementale a été créée en 1994 en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) conclu par le Canada, le Mexique et les États-Unis (les « Parties »). La CCE est composée du Conseil, du Secrétariat et du Comité consultatif public mixte (CCPM).

² Pour de plus amples renseignements sur les différentes étapes du processus, ainsi que sur les décisions et les dossiers factuels du Secrétariat, prière de consulter le site Web de la CCE à l'adresse <http://www.cec.org/fr/sem-submissions/sem>.

³ SEM-19-002 (*Projet City Park*), communication présentée en vertu du paragraphe 14(1) le 16 avril 2019 [la « Communication »]. Elle est consultable dans le registre public à l'adresse <http://www.cec.org/fr/sem-communications/projet-city-park>.

⁴ Le projet City Park est un projet à usage mixte qui comprend des commerces, des services de divertissement, des restaurants, des bureaux, des logements et des établissements hôteliers. Le projet est classé comme « services et commerces à forte densité combinés avec des unités résidentielles à densité libre (projet hôtelier, résidentiel, commercial et serviciel) ». Voir *Manifestación de Impacto Ambiental del Proyecto City Park Primera Etapa* (Énoncé des répercussions environnementales du projet City Park, première étape), *MRP León* (août 2017), p. 2.

égard⁵ » [traduction]; que la modalité de l'énoncé des répercussions environnementales (ERE) déterminée par la *Dirección de Regulación Ambiental* (DRA, Direction de la réglementation environnementale) de la ville de León « ne correspond pas aux répercussions environnementales que les travaux ou activités menés dans le cadre du projet pourraient causer⁶ » [traduction]; que la DRA « a pris des mesures non comprises dans la procédure » [traduction] établie par la législation en matière de répercussions environnementales⁷, et qu'elle « n'a pas suivi la procédure appropriée quant au déroulement du processus d'évaluation des répercussions environnementales⁸ » [traduction].

Figure 1. Réservoir du parc écologique Los Cárcamos



Source : Photo offerte par l'auteur.

4. L'auteure allègue que le Mexique omet d'assurer l'application efficace des dispositions fédérales suivantes : la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement); le *Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental* (REIA, Règlement de la LGEEPA en matière d'évaluation des répercussions environnementales); la *Ley General de Vida Silvestre* (LGVS, Loi générale sur les espèces sauvages); le *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y*

⁵ Communication, p. 4.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

Recursos Naturales (RI-Semarnat, Règlement interne du Semarnat); la norme officielle mexicaine NOM-059-SEMARNAT-2010 sur la *Protección ambiental–Especies nativas de México de flora y fauna silvestres–Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio–Lista de especies en riesgo* (NOM-059, Protection de l’environnement – Espèces indigènes de faune et de flore du Mexique – Catégories de risque et critères applicables à leur inclusion, à leur exclusion ou à la modification de leur classification dans le cadre de la Liste des espèces en péril)⁹.

5. De plus, l’auteure allègue que le Mexique omet d’assurer l’application efficace des instruments étatiques et municipaux suivants : la *Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato* (LPPAEG, Loi sur la protection et la préservation de l’environnement de l’État de Guanajuato); le *Reglamento de la LPPAEG en materia de Evaluación del Impacto Ambiental* (REIA-Guanajuato, Règlement de la LPPAEG en matière d’évaluation des répercussions environnementales); le *Reglamento para la Gestión Ambiental del Municipio de León* (RGA-León, Règlement sur la gestion environnementale de la ville de León [ou Reglamento Municipal, Règlement municipal])¹⁰.
6. L’auteure allègue également que le projet City Park jouxte le parc écologique Los Cárcamos¹¹, une zone de 11 hectares où se trouve le réservoir du même nom, à quelques mètres du Parque Metropolitano qui comprend le barrage El Palote. Elle affirme aussi : que les deux plans d’eau (le réservoir Los Cárcamos et le barrage El Palote) sont des lieux de repos pour les oiseaux migrateurs visés par la NOM-059¹²; que les documents techniques annexés à la communication montrent que le site comprenant le parc et le réservoir « constitue un “îlot écosystémique” englobant le réservoir El Palote et le parc Los Cárcamos, et correspond au concept de “réserve archipélagique” [...] avec des caractéristiques de milieu humide »¹³ [traduction]; que le plan d’eau Los Cárcamos est alimenté par les eaux souterraines provenant du barrage El Palote¹⁴; que le parc écologique Los Cárcamos « est un habitat typique des zones d’écoulement d’eau du bassin supérieur de la rivière Laja » [traduction] et qu’il « aurait dû être préservé par mesure de précaution¹⁵ » [traduction]; que les espèces inscrites se déplacent d’un parc à l’autre¹⁶; que le projet en question présente un risque de collision pour les oiseaux en raison de leur déplacement entre les deux plans d’eaux¹⁷; qu’en somme, tant le plan directeur du Parque Metropolitano de León que l’étude générale en matière de conservation du parc Los Cárcamos témoignent de l’interrelation entre les deux aires écologiques¹⁸.
7. Le 5 juillet 2019, le Secrétariat en est arrivé à la conclusion que la communication était admissible en vertu du paragraphe 14(1), et a demandé une réponse au gouvernement du

⁹ Communication, p. 13-14.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, p. 8.

¹² *Estudio integral para la conservación del parque Los Cárcamos*, Communication, p. 10.

¹³ *Ibid.* (souligné dans l’original; absence de numérotation en pied de page).

¹⁴ *Ibid.*, p. 11.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Estudio de aves* (Étude sur les oiseaux), Communication, p. 12.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Communication, p. 12.

Mexique conformément au paragraphe 14(2) de l'ANACDE relativement à l'application efficace des dispositions suivantes mentionnées dans la communication¹⁹ :

- a) L'article 4, le paragraphe 5(X), l'article 6 et les paragraphes 7(XVI) et 8(XVI) de la LGEEPA, ainsi que les paragraphes 6(XVI), 7(XVII) et 8(I) de la LPPAEG relativement à la compétence de la *Dirección General de Gestión Ambiental* (DGGA, Direction générale de la gestion de l'environnement) de la ville de León à approuver l'évaluation des répercussions environnementales du projet City Park.
 - b) L'article 30 de la LGEEPA, l'article 10 et le paragraphe 11(IV) du REIA, l'article 31 de la LPPAEG, et les articles 19, 20, 21, 25 et 27 du REIA-Guanajuato quant à la modalité applicable à l'ERE du projet City Park.
 - c) Les articles 104, 105 et 120 du RGA-León relativement à la procédure suivie durant le processus d'ERE du projet City Park.
 - d) Le paragraphe 9(XIII) de la LGVS et le paragraphe 32(VI) du RI-Semarnat, ainsi que la NOM-059 en ce qui concerne l'autorisation du « *Programa de manejo para cuatro especies prioritarias* (Programme de gestion pour quatre espèces prioritaires) et de la NOM-059-SEMARNAT-2010 pour le projet City Park » [traduction].
8. Le 26 mars 2020, le Secrétariat a reçu une réponse du gouvernement du Mexique dans laquelle la Partie considère que le processus de communication ne devrait pas se poursuivre relativement à certaines allégations de l'auteure concernant : i) les capacités du gouvernement fédéral à pouvoir évaluer les répercussions environnementales du projet, car elles visent diverses procédures administratives en instance²⁰; ii) l'application efficace de dispositions de la LPPAEG, car elle estime qu'elles sont d'ordre général et ont pour objet de réglementer certaines obligations auxquelles un demandeur d'approbation de répercussions environnementales doit se conformer²¹, ou encore lorsqu'elles ne sont pas applicables à la question faisant l'objet de la communication, tout comme dans le cas des dispositions liées au programme de gestion des espèces prioritaires²².
9. Le Mexique estime toutefois que la ville de León a enfreint les dispositions de la législation fédérale, étatique et municipale en matière d'évaluation des répercussions environnementales et d'autorisation du projet City Park, car ces mesures ont été prises en dehors du champ de pouvoirs que la loi confère²³. En outre, la Partie considère que la modalité d'EIE soumise à une analyse ne correspondait pas aux répercussions escomptées du projet²⁴, et affirme que la documentation présentée par le promoteur était insuffisante pour constituer le dossier d'évaluation des répercussions environnementales²⁵.
10. Après examen de la communication à la lumière de la réponse, en vertu du paragraphe 15(1) de l'Accord et des *Lignes directrices relatives aux communications sur*

¹⁹ SEM-19-002 (*Projet City Park*), décision conforme aux paragraphes 14(1) et (2) (5 juillet 2019) [« Décision »], paragraphe 46.

²⁰ SEM-19-002 (*Projet City Park*), réponse de la Partie en vertu du paragraphe 14(3) (5 juillet 2019) [« Réponse »], p. 6-11.

²¹ *Ibid.*, p. 31.

²² *Ibid.*, p. 40-43.

²³ *Ibid.*, p. 12-27.

²⁴ *Ibid.*, p. 28-33.

²⁵ *Ibid.*, p. 4-39.

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 estime que la communication SEM-19-002 (*Projet City Park*) justifie la constitution d'un dossier factuel dont les motifs sont exposés plus loin.

II. ANALYSE

A) Notification en vertu de l'alinéa 14(3)a de l'ANACDE

11. Le processus SEM prévoit, conformément à l'alinéa 14(3)a de l'ANACDE, que la Partie visée dans une communication doit indiquer « si la question fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative en instance, auquel cas le Secrétariat n'ira pas plus avant ». Le processus prévoit également que, dans sa réponse, la Partie indique si la question a déjà fait l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative, ou encore, s'il existe des recours privés relativement à la question soulevée qui seraient à la portée de la personne ou de l'organisation qui présente la communication²⁶. Dans le présent paragraphe, le Secrétariat effectue l'analyse correspondante en se fondant sur la définition de « procédure judiciaire ou administrative » énoncée au paragraphe 45(3) de l'ANACDE.
12. En vertu de l'alinéa 45(3)a de l'ANACDE, « procédure judiciaire ou administrative » désigne :
 - « 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 [...] »
13. Le Mexique a informé le Secrétariat de l'existence de procédures administratives engagées à la suite des mesures résumées plus loin :

[Renseignements à caractère confidentiel fournis par la Partie en vertu du paragraphe 39(2) de l'ANACDE]

i) Plainte de citoyen

14. Le 29 août 2019, le représentant juridique de l'auteur a présenté une plainte de citoyen au *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente del Estado de Guanajuato* (Profepa Guanajuato, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement dans l'État de Guanajuato), dans laquelle il allègue que les travaux et les activités du projet ont débuté sans « une approbation en matière de répercussions environnementales délivrée par une autorité compétente²⁷ » [traduction].
15. Le 10 septembre 2019, le Profepa Guanajuato a accepté la plainte, constitué un dossier portant le n° PFPA/18.7/2C.28.2/001105-19 et entamé les enquêtes correspondantes. Par la

²⁶ Alinéa 14(3)b de l'ANACDE.

²⁷ Réponse, p. 7.

suite, le dépôt de divers recours judiciaires a influé sur l'admission et l'évaluation de la plainte de citoyen (voir les paragraphes 22 et 23 ci-après).

16. L'information fournie par le Mexique indique que le dossier de la plainte « est maintenant clos²⁸ » [traduction].

ii) Recours en amparo

17. Le 4 octobre 2019, la CI Banco, une société bancaire commerciale anonyme (la « demanderesse d'amparo »), en sa qualité de fiduciaire de la fiducie MRP León CIB/2467, laquelle est, en fait, la promotrice du projet City Park, a déposé un recours en amparo, détaillé dans le dossier n° 790/2019, devant le onzième tribunal du district de Guanajuato (ci-après désigné le « recours en amparo »).
18. La demanderesse d'amparo précise que le 17 décembre 2016, la *Comisión Nacional del Agua* (Conagua, Commission nationale de l'eau) a publié la communication officielle n° BOO.910.04.1 par laquelle elle a précisé que les terrains occupés par le parc Los Cárcamos n'étaient pas des biens nationaux sous la responsabilité de la Conagua (« première communication officielle de la Conagua »)²⁹.
19. La demanderesse d'amparo désigne notamment, à titre d'actes qu'elle a contestés, le contenu de la communication officielle de la Conagua portant le n° BOO.7.05-670, datée du 19 août 2019, dans laquelle il a été établi : que le plan d'eau Los Cárcamos (adjacent au site du projet) est considéré comme un milieu humide en vertu de l'article 3 de la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN, Loi sur les ressources nationales en eau); que ce plan d'eau est alimenté par des eaux souterraines qui proviennent probablement du réservoir du barrage El Palote; que les eaux du réservoir Los Cárcamos étaient considérées comme une propriété nationale (« deuxième communication officielle de la Conagua »).
20. La demanderesse d'amparo prétend que la deuxième communication officielle de la Conagua lui a porté préjudice relativement à l'approbation des répercussions environnementales du projet obtenue de la part des autorités municipales, et qu'en outre, cette communication officielle n'a pas tenu compte des motifs exposés dans la première communication officielle de la Conagua.

a. Suspension des procédures

21. Le Mexique a fait savoir que durant l'examen du recours en amparo, l'autorité judiciaire a prononcé une suspension des procédures déterminant ce qui suit³⁰ :
- i) La poursuite des effets de la première communication officielle de la Conagua par laquelle il a été établi que les terrains occupés par le parc Los Cárcamos n'étaient pas des biens nationaux sous la responsabilité de la Conagua.
 - ii) La suspension des effets et des conséquences de la deuxième communication officielle de la Conagua.
 - iii) La poursuite des procédures engagées par le Profepa en lien avec la plainte de citoyen, mais avec l'obligation, de la part de cette autorité, de s'abstenir de

²⁸ *Ibid.*, p. 6.

²⁹ *Ibid.*, p. 8.

³⁰ *Ibid.*, p. 9.

prendre une décision mettant fin à ces procédures avant que le recours en amparo ne soit épuisé.

b. État actuel des procédures

22. Le Mexique a mentionné avoir délivré une ordonnance sur le recours en amparo, le 3 janvier 2020, par lequel il a été déterminé d'admettre la suspension et d'accorder la protection à la demanderesse, d'une part, contre l'acte figurant dans la deuxième communication officielle de la Conagua et, d'autre part, contre l'accord de qualification et d'admission de la plainte de citoyen traitée par le Profepa.
23. Les droits de la demanderesse d'amparo sont donc restitués à l'égard du projet City Park et la deuxième communication officielle de la Conagua est laissée sans effet. De plus, l'accord de qualification et d'admission à une enquête à la suite de la plainte de citoyen devant le Profepa est suspendu, étant entendu que cette autorité pourra émettre un autre accord dans lequel la première communication officielle de la Conagua ne sera pas admise en preuve³¹.
24. À la suite de la décision sur le recours en amparo, la Conagua a présenté devant les tribunaux collégiaux, le 27 janvier 2020, une requête en révision judiciaire qui est en suspens³².
25. Le Mexique a mentionné que le litige en suspens en matière de procédures est uniquement lié à la compétence éventuelle du Semarnat à évaluer et à approuver l'ERE du projet, et que ces procédures n'ont aucun lien avec l'allégation d'absence présumée de compétence de la ville de León en ce qui a trait au traitement et à la délivrance d'une approbation des répercussions environnementales du projet³³.
26. Le Mexique conclut que, dans tous les cas, les procédures en suspens auront seulement pour effet de pouvoir déterminer si la compétence pour approuver l'évaluation des répercussions environnementales relève de l'État ou du fédéral, alors que le principal problème soulevé par l'auteure vise, dans le fond, à « démontrer si la municipalité possédait les pouvoirs requis pour accorder cette approbation » [traduction]. C'est la raison pour laquelle le Mexique estime possible de poursuivre les procédures sur cette question soulevée dans la communication³⁴.
27. À la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat estime effectivement que la procédure de plainte de citoyen et les effets de la demande de suspension ayant donné lieu au dépôt d'une demande d'examen judiciaire traitent de la compétence des autorités fédérales relativement au processus d'ERE du projet City Park.

[Fin de la section confidentielle]

28. Comme l'indique le Mexique dans sa réponse, l'effet de la résolution des procédures notifiées par la Partie consistera à déterminer si l'approbation de l'évaluation des répercussions environnementales du projet relève de l'autorité fédérale ou étatique, mais sans être lié à l'absence présumée de compétence de la part de la ville de León à ce sujet ni

³¹ *Ibid.*, p. 9-10.

³² *Ibid.*, p. 10.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, p. 11.

en ce qui concerne d'autres aspects importants figurant dans la communication SEM-19-002.

29. Par conséquent, le Secrétariat décide, en conformité avec l'alinéa 14(3)a) de l'ANACDE, de mettre fin à la communication relativement à l'application efficace du paragraphe 5(X) et des articles 6 et 30 de la LGEEPA quant à la compétence des autorités fédérales en matière d'évaluation et d'approbation de l'énoncé des répercussions environnementales (ERE) du projet City Park, ainsi que de l'article 10 et du paragraphe 11(IV) du REIA en lien avec les modalités de présentation de cet énoncé à l'autorité fédérale étant donné que cela relève de sa compétence.

B) Allégations figurant dans la communication SEM-19-002

30. Le Secrétariat s'emploie à examiner si, à la lumière de la réponse du Mexique, la constitution d'un dossier factuel est justifiée.

i) Absence présumée de compétence de la ville de León à l'égard du processus d'ERE

31. L'auteure allègue que « la *Dirección General de Gestión Ambiental* (DGGA, Direction générale de la gestion de l'environnement) de la ville de León n'avait pas la compétence requise pour examiner, étayer et mener à bien le processus d'évaluation des répercussions environnementales³⁵ » [traduction]. Elle affirme en outre que « le pouvoir de mener des évaluations [de répercussions environnementales] relève uniquement des gouvernements fédéral et étatiques³⁶ » [traduction] et que, dans tous les cas, la municipalité peut seulement participer à ce processus. De plus, l'auteure soutient que les dispositions juridiques sur lesquelles repose l'approbation de l'énoncé des répercussions environnementales du projet City Park se fondent toutes sur le règlement municipal et non sur la LGEEPA ou sur la LPPAEG³⁷.
32. L'analyse du Secrétariat s'appuie sur le paragraphe 8(XIV)³⁸ de la LGEEPA³⁹ et les paragraphes 6(XVI), 7(XVII) et 8(I) de la LPPAEG stipulant : qu'il incombe aux municipalités de participer à l'évaluation des répercussions environnementales qui relève de la compétence étatique⁴⁰; que le pouvoir d'évaluation des répercussions environnementales relève de l'État de Guanajuato, à condition qu'il ne soit pas expressément réservé au gouvernement fédéral⁴¹; que lorsque l'évaluation des répercussions environnementales relève de cet État, le pouvoir incombe à l'*Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato* (IEE-Guanajuato, Institut d'écologie de l'État de Guanajuato)⁴².

³⁵ Communication, p. 4.

³⁶ *Ibid.*, p. 5.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Le Mexique a constaté une erreur dans le paragraphe 46 de la décision du Secrétariat prise en vertu des paragraphes 14(1) et (2), car il a cité le paragraphe 8(XVI) de la LGEEPA alors qu'il s'agit du paragraphe 8(XIV). Voir la Réponse, p. 12-13.

³⁹ L'article 4, le paragraphe 5(X), l'article 6 et le paragraphe 7(XVI) de la LGEEPA ne sont pas pris en considération en raison des procédures en suspens notifiées par le Mexique.

⁴⁰ Paragraphe 8(XIV) de la LGEEPA, et paragraphe 7(XVII) de la LPPAEG.

⁴¹ Paragraphe 6(XVI) de la LPPAEG.

⁴² Paragraphe 8(I) de la LPPAEG.

33. Dans sa réponse, le Mexique présente une analyse des pouvoirs que détiennent les autorités municipales dans l'État de Guanajuato et conclut que, de fait, la ville de León dispose des compétences requises afin d'autoriser un projet en fonction de l'évaluation de ses répercussions environnementales, et ce, en vertu du paragraphe 7(XVII) de la LPPAEG, mais que dans le cas du projet City Park, elle ne dispose pas des compétences particulières que stipule l'article 44 de la LPPAEG⁴³. La Partie constate que « la capacité de la municipalité de justifier le processus d'ERE n'est pas illimitée [*sic*], car celui-ci ne peut être mené qu'à l'égard d'activités visées par ledit l'article⁴⁴ » [*traduction*]. Le Mexique mentionne également l'article 87 du RGA-León stipulant que la ville de León peut délivrer des autorisations de projet en fonction de l'évaluation de leurs répercussions environnementales pour des travaux et des activités énumérés dans cet article, mais « dans la mesure où ils ne nécessitent pas l'autorisation des autorités fédérales ou étatiques⁴⁵ » [*traduction*].

34. La Partie estime que :

« [...] l'examen des travaux et des activités devant être réalisé pour le projet City Park à la lumière de l'article 87 du RGA-León montre que la DGGa ne dispose d'aucun pouvoir particulier en vue d'évaluer et d'approuver les répercussions environnementales du projet [...]»⁴⁶ » [*traduction*].

35. Ce qui précède s'avère pertinent si l'on tient compte des composantes du projet City Park qui comprennent : un centre commercial comptant six salles de cinéma, des boutiques, des supermarchés, une tour résidentielle de 20 étages et de 156 appartements, une tour de bureaux de 16 étages et un hôtel cinq étoiles de 16 étages⁴⁷. L'ensemble des travaux projetés dans City Park s'étend sur 27 449 m² et, selon le Mexique, de par ses dimensions et ses diverses composantes, l'étude du projet et son autorisation en fonction de ses répercussions environnementales incombent à l'IEE-Guanajuato⁴⁸. Le Mexique affirme également qu'il n'a trouvé aucun accord de coordination avec l'État grâce auquel l'autorité municipale pourrait réaliser les fonctions relevant actuellement de l'IEE-Guanajuato, comme prévu par les articles 8 et 9 de la LPPAEG⁴⁹.

36. Le Secrétariat estime qu'un dossier factuel peut fournir de l'information sur la décision des autorités municipales de León de prendre en considération, d'analyser et d'approuver les répercussions environnementales du projet City Park. Il peut également indiquer de quelle manière la compétence municipale est déterminée, afin que le public puisse tirer ses propres conclusions sur le degré d'efficacité de l'application de l'article 4, des paragraphes 7(XVI) et 8(XIV) de la LGEEPA, et des paragraphes 6(XVI), 7(XVII) et 8(I) de la LPPAEG.

ii) Modalité applicable à l'EIE du projet

37. L'auteure allègue que l'autorisation en matière d'évaluation des répercussions environnementales du projet est illégale, car la modalité dans laquelle l'énoncé des

⁴³ Réponse, p. 14.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, p. 19.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 23.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 25-26.

répercussions environnementales du projet City Park a été présenté ne correspond pas aux répercussions escomptées à la suite de la mise en œuvre du projet⁵⁰.

38. Le Secrétariat a tenu compte, comme législation de l'environnement, des articles 31 de la LPPAEG et 19, 20, 21, 25 et 27 du REIA-Guanajuato mentionnés par l'auteure⁵¹.

39. À ce sujet, le Mexique a fait valoir dans sa réponse que l'article 31 de la LPPAEG n'est pas applicable aux faits allégués, car en plus de soulever certains problèmes sur la modalité de l'ERE, il fixe un délai de dix (10) jours ouvrables suivant la présentation d'une demande d'autorisation en fonction d'une évaluation des répercussions environnementales, et ce, pour que l'autorité étatique compétente détermine si le projet en question doit être soumis à un processus d'ERE. Toutefois, le Secrétariat constate que le deuxième paragraphe de cet article établit que :

« Article 31. [...]

Si la décision renvoie à la nécessité de mener une évaluation des répercussions environnementales, elle en établira la modalité qui convient et qui pourrait être d'un ordre **général, intermédiaire ou spécifique**, selon les dispositions du règlement de ladite loi⁵² »
[traduction].

40. Le Secrétariat estime que même si le premier paragraphe de l'article 31 de la LPPAEG n'est pas applicable, le deuxième paragraphe indique les modalités éventuelles d'un ERE en vertu de la loi de l'État, et concorde avec l'une des principales allégations de l'auteure.

41. Quant aux articles 19, 21, 25 et 27 du REIA-Guanajuato, le Mexique affirme dans sa réponse que l'analyse de leurs dispositions n'est pas pertinente puisque leur caractère général régleme les diverses obligations auxquelles doit se soumettre un demandeur d'autorisation de projet en fonction d'une évaluation des répercussions environnementales, et qu'elles n'ont aucun rapport avec la question soulevée dans la communication⁵³.

42. La Partie considère que, quoi qu'il en soit, la modalité applicable à l'ERE du projet est celle qui est prévue à l'article 20 du REIA-Guanajuato⁵⁴ :

« **Article 20.** La **modalité générale B** de l'évaluation des répercussions environnementales sera présentée à l'égard de travaux ou d'activités dont la nature, l'emplacement, les dimensions, l'ampleur et/ou les caractéristiques laissent prévoir des répercussions environnementales pouvant se faire sentir au-delà des limites du site⁵⁵ » [traduction].

43. Néanmoins, le Secrétariat constate que les articles 19, 21, 25 et 27 du REIA-Guanajuato prévoient les cas pour lesquels il convient d'évaluer un projet en vertu des modalités générales A⁵⁶, générale C⁵⁷, intermédiaire⁵⁸ et spécifique⁵⁹. Même si le projet City Park peut seulement se conformer à l'une des modalités prévues dans le REIA-Guanajuato, un

⁵⁰ Communication, p. 7.

⁵¹ Cette analyse ne comprend pas l'article 30 de la LGEEPA, ni l'article 10 ni le paragraphe 11(IV) du REIA, car ils sont liés aux procédures en instance signalées par le Mexique.

⁵² Article 31 de la LPPAEG (mise en évidence ajoutée).

⁵³ Réponse, p. 30.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Article 20 du REIA-Guanajuato (mise en évidence ajoutée).

⁵⁶ Article 19 du REIA-Guanajuato.

⁵⁷ Article 21 du REIA-Guanajuato.

⁵⁸ Article 25 du REIA-Guanajuato.

⁵⁹ Article 7 du REIA-Guanajuato.

dossier factuel n'énonce pas de conclusion sur la modalité applicable et expose, en tout cas, des faits pertinents afin que le public tire ses propres conclusions et que les autorités adoptent les mesures d'application qu'elles jugent pertinentes.

44. Bien que la conclusion du Mexique sur la modalité de l'ERE concernant le projet City Park, d'après la modalité générale B prévue à l'article 20 du REIA-Guanajuato, peut être juridiquement conforme, le Secrétariat ne tire pas de conclusion sur les considérations juridiques émises par la Partie. Un dossier factuel peut présenter les différentes modalités de l'ERE qui ont pu être applicables au projet City Park pour permettre au public de tirer ses propres conclusions.
45. Par conséquent, le Secrétariat estime justifié de constituer un dossier factuel relativement à l'application efficace du paragraphe 31(II) de la LPPAEG, et des articles 19, 20, 21, 25 et 27 du REIA-Guanajuato quant à la modalité applicable à l'ERE du projet City Park.

iii) Constitution du dossier d'évaluation des répercussions environnementales et processus de consultation publique

46. L'auteure allègue que les autorités de la ville de León ont omis d'appliquer les dispositions visant la constitution d'un dossier d'évaluation des répercussions environnementales, et elle souligne qu'aucun processus de consultation n'a été engagé à propos du projet selon les termes de la législation de l'environnement. Le Secrétariat prend en considération les dispositions suivantes du RGA-León mentionnées par l'auteure :

« **Article 104.** Pour l'évaluation des répercussions environnementales de tous les travaux ou activités auxquels se réfère ce chapitre, le requérant doit présenter la demande correspondante à la DGGA préalablement au démarrage des travaux ou des activités qu'il a l'intention de réaliser, et l'accompagner :

- I. des documents qui attestent de la propriété ou de la possession des lieux où s'effectueront les travaux ou les activités;
- II. du permis d'occupation, délivré par l'autorité municipale compétente, des biens immobiliers sol où il est prévu d'effectuer les travaux ou les activités;
- III. de l'énoncé des répercussions environnementales selon la modalité appropriée, et une copie numérique de cet énoncé;
- IV. de l'exposé du projet auquel se réfère l'article 121 de cette réglementation et une copie numérique de cet exposé;
- V. des copies des permis, des licences, des autorisations et des concessions préalablement obtenus afin de mener à bien les travaux ou les activités.

Article 105. Le dossier d'évaluation des répercussions environnementales comprend :

- I. la demande présentée ainsi que toutes ses annexes;
- II. l'énoncé des répercussions environnementales ainsi que toutes ses annexes;
- III. toute information complémentaire exigée ainsi que les éclaircissements, les ajouts ou les rectifications apportés à l'énoncé des répercussions environnementales, de même que l'information fournie à ce sujet par le requérant;
- IV. les comptes rendus des visites techniques qui auraient eu lieu;
- V. les demandes de rapport ou d'avis et les réponses formulées;

- VI. le procès-verbal de la réunion publique d'information, s'il y a lieu, ainsi que les observations et les commentaires manuscrits que les participants auraient formulés;
- VII. les modifications qui auraient été apportées au projet;
- VIII. l'avis technique approuvé par le fonctionnaire compétent;
- IX. la décision définitive concernant la procédure;
- X. les attestations relatives aux garanties accordées;
- XI. les avis de début de la phase de préparation du site et d'achèvement de la phase de construction;
- XII. tous les rapports établis par le fonctionnaire chargé de rendre une décision ou par le superviseur du fournisseur de services techniques environnementaux;
- XIII. tout autre document présenté à la DGGA concernant directement le projet »
[traduction].

47. Pour sa part, le Mexique indique avoir remarqué, au cours de l'examen du dossier du projet, l'absence des documents suivants exigés en vertu des paragraphes 105(VI), (VII), (X), (XI) et (XII) du REIA León⁶⁰ :

- Le compte rendu de la réunion publique d'information, ainsi que les observations et commentaires formulés.
- Les modifications apportées au projet.
- Les attestations des garanties accordées.
- Les avis de début de la phase de préparation du site et d'achèvement de la phase de construction.
- Les rapports établis par le fournisseur de services techniques chargé de l'élaboration de l'ERE.

48. L'auteure allègue également qu'en vertu de l'article 120 du RGA-León, la DGGA aurait dû communiquer l'information relative au projet City Park dans le cadre de la publication, dans un journal à grand tirage, de la liste des ERE reçus aux fins d'évaluation accompagnée de l'exposé du projet. Cet article est le suivant :

« **Article 120.** La DGGA doit constituer et publier la liste et la description des énoncés de répercussions environnementales reçus aux fins d'évaluation conformément au présent règlement, qui doit minimalement contenir :

- I. le numéro de dossier attribué par la DGGA;
- II. la date de présentation de la demande;
- III. le nom du projet ou la description de ses éléments;
- IV. la modalité de l'énoncé des répercussions environnementales présenté;
- V. l'emplacement du site où il est prévu de réaliser les travaux ou les activités.

Cette liste doit être mise à jour chaque semaine et comprendre les énoncés de répercussions environnementales reçus durant la période immédiatement antérieure, en y retirant ceux dont les processus sont achevés, selon ce qui est prévu à ce chapitre »
[traduction].

⁶⁰ Réponse, p. 37.

49. À ce sujet, le Mexique affirme ce qui suit :

« [...] les autorités habilitées à mener des évaluations de répercussions environnementales et, le cas échéant, à délivrer des autorisations connexes dans leur domaine de compétence ont l'obligation d'informer la population des travaux ou des activités projetés sur le territoire qui peuvent causer un déséquilibre écologique, ou dépasser les limites et les conditions fixées dans les dispositions applicables à la protection de l'environnement ainsi qu'à la préservation à la restauration des écosystèmes.

Ce qui précède ne se limite pas au respect des exigences et des procédures administratives visant le processus d'ERE que prévoit la législation de l'environnement en la matière, mais puisqu'il s'agit d'activités susceptibles de nuire à l'environnement, la liste des demandes d'autorisation en fonction des répercussions environnementales doit être publiée dans les médias afin de permettre aux personnes intéressées d'intervenir en temps utile sur les questions qui touchent l'environnement quand elles savent quel domaine de droits [*sic*] sera visé de façon directe ou indirecte en fonction des travaux ou des activités qui seront réalisés sur le territoire⁶¹ » [*traduction*].

50. À diverses occasions, le Conseil de la CCE a donné des directives au Secrétariat concernant la constitution de dossiers factuels liés à des lacunes présumées dans un processus d'ERE, notamment lorsqu'un ERE manquait d'informations sur des éléments du projet ou lorsque les répercussions environnementales n'avaient pas été correctement déterminées par le promoteur des travaux ou des activités⁶².

51. Un dossier factuel aiderait les citoyens à comprendre la façon dont le projet City Park a été préparé et présenté à l'autorité responsable de l'ERE, ainsi que la raison pour laquelle des mécanismes ont été (ou n'ont pas été) mis en place afin de permettre la participation des collectivités et des groupes portant intérêt au projet City Park.

52. Le Secrétariat estime qu'il est justifié de constituer un dossier factuel fondé sur l'allégation d'omission, de la part des autorités environnementales de la ville de León, d'avoir efficacement appliqué les articles 104, 105 et 120 du RGA-León en ce qui concerne le projet City Park.

iv) Allégations relatives aux espèces sauvages

53. L'auteure allègue que le Mexique omet d'assurer l'application des dispositions relatives aux espèces sauvages, car le promoteur du projet City Park n'a pas obtenu d'autorisation à l'égard du programme de gestion proposé visant quatre espèces mentionnées dans la NOM-059-SEMARNAT-2010⁶³, et ce, en vertu des paragraphes 9(XIII) de la LGVS et 32(VI) du règlement interne du Semarnat⁶⁴.

⁶¹ *Ibid.*, p. 38.

⁶² Voir par exemple SEM-96-001 (*Cozumel*), dossier factuel (25 octobre 1997) (en lien avec la fragmentation supposée de l'évaluation des répercussions environnementales), et SEM-10-004 (*Terres humides de Manzanillo*), dossier factuel (7 septembre 2016) (des lacunes sont alléguées dans l'ERE concernant les études en matière d'hydrodynamique menée dans le cadre du projet).

⁶³ Norme officielle mexicaine NOM-059-SEMARNAT-2010, *Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo* (Protection de l'environnement — Espèces indigènes de faune et de flore du Mexique – Catégories de risque et critères applicables à leur inclusion, à leur exclusion ou à la modification de leur classification dans le cadre de la Liste des espèces en péril).

⁶⁴ Communication, p. 13.

54. Les dispositions en question stipulent que l'une des compétences du gouvernement fédéral comprend « la délivrance, la suspension et la révocation des autorisations, ainsi que les autres actes administratifs liés à la conservation, au déplacement, à l'importation, à l'exportation et au transit d'espèces sauvages⁶⁵ » [traduction] sur le territoire national, et précisent que l'expédition, la suspension, la modification, l'annulation, l'invalidation ou la révocation, totale ou partielle des permis en matière de capture, de sauvegarde et de prélèvement de spécimens d'espèces sauvages relèvent de la *Dirección General de Vida Silvestre* (DGVS, Direction générale des espèces sauvages) du Semarnat⁶⁶.
55. Le Mexique estime que même si les dispositions en matière d'espèces sauvages mentionnées dans la communication sont qualifiées de lois de l'environnement, le programme de gestion des espèces sauvages présentes sur le site du projet « ne demande pas, à proprement parler, la conservation, le déplacement, l'importation, l'exportation et le transit sur le territoire national » [traduction] des espèces visées par le programme⁶⁷. La Partie indique que le programme de gestion que l'auteure remet en question a été élaboré dans le but de maintenir la biodiversité naturelle de quatre espèces : *Anas platyrhynchos* (le canard colvert), *Zenaida asiatica* (la tourterelle à ailes blanches), *Zenaida macroura* (la tourterelle triste) et *Amazona autumnalis* (l'amazone diadème). Ces espèces empruntent le corridor naturel situé entre le parc Los Cárcamos et le Parque Metropolitano de León, et leur conservation est considérée comme prioritaire⁶⁸.
56. Après examen de l'allégation de l'auteure à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat conclut qu'il n'est pas nécessaire de constituer un dossier factuel relativement à l'application efficace des paragraphes 9(XIII) de la LGVS et 32(VI) du règlement interne du Semarnat, ainsi que de la NOM-059-SEMARNAT-2010, car aucune question n'est restée en suspens à ce sujet.

III. NOTIFICATION

57. Le Secrétariat a examiné la communication SEM-19-002 (*Projet City Park*) à la lumière de la réponse des États-Unis du Mexique.
58. À la suite de son examen, le Secrétariat estime que les procédures notifiées par le Mexique mettent fin au traitement de la communication à propos de l'allégation d'omission d'assurer l'application efficace du paragraphe 5(X) et de l'article 6 de la LGEEPA, car la compétence des autorités fédérales en matière d'évaluation des répercussions environnementales et d'autorisation du projet fait l'objet d'une requête en instance devant des tribunaux du Mexique. Il en est de même de l'article 30 de la LGEEPA, ainsi que de l'article 10 et du paragraphe 11(IV) du REIA, car ils traitent des modalités de l'ERE et de la mise en œuvre du processus d'ERE qui relèvent de la compétence fédérale.
59. De même, le Secrétariat juge que la constitution d'un dossier factuel n'est pas nécessaire relativement à l'application efficace des paragraphes 9(XIII) de la LGVS et 32(VI) du règlement interne du Semarnat, ainsi que de la NOM-059-SEMARNAT-2010, car, à la lumière de la réponse du Mexique, aucune question n'est restée en suspens à ce sujet.

⁶⁵ Paragraphe 9(XIII) de la LGVS.

⁶⁶ Paragraphe 32(VI) du RI-Semarnat.

⁶⁷ Réponse, p. 41.

⁶⁸ *Ibid.*

60. Par ailleurs, le Secrétariat est d'avis qu'il reste des questions cruciales non résolues relativement aux lacunes présumées dans le processus d'évaluation et d'approbation de l'énoncé des répercussions environnementales du projet City Park, et recommande la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace, par les autorités municipales de León, des dispositions suivantes :

- a) L'article 4 et les paragraphes 7(XVI) et 8(XIV) de la LGEEPA, les paragraphes 6(XVI), 7(XVII) et 8(I) de la LPPAEG (en vertu des articles 44 de la LPPAEG, et 8 et 9 du REIA-Guanajuato) quant à l'allégation de manque de compétence des autorités municipales en ce qui a trait à l'évaluation des répercussions environnementales et l'approbation du projet City Park.
- b) Le paragraphe 31(II) de la LPPAEG, et les articles 19, 20, 21, 25 et 27 du REIA-Guanajuato en ce qui concerne l'allégation visant la modalité applicable à l'ERE du projet City Park.
- c) Les articles 104, 105 et 120 du RGA-León relativement aux allégations d'insuffisance de la documentation exigée durant le processus d'ERE, ainsi qu'aux lacunes dans la mise en œuvre du processus de consultation et de participation du public.

61. En conséquence, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, et pour les motifs exposés dans la présente notification, le Secrétariat informe le Conseil qu'il a conclu que la constitution d'un dossier factuel relativement à la communication SEM 19-002 donnerait suite aux objectifs de l'Accord. Aux termes de ce qui est prévu au paragraphe 19.4 des Lignes directrices, « [l]e Conseil devrait normalement voter sur la question de savoir s'il donne ou non instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel dans un délai de 60 jours ouvrables après la réception de la recommandation du Secrétariat », c'est-à-dire au plus tard le **5 novembre 2020**.

Respectueusement soumis à l'examen du Conseil le 10 août 2020.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(original signé)

Par : Richard A. Morgan
Directeur exécutif, Commission de coopération environnementale

c.c. Rodolfo Godínez Rosales, représentant suppléant du Mexique
Catherine Stewart, représentante suppléante du Canada
Chad McIntosh, représentant suppléant des États-Unis
Robert Moyer, directeur de l'Unité SEM et juridique
L'auteure de la communication