A14/SEM/96-001/13/FFR
DISTRIBUTION: Générale
ORIGINAL: Espagnol

Commission de coopération environnementale - Secrétariat

Dossier factuel final
préparé conformément à l'article 15 de
l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement
relativement au

"Projet de jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo"

No. de la communication : SEM-96-001

Auteur(s) de la communication : Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C.
Grupo de los Cien Internacional, A.C.
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.

Partie concernée : États-Unis du Mexique

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES 1

INTRODUCTION 2

I. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION À L'ORIGINE DU PROCESSUS 4

A. ENVERGURE/PORTÉE DU PROJET 4
1. Projets associés/impacts cumulatifs 5
B. AUTORISATIONS ET PROROGATIONS 5
C. EMPLACEMENT DU PROJET 6
D. UTILISATION DES SOLS 6
E. PROGRAMME DE SAUVETAGE DES ESPÈCES 7

II. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE FOURNIE PAR LES AUTORITÉS ENVIRONNEMENTALES DU GOUVERNEMENT DU MEXIQUE 8

A. APPLICATION RÉTROACTIVE DE L'ANACDE ET IRRECEVABILITÉ DE LA COMMUNICATION 8
B. ENVERGURE/PORTÉE DU PROJET 8
1. Projets associés/impacts cumulatifs 10
C. AUTORISATIONS ET PROROGATIONS 10
D. EMPLACEMENT DU PROJET 11
E. UTILISATION DES SOLS 11
F. PROGRAMME DE SAUVETAGE DES ESPÈCES 12

III. RÉSUMÉ DE TOUTE AUTRE INFORMATION FACTUELLE PERTINENTE 14

IV. FAITS PRÉSENTÉS PAR LE SECRÉTARIAT AU SUJET DES QUESTIONS SOULEVÉES DANS LA COMMUNICATION 15

A. ENVERGURE/PORTÉE DU PROJET 15
1. Les termes "jetée" et "terminal portuaire" 15
2. Description d'un projet en vertu de la législation environnementale mexicaine 16
a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 16
3. Projets associés/impacts cumulatifs 18
a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 18
b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 19
B. AUTORISATIONS ET PROROGATIONS 20
1. Autorisations 20
a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 23
b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 25
2. Prorogations 26
a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 26
b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 27
3. Prorogation de l'autorisation environnementale du 13 avril 1994 28
a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 29
b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 29
C. EMPLACEMENT DU PROJET 30
a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 31
b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 32

D. UTILISATION DES SOLS 32
a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 33
b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 34
E. PROGRAMME DE SAUVETAGE DES ESPÈCES 37
a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 38
b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE 39
REMERCIEMENTS 41
ANNEXE I - LETTRES MODÈLES TRANSMISES PAR LE SECRÉTARIAT 42
ANNEXE II - CHRONOLOGIE 45
ANNEXE III - CARTES GÉOGRAPHIQUES 52

LISTE DES ACRONYMES

ANACDE	Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement
CCE	Commission de coopération environnementale
CCPM	Comité consultatif public mixte
CINVESTAV	Centre de recherches et d'études avancées de l'Institut polytechnique national, unité Mérida
CONSORTIUM H	Consortium pour le développement et la promotion immobiliers H, S.A. de C.V.
D.O.F.	Gazette officielle de la Fédération
DUDR	Décret de la déclaration d'usages, destinations et réserves (Municipalité de Cozumel)
DZR	Décret de la zone de refuge
ÉIE	Étude d'impact environnemental
ÉIE-90	ÉIE de type "général" présentée par le Consortium H en août 1990 pour le projet de construction d'une jetée pour paquebots
ÉIE-96	ÉIE de type "général" présentée par le Consortium H en mai 1996 pour le projet Puerta Maya
FONATUR	Fonds national de promotion du tourisme
INE	Institut national d'écologie
IPN	Institut national d'ingénierie
LGEEPA	Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement (ou Loi sur l'Écologie)
NOM	Normes mexicaines officielles
ONG	Organisation non-gouvernementale
PROFEPA	Bureau du procureur fédéral pour la protection de l'environnement
PUMEX	Autorités portuaires mexicaines
Q.R.	État de Quintana Roo
RIE	Règlement (de la LGEEPA) en matière d'impact environnemental
SCT	Secrétairerie des Communications et des Transports
SEDESOL	Secrétairerie du Développement social
SEDUE	Secrétairerie du Développement urbain et de l'Écologie
SEMARNAP	Secrétairerie de l'Environnement, des Ressources naturelles et des Pêches

INTRODUCTION

Le 18 janvier 1996, trois organisations non gouvernementales (ONG) : le Comité pour la Protection des Ressources Naturelles A.C., le Groupe International des Cent A.C. et le Centre Mexicain de Droit Environnemental A.C. (les auteurs de la communication), ont présenté une communication au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) concernant « l'omission, de la part des autorités mexicaines, d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement à l'ensemble du Projet de terminal portuaire à Playa Paraiso, Cozumel, Quintana Roo », conformément à l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE).[1]

En vertu de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Lorsque le Secrétariat juge qu'une communication satisfait aux critères mentionnés au paragraphe 14(1), il détermine alors si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie concernée, le tout en conformité avec le paragraphe 14(2). À la lumière de la réponse fournie par la Partie, le Secrétariat peut, conformément à l'article 15, informer le Conseil qu'il estime que la communication justifie la constitution d'un dossier factuel. Le Conseil peut alors donner instruction au Secrétariat de constituer un dossier factuel. Le dossier factuel définitif est rendu public sur un vote des deux tiers du Conseil.

Le Secrétariat de la CCE a examiné la communication concernant le "Terminal Portuaire à Cozumel" en vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 14 de l'ANACDE et, en date du 8 février 1996, a demandé une réponse au gouvernement du Mexique. Cette réponse a été présentée par les autorités mexicaines le 27 mars 1996. Le 7 juin 1996, le Secrétariat de la CCE, estimant que la communication justifiait la constitution d'un dossier factuel, en a informé le Conseil en lui indiquant ses motifs. Le 2 août 1996, le Conseil, à l'unanimité, et aux termes de la Résolution No. 96-08 a instruit le Secrétariat de la CCE de constituer un dossier factuel en conformité avec l'Article 15 de l'ANACDE et les "Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE" (Lignes directrices).

Le Conseil a instruit le Secrétariat de la CCE, « lorsqu'il constituera ledit dossier factuel, d'examiner si la Partie visée omet d'appliquer efficacement sa législation environnementale depuis que l'ANACDE est entré en vigueur le 1er janvier 1994 ». Le Conseil l'a également instruit à l'effet que: « en examinant l'allégation d'avoir omis d'appliquer efficacement la législation, le Secrétariat pourra verser au dossier factuel des faits antérieurs au 1er janvier 1994. »

Conformément à l'Article 15 de l'ANACDE et aux Lignes directrices: « en constituant un dossier factuel provisoire ou final, le Secrétariat examine toutes les informations qu'une Partie a fournies. Il peut prendre en considération toutes informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres : (a) rendues publiquement accessibles; (b) soumises par des organisations non gouvernementales ou des personnes intéressées; (c) soumises par le Comité consultatif public mixte (CCPM); ou (d) élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants. »

---

[1] Le texte intégral de la communication et de la réponse du gouvernement du Mexique ainsi que celui de la notification au Conseil du Secrétariat sur l'élaboration d'un dossier factuel sont disponibles dans le registre des communications relatives à l'application effective de la législation environnementale sur la page électronique de la CCE de l'Internet: http://www.cec.org.

Conformément à l'ANACDE et aux Lignes directrices, le Secrétariat de la CCE a informé le CCPM des instructions reçues du Conseil pour la constitution du dossier factuel et lui a demandé de lui transmettre toute information pertinente à sa constitution. De plus, le Secrétariat de la CCE a transmis, par écrit, à toutes les personnes et ONG qui ont exprimé leur intérêt dans l'objet de la communication, les instructions du Conseil se rapportant à la constitution du dossier factuel et leur a demandé de lui remettre toute information pertinente qu'elles posséderaient. Une copie desdites lettres envoyées par le Secrétariat de la CCE est annexée au présent document comme Annexe 1.

Pendant la première étape de la constitution du dossier factuel, le Secrétariat de la CCE a recueilli l'information et a procédé à son analyse et systématisation. Lors de la deuxième étape, le Secrétariat de la CCE a classifié l'information recueillie en sélectionnant celle appropriée et pertinente à la constitution du dossier. Lors d'une troisième étape, le Secrétariat de la CCE a rédigé le présent document intitulé "Projet de dossier factuel", conformément à l'Article 12 des Lignes directrices qui stipule que : « Un dossier factuel provisoire ou final constitué par le Secrétariat contient : (a) un résumé de la communication ayant donné ouverture au processus; (b) un résumé de la réponse, s'il en est, fournie par la Partie visée; (c) un résumé de toute autre information factuelle pertinente; (d) les faits présentés par le Secrétariat au sujet des questions soulevées dans la communication. » Le projet de dossier factuel a été présenté au Conseil en conformité avec l'Article 15(5) de l'ANACDE le 23 avril 1997. Finalement, au 1er juillet 1997, les membres du Conseil avaient présenté leurs commentaires au projet de dossier factuel.

Le Secrétariat soumet donc au Conseil le présent :

DOSSIER FACTUEL FINAL CONCERNANT LE "PROJET DE JETÉE POUR PAQUEBOTS À COZUMEL, QUINTANA ROO"

I. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION À L'ORIGINE DU PROCESSUS

A. ENVERGURE/PORTÉE DU PROJET

Selon les auteurs de la communication, le "Projet de jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo" fait partie intégrante d'un projet de plus grande envergure qu'ils appellent "Projet de terminal portuaire" qui comprend, outre la jetée, un édifice terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots, un stationnement et la voie d'accès publique à la route Chan-Kanaab.

Les auteurs de la communication soutiennent qu'avant le début des travaux (de la jetée), la nature des ouvrages constituant le "Projet de terminal portuaire" était déjà de notoriété publique et connue des autorités environnementales. Selon les auteurs de la communication, les autorités environnementales étaient au courant de la totalité des ouvrages qui forment le projet et ce, au moins depuis le moment où la Secrétairerie des Communications et des Transports (SCT) a octroyé la concession au Consorcio de Desarollos y Promociones Inmobiliarias H. S.A. de C.V. (Consortium H) (le 22 juillet 1993), dont la première condition en décrit l'objet.[2] Les auteurs de la communication soulignent aussi que dès l'entrée en vigueur de la Loi sur les Ports (19 juillet 1993), qui contient une définition du terme "terminal", les ouvrages qui constituent le "Projet de terminal portuaire" étaient de connaissance publique.[3]

Les auteurs de la communication prétendent également, qu'à la date du dépôt de leur communication (18 janvier 1996), « une résolution portant sur l'évaluation d'impact environnemental du 'Projet de jetée', ainsi que deux résolutions portant sur deux rapports de mesures préventives, le premier se rapportant à l'"usine de béton" et le deuxième aux "ouvrages terrestres", ont été émises ». Ils allèguent de plus que « si ces projets sont réalisés selon les termes de ces résolutions, il y aura contravention à l'article 28 de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement (LGEEPA ou Loi sur l'Écologie) [4], au règlement de la LGEEPA en matière d'impact environnemental (RIE) et à la

---

[2] La condition première de la concession que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la Secrétairerie des Communications et des Transports (SCT) a octroyée au Consorcio de Desarrollo y Promociones Inmobiliarias H, S.A. de C.V. (le Consortium H) stipule : "Objet de la concession - La Secrétairerie octroie au "Consortium H" la concession pour l'utilisation et l'exploitation d'une surface de 51,465.297 m² de la zone fédérale maritime du Port de Cozumel, Quintana Roo, pour la construction, l'opération et l'exploitation de la jetée du terminal portuaire public pour paquebots. Le "Consortium H" s'engage à construire, en tant que partie du terminal portuaire, sur une surface de 15,439.314 m² du terrain auquel il est fait référence à l'Antécédent IV, lequel terrain est actuellement propriété du gouvernement de l'État de Quintana Roo, et sur une surface de 4,704.747 m² de la zone fédérale maritime terrestre, un édifice terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots, un stationnement et la voie d'accès publique à la route Chan-Kanaab, conformément aux plans devant être approuvés par la Secrétairerie."

[3] La Loi sur les Ports définit le terme "terminal" à l'alinéa IV de l'article 2 comme suit : "L'unité établie dans un port, ou à l'extérieur de celui-ci, composée des ouvrages, installations et superficies, y compris ses zones d'eau, qui permet la réalisation complète des opérations portuaires auxquelles elle est destinée."

[4] L'article 28 de la Loi sur l'Écologie stipule que : "la réalisation d'ouvrages ou d'activités publiques ou privées qui peuvent causer un déséquilibre écologique ou dépasser les limites et conditions prévues aux Règlements et normes techniques écologiques émises par la Fédération pour protéger l'environnement, doit être assujettie à l'autorisation préalable du gouvernement fédéral, par le biais de la Secrétairerie ou des entités fédérales ou municipales, conformément aux compétences que la Loi leur délègue. La réalisation d'ouvrages ou d'activités publiques ou privées doit également être soumise à l'observation des obligations imposées, une fois l'impact environnemental évalué, sous réserve, par ailleurs, d'autres autorisations devant être octroyées aux autorités en question ". Le second paragraphe de l'article 28 prévoit en outre que: "lorsqu'il s'agit de l'évaluation de l'impact environnemental d'ouvrages ou d'activités qui ont pour objet l'utilisation de ressources naturelles, la Secrétairerie doit demander aux intéressés d'inclure la description des effets possibles de ces ouvrages ou activités sur l'écosystème en question dans l'étude

concession, puisque aucune décision sur l'impact environnemental du "Projet de terminal portuaire n'aura été émise."

En raison de ce qui précède, les auteurs de la communication allèguent que « les autorités environnementales omettent d'appliquer efficacement la législation de l'environnement et contreviennent ainsi aux dispositions de l'article 28 de la LGEEPA en autorisant la construction de la jetée - qui ne représente qu'une partie du projet - sans avoir évalué dans leur ensemble, la construction et l'exploitation de la totalité des ouvrages qui forment le terminal portuaire. »

Les auteurs de la communication concluent que « si l'on devait accepter que les autorités utilisent leur pouvoir discrétionnaire pour permettre que soient scindés les travaux, et par conséquent, les impacts environnementaux, l'article 28 de la LGEEPA ne serait pas efficacement respecté, puisque l'on dispenserait ainsi le Consortium H de présenter une étude d'impact environnemental (ÉIE) complète ayant trait à l'ensemble des ouvrages que comprennent le Projet de terminal portuaire (au moins depuis l'octroi de la concession en 1993) ». Selon les auteurs de la communication, « une telle décision discrétionnaire dénature la finalité du processus d'évaluation d'impact environnemental puisqu'il crée une incertitude quant à l'objet de l'étude (permettant que n'importe quel proposant présente des études "partielles" en regard d'un même projet). Elle favorise également l'inefficacité de l'instrument en empêchant une évaluation adéquate des impacts environnementaux générés par le projet et ne permet pas d'envisager les scénarios possibles alors que l'évaluation du projet le requiert et, par conséquent, de prévenir et d'éviter les impacts réels qui peuvent être générés dans chaque cas. »

1. Projets associés/impacts cumulatifs

Les auteurs de la communication soutiennent, en outre, que ce projet, qu'ils appellent "Terminal portuaire" est « associé au "Projet de développement immobilier touristique" contigu, tel qu'il appert de l'Antécédent VIII de la concession » octroyée par la SCT.[5]

Ils affirment de plus que : « l'étude d'impact environnemental qu'a présentée le Consortium H en août 1990 (ÉIE-90) était incomplète, et devait considérer les projets associés qui ont une relation directe avec l'ouvrage ou l'activité proposée, afin de pouvoir évaluer l'impact environnemental cumulatif que produira leur conjonction. »

B. AUTORISATIONS ET PROROGATIONS

Selon les auteurs de la communication, l'autorité environnementale a fait défaut d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement en autorisant le début des travaux du projet

---

d'impact environnemental s'y rapportant, tout en considérant l'ensemble des éléments qui composent cet écosystème, et non seulement les ressources qui feraient l'objet de l'utilisation."

[5] L'Antécédent VIII intitulé "Développement Immobilier Touristique", établit que : "le 26 février 1993, la Inmobiliera La Sol, S.A. de C.V. a conclu avec Nacional Financiera, S.N.C. un contrat préliminaire, en sa qualité de fiduciaire, pour le gouvernement fédéral, du Fonds national de promotion du tourisme (FONATUR). Par ce contrat, cette dernière s'engage à conclure un contrat final de fiducie, au patrimoine de laquelle le Fonds transférerait un terrain de 430,352.04 m² et dont la Inmobiliaria La Sol S.A. de C.V. serait fidéicommissaire afin de construire un développement immobilier touristique avec les caractéristiques déterminées par le contrat préliminaire."

"Terminal portuaire". Ils allèguent que: "à la date à laquelle leur communication a été présentée [18 janvier 1996] le Consortium H avait déjà débuté les travaux du 'Projet de terminal portuaire' sans qu'une évaluation d'impact environnemental considérant tous les travaux intégrés à ce projet ait été réalisée, et qu'il violait, en outre, l'alinéa (e) de la cinquième condition de la concession du terminal portuaire ». Cet alinéa établit que : « dans un délai de trois mois à compter de la date d'octroi de ce titre [22 juillet 1993], le Consortium H devra présenter à la Secrétairerie le projet d'exécution des travaux, lequel contiendra l'information suivante: (...) e) la décision ("dictamen") sur l'impact environnemental de la construction et de l'exploitation du terminal. »

Les auteurs de la communication allèguent « qu'au moment d'octroyer la troisième prorogation [de l'autorisation d'impact environnemental] en 1994, l'autorité aurait dû considérer le fait que lors de l'entrée en vigueur de la Loi sur les Ports et de l'octroi de la concession en 1993- l'objet de l'évaluation n'était plus le même et que, par conséquent, il en allait de même des conditions et impacts environnementaux générés par sa réalisation ». Selon les auteurs de la communication « ceci signifie que l'on aurait dû évaluer l'objet de la concession dans son ensemble, sans que cela implique une application rétroactive de la Loi sur les Ports citée ci-dessus. »

C. EMPLACEMENT DU PROJET

Les auteurs de la communication affirment que le projet est situé « dans une aire naturelle protégée déclarée "Zone de refuge pour la protection de la flore et de la faune marines de la côte occidentale de l'Île de Cozumel" (DZR) [déclarée zone de refuge pour la protection de la faune et la de flore marines publié dans la Gazette Officielle de la Fédération le 11 juillet 1980], laquelle se trouve assujettie à un régime juridique spécial de protection. »

Dans la communication, il est également allégué « qu'à compter de l'entrée en vigueur de la LGEEPA en 1988, l'aire de protection de la flore et de la faune à laquelle réfère le DZR est considérée comme une aire naturelle protégée, dont l'objectif consiste à assurer l'utilisation rationnelle des écosystèmes et de leurs éléments. Par conséquent, et conformément aux dispositions des articles 38, 54 et 83 de la LGEEPA, la Fédération, les États et les Municipalités doivent : a) établir des mesures de protection qui assureront "la préservation et la restauration des écosystèmes, spécialement les plus représentatifs et ceux qui sont sujets à des processus de détérioration ou de dégradation (article 38 LGEEPA); b) permettre seulement [...] la réalisation d'activités se rapportant à la préservation, au repeuplement, à la propagation, à l'acclimatation, à la protection et à l'étude des espèces qui y habitent", ainsi que "l'utilisation des ressources naturelles [...] qui s'avère possible selon les études réalisées, utilisation qui devra être assujettie aux normes techniques écologiques et à une utilisation des sols qui soit désignée dans la Déclaration même, ou dans les Résolutions qui la modifient" (article 54 LGEEPA) et, c) appliquer efficacement l'article 83 de la LGEEPA lequel prévoit que : "l'utilisation des ressources naturelles dans les aires qui constituent l'habitat d'espèces de la flore et la faune sylvestres, menacées ou en voie d'extinction, devra se faire de manière à ne pas altérer les conditions nécessaires à leur subsistance, développement et évolution."»

D. UTILISATION DES SOLS

Les auteurs de la communication soutiennent que: «l'autorisation d'impact environnemental contenue dans la Résolution 410-3088 [qui constitue l'autorisation environnementale du projet] contrevient à l'article 13 du RIE [6] et au DZR, en ne considérant pas le lien existant entre le projet et l'utilisation des sols spécifiée dans ladite Déclaration ». Ils soutiennent également que conformément au DZR, « on peut affirmer que les terrains où l'on prévoit construire et exploiter le projet, ne se trouvent pas à l'intérieur d'une zone qui permet "l'usage portuaire" sur l'Île de Cozumel, mais qu'il s'agit plutôt d'une zone "d'usage touristique de haute densité", et que par conséquent, elle aurait dû, et doit être considérée comme un lieu "d'usage prohibé" à des fins portuaires. »

E. PROGRAMME DE SAUVETAGE DES ESPÈCES

Les auteurs de la communication soutiennent : « qu'en établissant un "Programme de sauvetage des espèces", par le biais de la condition 24 de la Résolution 410-3088, et en autorisant sa réalisation par le document DGNA-10809, en date du 25 novembre 1994, la SEDUE [Secrétairerie au Développement Urbain et à l'Écologie] et l'INE [Institut National d'Écologie] ont contrevenu aux dispositions de l'article second du DZR, lequel interdit de manière expresse tout type de cueillette de flore et de faune marines à d'autres fins que la recherche, et ce faisant, qu'ils ont omis d'assurer l'application efficace des articles 38, 44, 45 alinéa VII, 54 et 83 de la LGEEPA. »

---

[6] L'article 13 du RIE stipule que "la Secrétairerie pourra requérir, auprès de l'intéressée, toute information additionnelle qui complète celle déjà comprise dans l'étude d'impact environnemental, quand elle ne présente pas le degré de détail nécessaire à une évaluation adéquate. Quand la Secrétairerie le juge nécessaire, elle pourra requérir en outre, les données techniques ayant servi de base à la détermination des impacts environnementaux que pourraient générer l'ouvrage ou l'activité dont il s'agit, aussi bien que les mesures de prévention et de mitigation prévues. La Secrétairerie réévaluera l'étude d'impact environnemental quand celle-ci sera conforme à ce qui est prévu au Règlement et que sa formulation se conformera à ce que prévoient les directives s'y rapportant."

II. RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE FOURNIE PAR LES AUTORITÉS ENVIRONNEMENTALES DU GOUVERNEMENT DU MEXIQUE

A. APPLICATION RÉTROACTIVE DE L'ANACDE ET IRRECEVABILITÉ DE LA COMMUNICATION

La réponse du gouvernement du Mexique soulève des questions quant à la décision prise par le Secrétariat d'étudier la communication et de demander une réponse à la Partie mexicaine.

Le gouvernement du Mexique mentionne que les actes allégués au soutien de la communication sont antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE et que par conséquent ils précèdent la constitution et l'établissement mêmes de la CCE. Il considère que dans le cas qui nous occupe l'ANACDE est appliqué de façon rétroactive. En outre, il considère que la communication est irrecevable en vertu de l'article 14.

Le gouvernement du Mexique argumente que les auteurs de la communication n'ont pas démontré valablement la personnalité juridique avec laquelle ils s'affichent du fait qu'ils n'ont pas fourni les renseignements relatifs à la constitution des associations civiles qu'ils prétendent représenter et par surcroît ils n'ont pas exhibé les actes de constitution des dites associations. De plus, il est d'avis que les dispositions de l'article 14(2)(a) de l'ANACDE n'ont pas été rencontrées étant donné que les auteurs de la communication n'ont pas démontré que les faits sur lesquels ils s'appuient constituent une violation directe des droits des associations civiles qu'ils disent représenter. Il signale que la documentation présentée par les auteurs de la communication ne fait état d'aucune résolution émise par les autorités qui affecterait leurs droits. Il soutient que les auteurs de la communication ont omis d'épuiser les recours prévus en droit mexicain et que seulement l'un d'entre eux, le Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C., s'est prévalu du recours dénommé "denuncia popular", qui en soi ne constitue pas un recours administratif. Finalement, les autorités environnementales mexicaines ont signalé qu'il y a un manque de congruence entre les questions soulevées dans la communication et les objectifs de l'ANACDE, puisque les auteurs de la communication ont omis d'établir les liens nécessaires entre les dommages écologiques à la flore et à la faune du Récif Paraíso allégués et les infractions, également alléguées, aux lois sur l'environnement.

B. ENVERGURE/PORTÉE DU PROJET

Le gouvernement du Mexique soutient dans sa réponse que « les prémisses de l'argumentation des auteurs de la communication contiennent des erreurs qui, de par leur importance, dénaturent le fond de la question :

- [Les auteurs de la communication] considèrent que les autorités environnementales auraient dû évaluer l'étude d'impact environnemental qu'ils dénomment "intégrale", en ce qui a trait à la concession octroyée par la SCT, tel qu'il appert du deuxième paragraphe du point III.4 de la communication.

- [Les auteurs de la communication] estiment que le projet qui se déroule en mer est le même que celui qui pourrait ultérieurement être autorisé sur terre, comme c'est le cas du terminal portuaire et, par ailleurs, ils affirment qu'il y a des ouvrages terrestres qui ont déjà été autorisés sans que n'ait été déposée auparavant l'étude d'impact environnemental, ce qui est incorrect tel qu'il est clairement démontré précédemment.

- [Les auteurs de la communication] considèrent comme "ouvrages terrestres" l'installation d'une usine pour fabriquer du béton à laquelle ils réfèrent indûment comme "projet d'usine de béton.»

Le gouvernement du Mexique allègue en outre que : « le terminal portuaire est composé de différents projets et que celui qui correspond à la construction et à l'exploitation de la jetée répond aux exigences en matière d'impact environnemental par le biais de l'étude d'impact environnemental du "Projet de jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo", présentée au mois d'août 1990 [ÉIE 90]. »

Le gouvernement soutient que : « l'autorité chargée d'évaluer les effets des travaux d'un point de vue strictement environnemental, n'a pas considéré la concession comme un projet global ou intégral. » Quand elle a révisé l'étude en question [ÉIE 90], le gouvernement allègue qu'il n'était possible que « d'évaluer l'impact environnemental des travaux projetés et autorisés par la SCT. En 1990, le seul ouvrage qui rencontrait les conditions précitées était la construction de la jetée, laquelle pouvait être évaluée distinctement. À partir de 1990, l'autorité environnementale a prévenu que, si l'on devait construire des ouvrages terrestres, leurs impacts environnementaux devraient être également évalués suite à leur autorisation par la SCT ».

Les Autorités environnementales ajoutent que "cette prévention démontre qu'en aucun moment les autorités environnementales mexicaines ont essayé d'éluder leur responsabilité, ni n'ont évité de respecter les dispositions législatives en la matière; bien au contraire, elles ont toujours eu l'intention de soumettre les effets éventuels sur l'environnement découlant du projet du Consortium H à de stricts contrôles. Il convient de mentionner qu'en 1993 - trois ans après l'ÉIE-90 - la SCT a octroyé la concession au Consortium H pour la construction d'un terminal en vertu de l'article 11,16 section IV, 20, 21, 22, 23, 36 et du Sixième Article Transitoire de la Loi sur les Ports en vigueur. Dès le moment où elle a été octroyée, la concession impliquait un permis générique pour entreprendre des travaux terrestres contigus à la jetée; cependant, à ce jour [27 mars 1997] la SCT n'a émis aucune résolution autorisant spécifiquement les travaux mentionnés et, à tout événement, la mise en chantier desdits travaux nécessitera une autorisation environnementale qui, à date [27 mars 1997] n'a pas encore été délivrée. La concession octroyée par la SCT n'est qu'un permis général assujetti à des conditions (dont celles qui se rapportent à l'environnement); il ne s'agit pas d'une autorisation illimitée d'entreprendre les travaux, étant donné que la Secrétairerie en question ne prend en considération que les aspects reliés aux communications maritimes au moment de l'accorder, alors qu'il appartient aux autorités environnementales de se prononcer sur les effets de la concession sur l'environnement".

De plus, en rapport avec les ouvrages terrestres, le gouvernement mexicain ajoute : « la construction n'étant pas commencée, la position des auteurs de la communication est un sophisme, puisqu'ils exigent une étude d'impact environnemental pour la construction d'ouvrages terrestres qui n'ont pas encore été autorisés. »

En ce qui a trait à l'article 28 de la LGEEPA, le gouvernement du Mexique souligne que deux hypothèses y sont prévues et que « dans le présent cas, en examinant le type d'ouvrages à être réalisés conformément à la concession, l'hypothèse prévue au premier alinéa de l'article 28 de cette loi s'est matérialisée, puisque lesdits travaux ne constituent pas une utilisation des ressources naturelles selon les termes du second alinéa de l'article ci-dessus mentionné. » [7] Il signale aussi que : « le second alinéa de

[7] Le second alinéa de l'article 28 stipule que : "lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact environnemental pour la réalisation d'ouvrages ou d'activités qui ont pour objet l'utilisation de ressources naturelles, la Secrétairerie demande aux parties

l'article 28 de la LGEEPA, en se référant aux ressources naturelles, fait allusion uniquement à ces ouvrages ou activités qui impliquent l'utilisation d'espèces animales, de ressources forestières, aquifères ou souterraines comme matière première indispensable, ou qui impliquent l'utilisation directe de ces ressources ». En d'autre mots, le gouvernement du Mexique affirme que sa conduite: « a été conforme au libellé de l'article 28 puisque, dans le cas sous étude, la concession n'ayant pas pour objet l'utilisation de ressources naturelles, ceci n'entraîne donc pas l'application [à son avis] du dernier alinéa de l'article ci-dessus mentionné. »

Les autorités mexicaines concluent leur argument basé sur l'article 28 de la LGEEPA en signalant: "les travaux autorisés de Consorcio de Desarrollo y Promociones Inmobiliarias H. S.A. de C.V. (Consortium H.), à travers la concession octroyée par la SCT, consistent essentiellement en l'opération et l'exploitation de la jetée pour paquebots du terminal portuaire et, par conséquent, lesdits travaux ne constituent pas une exploitation des ressources naturelles selon les termes utilisés, puisque, même s'il s'agit d'ouvrages physiques en mer, ils n'impliquent pas l'exploitation de celle-ci, que ce soit comme matière première ou comme ressource en elle même, étant donné que la concession ne permet pas à l'entreprise de réaliser des activités d'extraction ni d'utiliser directement les éléments marins. Dans le cas qui nous occupe, l'utilisation qui pourrait être faite des eaux de la mer est reliée au rôle que celles-ci jouent en tant que voies générales de communication et, à tout événement, les activités à entreprendre sont réglementées en vertu de la législation spécifique qui régit les communications maritimes".

1. Projets associés/impacts cumulatifs

À l'allégation des auteurs de la communication à l'effet qu'il existe un lien entre le "Projet de jetée" et un projet de développement immobilier, le gouvernement du Mexique répond que : « contrairement aux prétentions des auteurs de la communication, le développement immobilier en question n'est pas un ouvrage distinct mais consiste seulement en des ouvrages terrestres complémentaires à la jetée, conformément aux termes de la concession de 1993. »

C. AUTORISATIONS ET PROROGATIONS

Le gouvernement souligne « qu'au moment de rédiger sa réponse à la communication [le 27 mars 1996], la SCT avait seulement autorisé le début des travaux du "Projet de jetée" » et que : «les autres travaux, compris à la concession et pouvant être autorisés par la SCT, n'ont pas encore fait l'objet, à ce jour, d'une décision sur l'étude d'impact environnemental puisqu'ils n'ont toujours pas été autorisés par la Secrétairerie en question. »

Le gouvernement du Mexique soutient que la concession octroyée pour la construction, l'opération et l'exploitation du terminal portuaire, « reste sujette à diverses conditions établies dans le titre habilitant, et que parmi ces conditions, certaines sont clairement suspensives; ce qui est d'ailleurs le cas de la première condition. » [8] En raison de ce qui précède, « le délai pour présenter l'étude d'impact environnemental pour

---

visées qu'elles incluent l'étude d'impact environnemental s'y rapportant, la description des effets possibles de ces ouvrages ou activités sur l'écosystème en question, tout en considérant l'ensemble des éléments qui le composent, et non seulement les ressources qui feraient l'objet de l'utilisation."

[8] Le troisième alinéa de la condition première de la concession stipule : "Le Consortium H s'engage à compléter l'acquisition du terrain mentionné dans l'Antécédent IV ainsi que la donation de celui-ci au gouvernement fédéral

les ouvrages terrestres [établi à l'alinéa e) de la cinquième condition de la concession] n'est pas encore expiré puisque - comme il est établi dans la concession - la formalité en question a des effets suspensifs en ce qui a trait aux activités qui font l'objet de la concession. »

Le gouvernement du Mexique ajoute « qu'il est inexact de prétendre que l'autorité environnementale, au moment d'émettre la troisième prorogation de l'autorisation de l'ÉIE-90, devait considérer le fait que l'objet de l'évaluation avait changé; puisqu'en réalité le Projet de jetée pour paquebots situé à Cozumel, Quintana Roo, n'a pas changé. En 1990, au moment où l'étude d'impact environnemental a été approuvée, l'autorité a évalué le Projet de jetée. Le 13 avril 1994, date à laquelle a été accordée la troisième prorogation, l'autorité environnementale faisait toujours référence à l'autorisation du Projet de jetée ».

La conduite de l'autorité, soutient la réponse du gouvernement, « est, et a été constante puisque, comme il a été exposé, l'autorité qui était chargée d'évaluer les impacts des ouvrages du point de vue environnemental ne pouvait octroyer à l'ÉIE-90 la portée d'un projet global ou intégral, puisque, lorsqu'elle a été informée, en 1990, de l'étude s'y rapportant, elle ne pouvait qu'évaluer l'impact environnemental des travaux qui étaient alors projetés et autorisés. »

D. EMPLACEMENT DU PROJET

Le gouvernement du Mexique allègue que : « le projet de construction de la jetée n'a aucun lien avec l'objet » du décret qui a déclaré la côte occidentale de l'Île de Cozumel zone de refuge pour la protection de la flore et de la faune marines. Ce Décret « a été publié dans la Gazette officielle de la Fédération le 11 juin 1980 à la suite d'une étude réalisée par l'ancien Département de la Pêche qui constatait une diminution remarquable de la flore et de la faune marines », due à la pêche commerciale et sportive sous-marine, « d'où la proposition d'interdire ces activités. »

E. UTILISATION DES SOLS

En ce qui a trait aux allégations des auteurs de la communication concernant le rapport existant entre le projet et les normes d'utilisation des sols en vigueur, le gouvernement du Mexique souligne dans sa réponse que : « les agissements de l'autorité ne contreviennent ni aux préceptes légaux allégués, ni à la Directive [9], ni au Décret de la zone de refuge, puisque, tel qu'il appert du Plan d'Usages, de Destinations et de Réserves de Cozumel, Quintana Roo (partie insulaire), le développement terrestre du projet est inscrit dans le lot du point 3, lot désigné pour un usage touristique de haute densité. »

Selon le gouvernement du Mexique, tant la concession que l'autorisation environnementale, « observent les dispositions qui régissent l'utilisation et la destination des sols, puisque la construction de la jetée pour paquebots se trouve précisément dans une aire à usage touristique. De plus, le Consortium H a sollicité en temps opportun auprès du conseil municipal de Cozumel, Quintana Roo le permis de

---

dans un délai de 6 mois à compter de l'octroi de ce titre. Ce délai sera prorogé dans la mesure où, sans faute ni négligence de la part du Consortium H, les formalités de l'État, pour passer l'acte sont retardées."

[9] Directives auxquelles les articles 9 et 10 du RIE réfèrent pour la préparation et la soumission de l'étude d'impact environnemental de type général.

construction pour la jetée auquel il est fait référence. Ce permis lui a été accordé par le conseil municipal dans le strict respect des normes qui régissent le fonctionnement et la juridiction de l'autorité municipale. »

Pour le gouvernement du Mexique il ressort clairement que : « en relation à cette affaire, les Autorités de la Fédération, des États et des Municipalités n'ont pas violé les dispositions de la législation environnementale et, en particulier, celles contenues au Titre I, Chapitre V, de la Loi sue l'Écologie et aux articles 10 et 16 de son Règlement; elles les ont plutôt respectées à la lettre, car, bien qu'il soit vrai que ces dispositions juridiques font référence à l'établissement humain et à l'utilisation des sols, il est également vrai que c'est conformément à la Loi générale sur les établissements urbains et aux plans et programmes municipaux, que le conseil municipal de Cozumel, Quintana Roo a autorisé la construction de la jetée pour paquebots. De plus, sur le plan de développement de cette municipalité, la zone dans laquelle cette construction est érigée, est classée dans la catégorie "tourisme à haute densité."

Qui plus est, affirment les autorités environnementales, « le gouvernement fédéral n'a jamais contrevenu à l'article 13 du Règlement, ni à la Directive s'y rapportant, et encore moins, au Décret de la zone de refuge, lequel interdit la pêche commerciale à grande et petite échelle, la pêche sportive sous-marine et la pêche de quelque autre type de la flore et la faune marines, sauf aux fins de la recherche scientifique. Or, tel qu'il appert de ce Décret, aucune référence n'y est faite au sujet de l'utilisation des sols. »

F. PROGRAMME DE SAUVETAGE DES ESPÈCES

Les autorités environnementales mexicaines soulignent que : « le programme de sauvetage des espèces, condition 24 imposée au Consortium H, a pour objectif fondamental la préservation du récif corallien Paraiso; par conséquent, il ne contrevient en aucun point au Décret de la zone de refuge. Le terme "sauvetage" utilisé dans le titre du programme doit être évidemment entendu comme synonyme de protection et de sauvegarde des espèces marines. Il est précisé que la construction de la jetée, selon l'évaluation qui en a été faite dans l'ÉIE-90, pourrait avoir quelques effets négatifs sur des plaques coralliennes isolées situées à l'extérieur du récif Paraiso, raison pour laquelle il a été décidé d'imposer à l'entreprise l'obligation de développer un programme de protection qui permette la relocalisation et la réimplantation des coraux dans un habitat favorable, avec comme objectif la mitigation de tout dommage possible à ladite espèce marine. »

Les autorités soulignent également que: « ont été sélectionnés comme destination de relocalisation, les endroits, à l'intérieur du récif Paraiso comportant des caractéristiques favorables aux espèces coralliennes réimplantées. Pour les raisons exposées, ce programme ne peut pas être interprété comme constituant une violation au Décret des zones de refuge. En effet, avec la réalisation du projet, aucun dommage n'est causé aux récifs coralliens, le fond marin, dans les sites autorisés pour la construction de la jetée, étant constitué de terrasses sablonneuses sans développement corallien, tel qu'il appert à la page 18 de la décision technique sur le projet de construction et d'exploitation de la jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo, préparé par le CINVESTAV-IPN - Unité Mérida, en juillet 1994. »[10]

[10] Il est fait référence à la Décision technique concernant le projet de construction et d'exploitation d'une jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo, telle qu'élaborée par le CINVESTAV-IPN (Centre de recherches et d'études avancées de l'Institut polytechnique national, unité Mérida), en juillet 1994.

De ce qui précède, soutient le gouvernement du Mexique, « il résulte qu'il est faux d'affirmer que l'autorité, par le biais du Programme de sauvetage des espèces, a effectué des activités de pêche ou de cueillette d'espèces, mais plutôt, qu'il y a eu relocalisation desdites espèces dans le but de les protéger. »

III. RÉSUMÉ DE TOUTE AUTRE INFORMATION FACTUELLE PERTINENTE

Toute l'information factuelle pertinente assemblée par le Secrétariat pour l'élaboration de ce Dossier Factuel est inclue dans la section "IV. Toute cette information se retrouve aussi présentée de façon chronologique à l'Annexe II. Faits présentés par le Secrétariat au sujet des questions soulevées dans la communication". Tous les documents qui contiennent l'information factuelle pertinente peuvent être consultés aux bureaux du Secrétariat de la CCE à Montréal.

IV. FAITS PRÉSENTÉS PAR LE SECRÉTARIAT AU SUJET DES QUESTIONS SOULEVÉES DANS LA COMMUNICATION

Cette section du document contient des faits qui ont eu lieu tant avant qu'après l'entrée en vigueur de l'ANACDE. L'insertion des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE a pour seul but de servir d'antécédents et de référence aux faits qui ont eu lieu après le 1er janvier 1994. Leur insertion dans ce document est conforme à la résolution du Conseil No. 96-08 qui stipule: "En examinant l'allégation d'avoir omis d'appliquer efficacement la législation, le Secrétariat pourra verser au dossier factuel des faits antérieurs au 1er janvier 1994".[11]

A. ENVERGURE/PORTÉE DU PROJET

L'envergure et la portée du projet "Jetée pour paquebots à Cozumel" constitue l'un des aspects les plus importants qui opposent les auteurs de la communication aux autorités environnementales mexicaines. Les associations civiles mexicaines prétendent que le projet a une portée plus large que celle présentée par l'entreprise et évaluée par les autorités environnementales. Dans leur réponse à la communication, les autorités mexicaines affirment que le projet "Jetée pour paquebots à Cozumel" est un projet unique et indépendant des ouvrages terrestres que le Consortium H pourrait construire, une fois autorisés par la SCT.

1. Les termes "jetée" et "terminal portuaire"

Le gouvernement du Mexique, dans sa réponse, soutient « qu'en 1990, au moment d'étudier l'étude d'impact environnemental (ÉIE-90), les autorités environnementales ont considéré le concept de "jetée" en se référant aux usages alors en vigueur et à l'appel d'offres émis par la SCT en 1989 pour la construction de "jetées pour paquebots, de marinas touristiques, de ports de refuge, de quais et d'installations spécialisées pour les opérations de chargement" ». En d'autres mots, selon les autorités mexicaines, à l'époque de l'appel d'offres et de l'évaluation du projet, le concept de "jetée" était "employé en relation aux ouvrages réalisés directement dans la mer, avec comme objectif, l'arrimage d'embarcations."

C'est pour cette raison, signale l'autorité environnementale, « qu'il existe une confusion entre le concept "jetée" et le concept "terminal portuaire" ». Elle soutient en outre, que le « concept "jetée" n'a été formellement intégré au droit mexicain qu'en 1993, année où la norme officielle mexicaine en matière de terminologie maritime NOM-SCT-4-002-1993 a été promulguée. Cette norme définit une jetée comme: "l'ouvrage avancé dans la mer qui peut être utilisé à l'intérieur d'un port pour faciliter l'embarquement ou le débarquement de marchandises et de passagers, ouvrage auquel s'arriment les navires." » Elle signale également, que le concept "terminal", pour sa part, a été introduit le 19 juillet 1993 au moment de l'entrée en vigueur de la Loi sur les Ports. Cette loi définit un "terminal" comme « l'unité établie dans un port ou à l'extérieur de celui-ci, composée des ouvrages, installations et surfaces, y compris ses zones d'eau, qui permet la réalisation complète des opérations portuaires auxquelles elle est destinée. »

---

[11] Le texte de la résolution No. 96-08 du Conseil de la CCE est disponible sur la page électronique de la CCE de l'Internet: http://www.cec.org.

Le gouvernement du Mexique conclut dans sa réponse que : « la confusion [entre les termes jetée et terminal] existe précisément parce que la concession octroyée au Consortium H a été émis après l'entrée en vigueur de la Loi sur les Ports et que, par conséquent, en vue d'appliquer strictement cette loi, le terme terminal contenu dans la loi, a été employé dans la concession nonobstant le fait que l'appel d'offres émis en 1989, soit avant l'application de cette Loi, réfère au terme "jetée" conformément à l'usage alors en vigueur. »

2. Description d'un projet en vertu de la législation environnementale mexicaine

L'alinéa 2 de l'article 10 du RIE, en vigueur depuis le 8 juin 1988, établit le minimum d'information que doit généralement contenir une ÉIE de type "général" pour décrire un projet.[12]

La Directive[13] pour préparer et soumettre l'étude d'impact environnemental de type "général" (à laquelle réfèrent les articles 9 et 10 du RIE) prévoit que, dans la description de l'ouvrage ou de l'activité projeté, « le promoteur doit soumettre toute information générale se rapportant à l'ouvrage ou à l'activité afin d'en fournir une description générale. Il doit également présenter toute information particulière à chaque étape, afin de soumettre tout renseignement nécessaire à l'évaluation de l'impact (positive ou négative) de l'ouvrage ou de l'activité. »

À la section "projets associés", la Directive prévoit que le promoteur « doit expliquer si, dans le développement de l'ouvrage ou de l'activité, d'autres projets seront requis. »

À la section "Politiques de croissance future" la Directive prévoit que le promoteur doit « expliquer, de façon générale, les développements qu'il entreprendra, en indiquant quels agrandissements, ouvrages futurs ou activités il entend réaliser dans la zone en question. »

a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. La "Directive pour la concession des jetées pour paquebots et terminaux attitrés au chargement" publiée en septembre 1989 par Les autorités portuaires mexicaines (PUMEX) et correspondant à celles utilisées par le Consortium H pour sa participation à l'appel d'offres de la SCT pour la construction de jetées pour paquebots (le 4 septembre 1989), contiennent la définition suivante :

> « L'on entend par jetées pour paquebots l'ensemble des installations maritimes et terrestres destinées à l'amarrage des bateaux et aux services aux passagers des paquebots ». La Directive établit également que :« font parties intégrantes des jetées pour paquebots : a) les installations nécessaires à l'amarrage des paquebots; b) la surface des terrains destinés aux ouvrages et

---

[12] Cette information, selon l'alinéa 2 de l'article 10 du RIE, doit comprendre une "description des ouvrages ou activités projetées, dès l'étape de sélection du site prévu pour l'exécution de l'ouvrage ou pour les fins de l'activité; la superficie du terrain requis; le programme de construction, érection des installations et opérations y afférent; le type d'activités, le volume de production prévu et l'investissement nécessaire; le type et la quantité des ressources naturelles à exploiter, tant à l'étape de la construction qu'à l'étape de l'exploitation de l'ouvrage ou de l'activité; le programme de traitement des déchets, tant lors de la construction et de l'érection, que pendant l'exploitation ou le développement de l'activité; et le programme d'abandon des travaux ou de cessation des activités."

[13] Directives auxquelles les articles 9 et 10 du RIE réfèrent pour préparer et soumettre l'étude d'impact environnemental de type général.

installations nécessaires pour desservir les passagers des paquebots et pour l'emplacement des services requis pour leur confort; c) les aires de stationnement pour les véhicules publics ou privés et pour le service et le transport des passagers. »[14]

2. L'étude d'impact environnemental de type général pour la construction d'une jetée pour paquebots à Cozumel, élaborée par le Consortium "H" en août 1990 (ÉIE-90)[15], sur laquelle s'appuie la Résolution 410-3088 (autorisation environnementale), contient la description suivante du projet:

« La jetée projetée consiste en une passerelle longue de 257.2 mètres et large de 16 mètres, appuyée sur des piliers de béton armé préfabriqué, qui permet l'accès à une jetée longue de 324 mètres possédant deux postes d'amarrage, ayant une profondeur de 12 mètres à l'extérieur et de 10 mètres à l'intérieur, ce qui permettra de recevoir des navires mesurant jusqu'à 320 mètres dans la partie extérieure et de 260 mètres dans la partie intérieure. La jetée consiste en une plate-forme longue de 160 mètres et deux postes d'amarrage, unie par une passerelle également supportée par des piliers de béton armé préfabriqué. La jetée comprendra une passerelle couverte pour protéger les passagers du soleil et de la pluie, le cas échéant, et qui permettra d'accéder directement aux portes d'accès et de chargement du navire. La jetée offrira, en outre, des services d'eau potable, d'approvisionnement en combustible et en énergie électrique, l'éclairage, des téléphones, un système de collecte d'ordures et un système de lutte contre les incendies. »

Dans la section de l'ÉIE-90 se rapportant aux projets associés, le Consortium H signale que :

« Afin de compléter le Projet de jetée pour paquebots, il est prévu de réorganiser le service présentement offert aux navires, en modifiant les installations du terminal actuellement exploité par les Services Portuaires de Cozumel, incluant la relocalisation du terminal pour transbordeurs et les services y afférents nécessaires pour rencontrer efficacement les besoins des touristes. »

Dans la section des "Politiques de croissance future" (de l'ÉIE-90), le Consortium H signale que :

« Selon les études de marché, on estime qu'en l'an 2010, Cozumel recevra jusqu'à 8 navires par jour, ce qui implique l'utilisation d'embarcations auxiliaires pour les quatre navires qui ne trouveraient pas de place aux quais, ce qui constitue une contrainte pour les touristes plus âgés qui préfèrent ne pas descendre s'il n'existe pas d'installations fixes. On peut donc envisager qu'une partie de ce trafic pourrait être dirigée vers les installations qui se développeront sur la partie continentale. »

3. Le 29 novembre 1990, la Direction Générale au Développement Urbain de la SEDUE a émis une opinion technique [16] qui précise que : « conformément à la Déclaration d'Usages, de Destinations et de Réserves de la Municipalité de Cozumel, le projet proposé occupe deux zones : a) une zone maritime désignée réserve écologique marine, raison pour laquelle il reviendra à la Sous-secrétairerie à l'Écologie de

---

[14] Directives pour "la concession de jetées pour paquebots et terminaux spécialisés pour le chargement" publiées par les autorités portuaires mexicaines (PUMEX), en septembre 1989.

[15] Étude d'Impact Environnemental de Type Général pour la Construction d'une Jetée pour Paquebots à Cozumel Quintana Roo, préparée par *Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias "H" S.A. de C.V.*, août 1990.

[16] Document 3100000-1905 transmis au Directeur Général de Normalisation et Règlements écologiques et signé par le Directeur Général du Développement Urbain de la SEDUE, en date du 29 novembre 1990.

déterminer la faisabilité de la construction d'ouvrages maritimes; [...] et b) un terrain en terre ferme qui, bien que non désigné dans l'ÉIE, devra contenir les services du terminal pour passagers, qui apporte une solution adéquate au problème d'intégration à la zone. (...) ». L'opinion recommande de « préciser l'information se rapportant aux ouvrages terrestres. »

3. Projets associés/impacts cumulatifs

Les auteurs de la communication affirment que le projet "Jetée pour paquebots" est associé à un projet de développement immobilier qui n'a pas été identifié par l'entreprise dans le cadre de l'ÉIE-90. Cette omission a fait en sorte, affirment les auteurs de la communication, que les autorités n'ont pu évaluer les impacts environnementaux cumulatifs résultant de la conjonction de ces deux projets.

Les autorités environnementales, pour leur part, soumettent que : « contrairement aux prétentions des auteurs de la communication, le développement immobilier en question n'est pas un ouvrage distinct mais plutôt que les ouvrages terrestres en question constituent seulement des ouvrages complémentaires à la jetée, conformément aux termes de la concession de 1993. »

a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Le 10 août 1990, la SCT approuve, dans un document du PUMEX portant la signature du Secrétaire des Communications et Transports, la demande de concession du Consortium H pour construire et exploiter un terminal pour passagers et une jetée pour paquebots [17]. Le document établit que « le projet est complémentaire à un développement immobilier et touristique de 43.3 hectares. »

2. Dans la section de l'ÉIE-90[18] se rapportant aux projets associés, le Consortium H signale que: « Afin de compléter le Projet de jetée pour paquebots, il est prévu de réorganiser le service présentement offert aux navires, en modifiant les installations du terminal actuellement exploité par les Services Portuaires de Cozumel, incluant la relocalisation du terminal pour transbordeurs et les services y afférents nécessaires pour rencontrer efficacement les besoins des touristes. »

3. Le 8 juillet 1992, le Consortium H sollicite l'appui du Président de la République [19] afin d'obtenir le contrat de concession de la SCT et souligne que: « le 1er juillet 1990 FONATUR nous a informé que notre projet immobilier adjacent à la nouvelle jetée pour paquebots a été autorisé. »

4. Le 24 mai 1993, le Consortium H réitère devant la SCT que la jetée constitue seulement une partie du projet Puerta Maya et en décrit les premières étapes.[20] L'entreprise s'engage à construire les installations de "l'enceinte portuaire" (édifice terminal, stationnement, entrepôts et espaces verts, services sanitaires, etc.) et mentionne un document [21] « qui indique que le Grupo HASA de España (le Groupe

---

[17] Autorisation d'Investissement pour l'Infrastructure Portuaire, à laquelle a souscrit le conseiller exécutif de la Commission de planification du PUMEX et approuvée par le Secrétaire de la SCT, en date du 10 août 1990.

[18] Étude d'Impact Environnemental de Type Général pour la Construction d'une Jetée pour Paquebots à Cozumel Quintana Roo, préparée par *Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias "H" S.A. de C.V.*, août 1990.

[19] Lettre du Directeur général du Consortium H au Président du Mexique, en date du 8 juillet 1992.

[20] Lettre du Consortium H au responsable de la Coordination Générale des Autorités Portuaires de la SCT, en date du 24 mai 1993.

[21] Le Secrétariat n'a pas obtenu ce document.

Espagnol HASA) construira "clés en main" la première étape du projet Puerta Maya, qui comprend l'enceinte portuaire, le village, l'infrastructure de la zone fédérale donnée en concession et la jetée pour paquebots. »

b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Sont obtenus, des documents audiovisuels auxquels les représentants du Consortium H réfèrent pour la portée du projet Puerta Maya. Dans un journal télévisé [22] diffusé en 1994 par la chaîne Televisa, le directeur des projets et de la construction du Consortium H affirme que « la première étape [du projet Puerta Maya] implique la construction de la jetée pour paquebots, une voie d'accès à la jetée et l'enceinte portuaire, la zone fédérale maritime terrestre comprenant ses infrastructures et le site qui offre des services, tels des boutiques, restaurants, bars, zone hôtelière, etc.; une seconde étape qui consiste en un club de golf avec ses villas et chalet pour accueillir les joueurs; une troisième étape qui consiste en un hôtel de luxe et une quatrième étape qui consiste en un centre de santé de classe mondiale. »

Pour sa part, le président du Consortium H a mentionné, dans une autre entrevue avec un reporter de Televisa, que "le projet Puerta Maya" ne vise pas seulement les paquebots, mais vise « la construction d'hôtels et de condominiums de façon à favoriser un tourisme qui ne proviendrait pas seulement des paquebots. » De cette façon, a-t-il ajouté lors de la même entrevue « nous allons construire des condominiums et des hôtels », dont le taux d'occupation sera assuré « grâce au projet Puerta Maya. » [23]

2. Le 16 février 1995, le Consortium H a présenté à l'INE le « Plan directeur qui contient le nombre et le type d'installations requises pour les services aux touristes que le projet de Développement Touristique Fédéral [Puerta Maya] offrira et assumera. » Le document signale que l'ÉIE et l'information additionnelle se rapportant "audit projet" autorise seulement « ce qui est indiqué dans les conditions première et deuxième » (de l'autorisation environnementale), raison pour laquelle elle sollicite de l'autorité environnementale qu'elle lui indique si une étude préventive[24] constitue la démarche appropriée pour l'autorisation de « la construction d'édifices de quelque type que ce soit ou des piliers de la jetée en terre ferme. » [25]

---

[22] 30 minutes 30 secondes de la bande numéro 1.

[23] Respectivement, les minutes 1:20:50 et 1:26:20 de la bande numéro 1.

[24] L'article 7 du RIE prévoit les circonstances dans lesquelles un promoteur doir préparer une étude préventive : "Quiconque entend réaliser un ouvrage ou une activité qui requiert une autorisation préalable conformément à l'article 5 du Règlement [RIE] peut, lorsqu'il considère que l'impact environnemental dudit ouvrage ou activité ne causera pas de déséquilibre écologique et ne dépassera pas les limites et conditions contenues dans les règlements et les normes techniques écologiques adoptés par la fédération pour protéger l'environnement, présenter une étude préventive à la Secrétairerie [SEMARNAP],aux fins de cet article, avant le début de l'ouvrage ou de l'activité en question. Une fois l'étude préventive analysée, la Secrétairerie [SEMARNAP] informera et notifiera l'intéressé à savoir si une étude d'impact environnemental est requise, ainsi que la forme sous laquelle elle doit être formulée, et l'informera des normes écologiques techniques existantes, applicables à l'ouvrage ou l'activité en question".

[25] Lettre du Consortium H au Directeur Général de Gestion et d'Impact Environnemental de l'INE en date du 16 février 1995.

3. Le 23 mai 1995, l'INE a répondu à l'entreprise que, en ce qui a trait à la « construction de quelque type de piliers en terre ferme pour la "jetée pour paquebots à Cozumel", il sera nécessaire de présenter une étude d'impact environnemental de type général, et non une étude préventive. » [26]

4. Le 14 mai 1996, le Consortium H a présenté l'étude d'impact environnemental de type général du projet "Puerta Maya" (ÉIE-96), à Cozumel, Quintana Roo [27]. L'entreprise souligne qu'elle a remis l'étude d'impact environnemental « ... pour se conformer au document [de l'INE] D.O.O. DGNA-2137 du 23 mai 1995 ». Cette étude d'impact environnemental de type "général" a été réalisée pour le projet « Développement Immobilier 'Puerta Maya', projet qui comprend la construction et l'exploitation d'un terminal, d'une enceinte portuaire pour fournir les services pour lesquels la concession a été octroyée et l'infrastructure nécessaire au tourisme. »

La section de cette étude d'impact environnemental traitant des projets associés [28] souligne que : « le principal projet associé au développement du projet est la construction et l'exploitation de la jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo actuellement en construction, à 350 mètres au sud de l'actuelle "jetée touristique" ».

Quant à la description et l'étendue du projet, l'entreprise souligne que:

> « La Solution place au centre de la propriété, l'enceinte portuaire d'une surface disponible de 15,000 m², dont 1,276 m² sont réservés à la construction et à deux aires de réception sur deux débarcadères du quai aux deux extrémités de la propriété, lesquelles sont reliées par une allée piétonnière et une aire de distribution. L'accès au site, du côté de l'autoroute, s'effectue au moyen d'un rond-point et d'un réseau de voies de circulation locale avec stationnement pour visiteurs. Aux extrémités du terrain se trouvent les aires mixtes : celle destinée à l'usage touristique, ayant une surface construite de 25,000 m², et celle à usage commercial, ayant une surface de 20,000 m², aires développées en édifices de 1 à 3 étages pour le logement des visiteurs en transit et commerces de divers genres, avec les services récréatifs, administratifs et médicaux et aires de stationnement y afférents. » [29]

B. AUTORISATIONS ET PROROGATIONS

1. Autorisations

Selon les auteurs de la communication, l'autorité environnementale a omis d'assurer l'application efficace de la législation mexicaine de l'environnement en autorisant le début des travaux du projet

---

[26] Document No. 2137 de la Direction Générale de Normalisation Environnementale, en date du 23 mai 1995. Le document ne fait aucune référence au "Développement touristique fédéral" dont le "Plan directeur" fut remis par l'entreprise le 16 février 1995.

[27] Lettre du Consortium H au Directeur Général de Normalisation Environnementale, en date du 14 mai 1996, avec accusé de réception de l'autorité environnementale, en date du 17 mai 1996.

[28] Étude d'impact environnemental de type général du projet "Puerta Maya", à Cozumel, Quintana Roo, présentée par le Consortium H, en date du 14 mai 1996.

[29] Une liste complète des ouvrages qu'intègre le programme architectural du projet "Puerta Maya" est contenue dans l'"Étude d'impact environnemental de type général du projet "Puerta Maya", à Cozumel, Quintana Roo, présentée par le Consortium H", en date du 14 mai 1996.

"Terminal portuaire". Ils signalent que la condition première de la concession qu'a obtenue l'entreprise de la SCT, le 22 juillet 1993, l'obligeait à construire un terminal portuaire incluant, outre la jetée, « un édifice terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots, un stationnement et la voie d'accès publique à la route Chan-Kanaab. » [30]

Les auteurs de la communication allèguent également, que la Loi sur les Ports qui régit la concession [31] et qui est entrée en vigueur le 19 juillet 1993, définit un terminal portuaire comme : « l'unité établie dans un port ou à l'extérieur de celui-ci, composée des ouvrages, installations et surfaces, y compris ses zones d'eau, qui permet la réalisation complète des opérations portuaires auxquelles elle est destinée ».

C'est pour cette raison, affirment les auteurs de la communication, que l'ensemble des ouvrages qu'intègrent le projet "Terminal portuaire" est de notoriété publique depuis juillet 1993, et que par conséquent, il était aussi connu de l'autorité environnementale. Ils allèguent que l'autorité « n'aurait pas dû autoriser le début des travaux [32] [le 12 août 1994] sans évaluer les travaux qui composent le projet "Terminal portuaire" dans leur ensemble. »

En outre, les auteurs de la communication affirment qu'en autorisant le début des travaux du projet "Jetée pour paquebots", il y a eu inobservation de l'alinéa e) de la condition cinq du titre de la concession qui établit que : « dans un délai de trois mois à compter de la date d'octroi de ce titre [22 juillet 1993], le Consortium H devra présenter à la Secrétairerie, le projet d'exécution des travaux lequel contiendra l'information suivante: (...) e) la décision ["dictamen"] sur l'impact environnemental de la construction et de l'exploitation du terminal.»

La réponse fournie par le gouvernement du Mexique, le 27 mars 1996, souligne en premier lieu que les ouvrages terrestres du Terminal portuaire (qui résultent de la concession de 1993) « n'ont pas été autorisés. » En deuxième lieu, il signale que : « prétendre, comme le font les auteurs de la communication, que l'entrée en vigueur de la Loi sur les Ports [le 19 juillet 1993] a changé l'objet de l'évaluation d'impact environnemental de l'ÉIE-90, du fait que la SCT a autorisé le Consortium H à construire un terminal portuaire, et non pas une jetée, implique que l'on ne tient pas compte du fait que l'objet de l'évaluation d'impact environnemental de l'ÉIE-90, est, et a toujours été la construction d'une jetée. »

Le gouvernement prétend, dans sa réponse, que la concession octroyée en 1993 par la SCT pour la construction du terminal portuaire « comprend logiquement la construction de la jetée, et comporte, en

---

[30] La condition première de la concession que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la Secrétairerie des Communications et des Transports (SCT) a octroyée au Consorcio de Desarrollo y Promociones Inmobiliarias H, S.A. de C.V. (le Consortium H) stipule : "Objet de la concession - La Secrétairerie octroie au "Consortium H" la concession pour l'utilisation et l'exploitation d'une surface de 51,465.297 m² de la zone fédérale maritime du Port de Cozumel, Quintana Roo, pour la construction, l'opération et l'exploitation de la jetée du terminal portuaire public pour paquebots. Le "Consortium H" s'engage à construire, en tant que partie du terminal portuaire, sur une surface de 15,439.314 m² du terrain auquel il est fait référence à l'Antécédent IV, lequel terrain est actuellement propriété du gouvernement de l'État de Quintana Roo, et sur une surface de 4,704.747 m² de la zone fédérale maritime terrestre, un édifice terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots, un stationnement et la voie d'accès publique à la route Chan-Kanaab, conformément aux plans devant être approuvés par la Secrétairerie."

[31] La Loi sur les Ports définit à l'alinéa IV de l'article 2 un terminal comme : "l'unité établie dans un port ou à l'extérieur de celui-ci, composée des ouvrages, installations et surfaces, y compris ses zones d'eau, qui permet la réalisation complète des opérations portuaires auxquelles elle est destinée."

[32] Document 7853 de la Direction Générale de Normalisation Environnementale avisant le Consortium H que "les travaux du projet peuvent commencer", en date du 12 août 1994.

outre, la réalisation de certains ouvrages terrestres dont l'autorisation est cependant conditionnelle à la donation des terrains occupés par ces ouvrages au gouvernement Fédéral, aux termes de la concession, [condition première de la concession] [33] et également assujettie à l'approbation de l'étude d'impact environnemental s'y rapportant. »

De plus, le gouvernement mexicain soutient que "les autorités environnementales ont déjà évalué les effets de la construction de la jetée; cependant, à ce jour, elles n'ont pas approuvé la réalisation d'ouvrages terrestres compris à la concession de 1993, parce que la Condition se rapportant à l'opération immobilière mentionnée plus haut n'a pas encore été remplie. Il convient de mentionner que les autorités environnementales ont déjà rejeté une étude préventive déposée par l'entreprise, et ont exprimé clairement au promoteur qu'il devait, à cet effet, soumettre une étude d'impact environnemental de type "général" et non seulement l'étude préventive mentionnée, et que de plus il s'avérait nécessaire que fût d'abord remplie la condition de la donation au gouvernement Fédéral des terrains où le terminal devrait être construit". Il soutient également que "des points établis, il s'ensuit que les autorités environnementales ont agi en droit et qu'il serait absurde de prétendre qu'elles doivent à nouveau évaluer les travaux de construction de la jetée, étant donné que la concession de 1993 a été octroyée pour un terminal portuaire. La construction de la jetée a déjà fait l'objet d'une évaluation et elle a déjà commencé; ce que les autorités environnementales doivent faire dorénavant, de façon à remplir leur mandat, c'est d'évaluer l'étude d'impact environnemental des ouvrages terrestres, si, toutefois, l'entreprise remplit la condition prévue au Titre y afférent pour pouvoir construire. Il faut souligner que, à tout événement, les travaux terrestres auxquels on fait référence ne sont que des éléments complémentaires à la jetée selon les termes de la concession de 1993 et qu'il ne s'agit en aucune manière d'un développement immobilier distinct comme le soutiennent les auteurs de la communication".

En d'autres mots, le gouvernement du Mexique prétend que jusqu'au 27 mars 1996, les ouvrages terrestres du terminal portuaire n'avaient pas été autorisés, ni évalués du point de vue environnemental puisque, pour ce faire, il fallait que les exigences de la condition première de la concession octroyée par la SCT soient rencontrées.

Il y a lieu de mentionner, affirme la réponse des autorités environnementales, que : « l'autorité a déjà refusé une étude préventive présentée par l'entreprise [au sujet des ouvrages terrestres] en lui spécifiant que l'entreprise devait présenter à cet effet, une étude d'impact environnemental de type "général", et non seulement cette étude préventive, et que, de plus, il était nécessaire de se conformer, au préalable, à la condition qui prévoit la donation, au gouvernement Fédéral, des terrains sur lesquels le terminal sera érigé. »

En ce qui a trait à la condition cinq de la concession, les Autorités affirment que « le délai pour présenter l'étude d'impact environnemental pour les ouvrages terrestres [trois mois à compter de l'octroi

---

[33] La condition première de la concession que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la Secrétairerie des Communications et des Transports (SCT) a octroyée au Consorcio de Desarrollo y Promociones Inmobiliarias H, S.A. de C.V. (le Consortium H) stipule : "Objet de la concession - La Secrétairerie octroie au "Consortium H" la concession pour l'utilisation et l'exploitation d'une surface de 51,465.297 m² de la zone fédérale maritime du Port de Cozumel, Quintana Roo, pour la construction, l'opération et l'exploitation de la jetée du terminal portuaire public pour paquebots. Le "Consortium H" s'engage à construire, en tant que partie du terminal portuaire, sur une surface de 15,439.314 m² du terrain auquel il est fait référence à l'Antécédent IV, lequel terrain est actuellement propriété du gouvernement de l'État de Quintana Roo, et sur une surface de 4,704.747 m² de la zone fédérale maritime terrestre, un édifice terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots, un stationnement et la voie d'accès publique à la route Chan-Kanaab, conformément aux plans devant être approuvés par la Secrétairerie."

de la concession] n'est pas encore échu [au 27 mars 1996] et que ce délai courra une fois la première condition respectée. »

La réponse du gouvernement affirme « que l'autorité environnementale doit subséquemment, dans l'exercice de ses fonctions, étudier l'étude d'impact environnemental des ouvrages terrestres pour déterminer si l'entreprise remplit la condition établie dans la disposition s'y rapportant, comme préalable pour commencer la construction. »

a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Le 10 août 1990, la SCT a approuvé, dans un document du PUMEX portant la signature du Secrétaire des Communications et des Transports, la demande de concession de Consortium H pour construire et exploiter un terminal pour passagers et une jetée pour paquebots. [34]

2. Le 19 décembre 1990, la SEDUE a informé le Consortium H que le projet intitulé "Jetée pour paquebots à Cozumel" est autorisé, sujet à 64 conditions que l'entreprise devra remplir avant et pendant la construction et l'opération de la jetée. De celles-ci, 12 se rapportent à des aspects de nature juridique et administrative, une se réfère à l'emplacement de la jetée, 15 ont trait à la protection et à la préservation des espèces marines, 18 sont reliées aux aspects de la construction, 13 à l'étape d'opération, 4 à l'administration des déchets et une est d'application générale. La condition 19 prévoit « qu'est strictement interdite la construction d'ouvrages de tout type ou pilier pour la jetée en terre ferme, seul étant autorisé, ce qui est prévu dans la condition première du présent document, soit ce qui a été explicitement décrit dans l'étude d'impact environnemental. La quantité et le type d'installations requises pour la jetée pour fournir les services qu'elle entend offrir n'ont pas été mentionnés dans ce document, par conséquent, ils ne sont pas visés par la présente autorisation. » [35]

3. Le 11 mai 1993, le gouvernement de Quintana Roo écrit au Consortium H qu'il « approuve le projet touristique Puerta Maya » et que, des instructions ont été transmises au Secrétaire des Travaux Publics et du Développement Urbain du gouvernement de l'État pour « qu'il autorise immédiatement le projet 'Puerta Maya' dans la Zone Fédérale Maritime/Terrestre »...« pour que les travaux commencent dès que possible. » [36]

---

[34] Autorisation d'Investissement pour l'Infrastructure Portuaire, à laquelle a souscrit le conseiller exécutif de la Commission de planification du PUMEX et approuvée par le Secrétaire de la SCT, en date du 10 août 1990.

[35] Document 410-3088 de la Direction Générale de Normalisation Écologique du Sous-secrétariat à l'Écologie (SEDUE), du 19 décembre 1990.

[36] Lettre du gouvernement de l'État de Quintana Roo au Consortium H, en date du 11 mai 1993. Cette communication a été envoyée en réponse à une lettre expédiée par le Consortium H dans laquelle l'entreprise affirme détenir une concession octroyée par la SEDUE, en faveur d'Inmobiliaria La Sol, en date du 31 décembre 1986. La lettre ajoute que l'entreprise "remplit tous et chacun des préalables imposés par la SEDUE (aujourd'hui SEDESOL), le gouvernement de l'État, la Municipalité de Cozumel; le Plan directeur a été approuvé et seule demeure en suspens l'autorisation du gouvernement de Quintana Roo, aux fins d'obtenir le permis définitif. La concession octroyée par la SCT au Consortium H à l'Antécédent VII indique que "Inmobiliaria La Sol, qui appartient au même groupe d'entreprises que le Consortium H, a obtenu, le 22 décembre 1986 de la SEDUE la concession DZF-139/86 (Dossier 53-21381) pour l'usage et l'utilisation de la Zone fédérale maritime terrestre d'une surface de 25,297.80 m² pour la destiner exclusivement à des aires de récréation et de services touristiques multiples à l'endroit connu comme Playa Paraiso, à Cozumel, Quintana Roo."

4. Le 22 juillet 1993, la SCT a octroyé au Consortium H la concession pour la construction, l'opération et l'exploitation d'un terminal portuaire public pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo.[37] La condition première de la concession signale: "Objet de la concession. La 'Secrétairerie' octroie au 'Consortium H' la concession pour l'utilisation et l'exploitation d'une surface de 51,465.297 m^2 de la zone fédérale maritime du Port de Cozumel, Quintana Roo, pour la construction, l'opération et l'exploitation de la jetée du terminal portuaire public pour paquebots. Le 'Consortium H' s'engage à construire, comme partie intégrante du terminal portuaire, sur une surface de 15,439.314 m^2 du terrain auquel il est fait référence à l'Antécédent IV, lequel terrain est actuellement propriété du gouvernement de l'État de Quintana Roo, et sur une surface de 4,704.747 m^2 de la zone fédérale maritime terrestre, un terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots, un stationnement et la voie d'accès publique à la route Chan-Kanaab, conformément aux plans devant être approuvés par la 'Secrétairerie'."

5. L'Antécédent X de la concession octroyée à l'entreprise par la SCT indique « qu'aux termes de l'Article transitoire VI, de la Loi sur les Ports, le Consortium H a opté pour que cette concession soit régie, quant à son octroi, par ce qui y est prévu (Loi sur les Ports).[38]

6. L'Antécédent VI de la concession octroyée par la SCT à la compagnie le 22 juillet 1993[39] stipule que le 19 juin 1992, la SEDUE « a émis un rapport favorable concernant l'impact environnemental de la construction et l'exploitation du terminal portuaire pour paquebots » auquel la concession réfère, et ajoute que SEDESOL (Secrétairerie du Développement social) a ratifié ce rapport le 26 mai 1993. D'autre part, la condition cinq de la même concession stipule que « dans un délai de trois mois à compter de la date d'octroi de ce titre, le Consortium H devra présenter à la Secrétairerie le projet d'exécution des travaux, lequel contiendra l'information suivante : (...) e) la décision ["dictamen"] sur l'impact environnemental de la construction et de l'exploitation du terminal ». En conformité avec l'information reçue, la SEDUE a émis une Résolution d'impact environnemental[40] favorable le 19 décembre 1990 pour le projet "Jetée pour paquebots à Cozumel"[41], autorisation qui fut prorogée, le 19 juin 1992. Le Secrétariat de la CCE ne possède pas d'information quant à savoir s'il existe une résolution d'impact environnemental favorable concernant la construction et l'exploitation du terminal portuaire auquel réfère l'Antécédent VI de la concession de la SCT, document émis par la SEDUE le 19 juin 1992, et ratifié par SEDESOL le 26 mai 1993.

---

[37] Concession que le gouvernement Fédéral, par l'entremise de la Secrétairerie des Communications et des Transports a octroyée à Consorcio de Desarrollo y Promociones Inmobiliarias H S.A. de C.V., le 22 juillet 1993.

[38] L'article transitoire sixième de la Loi sur les Ports stipule que "les personnes physiques ou morales qui ont déposé des pétitions au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, et qui ont rempli les exigences de cette dernière pour l'obtention de la concession, permis ou autorisation pourront choisir, aux fins de leur octroi, d'être assujetties aux dispositions de cette loi, ou bien, aux dispositions des Lois de Navigation et Commerce Maritimes et Voies Générales de Communication."

[39] Concession que le gouvernement Fédéral, par l'entremise de la Secrétairerie des Communications et des Transports a octroyé à Consorcio de Desarrollo y Promociones Inmobiliarias H S.A. de C.V., le 22 juillet 1993.

[40] La Résolution d'impact environnemental est le document émis en conformité avec l'article 20 du RIE : "Une fois analysée l'étude d'impact environnemental de l'ouvrage ou l'activité en question, présentée sous la forme appropriée, la Secrétairerie [SEMARNAP] formule et communique aux intéressés la résolution correspondante dans laquelle elle peut: I- Autoriser la réalisation de l'ouvrage ou l'activité projeté selon les termes et conditions contenus dans l'étude correspondante; II- Autoriser la réalisation de l'ouvrage ou l'activité projeté sous condition de la modification ou de la relocalisation du projet, ou III- refuser ladite autorisation" Également appelée dans le texte "autorisation environnementale" ou "décision environnementale".

[41] Document 410-3088 de la Direction Générale de Normalisation Écologique du Sous-secrétariat à l'Écologie (SEDUE), du 19 décembre 1990.

7. Le 23 décembre 1993, la SCT a informé le Consortium H qu'il « pourra commencer les travaux de construction de la jetée pour paquebots, sujet à l'autorisation préalable de la Secrétairerie au Développement Social ». Le document ajoute que la construction des ouvrages autorisés « devra se conformer à ce qui est prévu dans l'autorisation » environnementale émise par la SEDUE en 1990 et précise que : « avant de commencer les travaux de construction du terminal sur la terre ferme adjacente à la jetée, le projet d'exécution des travaux devra être présenté pour approbation à la Secrétairerie [SCT], le tout conformément aux conditions première et cinquième de la concession. » [42]

b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Le 12 août 1994, l'INE a informé le Consortium H que : « les travaux du projet [Jetée pour paquebots à Cozumel] peuvent commencer. » [43]

2. Le 13 septembre 1994, la vente du terrain, par le gouvernement de l'État de Quintana Roo au Consortium H est réalisée par l'acte de remise et réception. La donation du terrain au gouvernement Fédéral, le tout en application de la condition première de la concession demeure en suspens.[44]

3. Le 16 décembre 1996, le Consortium H s'adresse à la Direction Générale des Ports et des Affaires de la Marine Marchande de la SCT pour répondre à son document daté du 22 juillet 1993, et dans lequel sont signalées les exigences et les démarches à suivre pour réaliser la donation en faveur du gouvernement Fédéral d'une partie du terrain acquis du gouvernement de l'État de Quintana Roo (le 13 septembre 1994). Le Consortium H signale qu'il « détient déjà la totalité des documents requis pour conclure l'acte de donation approprié » et requiert de la SCT qu'elle lui indique « l'endroit et la date où devra se faire la donation. » [45]

4. Le 20 décembre 1996, l'INE, par le biais de la Direction Générale pour la Réglementation Écologique et l'Impact Environnemental, « autorise l'entreprise Consorcio de Desarrollo y Promociones Inmobiliarias H, S.A. de C.V., à construire et à exploiter les ouvrages auxquels réfère le second alinéa de la condition première de la concession, qui consistent en: 1. l'enceinte portuaire (édifice terminal pour passagers) 2. les espaces ouverts (accès du terminal à la jetée pour paquebots) et 3. le stationnement (stationnement et voies d'accès publiques). »[46] L'autorisation était sujette à six termes et dix sept conditions.

---

[42] Document de la Direction des Concessions de la Direction Générale des Ports et de la Marine Marchande de la SCT, en date du 23 décembre 1993.

[43] Document 7853 de la Direction Générale de Normalisation Environnementale, en date du 12 août 1994. Le document avertit que les travaux peuvent commencer "à condition qu'ils se déroulent dans la stricte observation des dispositions contenues aux Document 410-3088 et des 16 exigences techniques."

[44] Titre de translation et de réception du terrain reçu par le gouvernement de Quintana Roo, le Secrétaire général du gouvernement, le Président de la Municipalité de Cozumel, et le Président du Consortium H

[45] Lettre du Consortium H au Directeur Général des Ports et de la Marine Marchande de la SCT, en date du 16 décembre 1996.

[46] Document 08168 en date du 20 décembre 1996, envoyé au Consortium H par le Directeur Général de la Réglementation Écologique et Impact Environnemental.

5. Dans ce même document du 20 décembre 1996, l'INE a informé le Consortium H qu'il «n'autorise pas la construction d'ouvrages liés à des usages touristico-commercial compris dans l'aire de 47,178.80 m², mentionnés dans l'étude d'impact environnemental présentée» (ÉIE-96).[47]

6. En date du 10 février 1997, selon l'information soumise par le Consortium H, la condition première de la concession octroyée par la SCT, n'a toujours pas été rencontrée. Cela signifie que la donation du terrain, dernière exigence pour rencontrer la condition première n'a pas eu lieu. Selon les autorités environnementales mexicaines, la condition cinq, alinéa e) de la concession (le délai de trois mois à compter de l'octroi du titre pour présenter la décision sur l'impact environnemental du terminal portuaire) est conditionnelle à la réalisation de la condition première.

2. Prorogations

Les auteurs de la communication affirment que les diverses prorogations accordées par la SEDUE et par l'INE pour les fins de l'autorisation environnementale du projet "Jetée pour paquebots à Cozumel" violent «le principe général de droit selon lequel un acte inexistant ne peut être validement prorogé. Ainsi, la troisième prorogation, comme la quatrième, furent accordées une fois le délai des précédentes prorogations expiré».

Les autorités environnementales, pour leur part, affirment « qu'en ce qui a trait à l'argument se rapportant au caractère irrégulier des prorogations, il doit être mentionné que, bien qu'il soit vrai que ces dernières furent accordées après l'expiration des délais, il est également vrai que le Consortium H les a demandées avant l'expiration de ces délais ». Les retards en question « résultent du temps requis par l'autorité pour vérifier de façon approfondie, le sujet à évaluer. Dans le présent cas, seul le Consortium H a subi un préjudice en raison de ces retards administratifs; ce ne sont là aucunement des circonstances susceptibles de nuire à l'environnement ou qui impliquent un manque de diligence de la part des autorités dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle en vue d'assurer la préservation et la conservation de l'environnent. Il serait incongru, du point de vue environnemental que, du seul fait de l'échéance du délai établi, les autorités doivent émettre des jugements de valeur sans fondement solide; c'est pour cela que les prorogations ont obéi à la nécessité d'assurer que les dispositions législatives en matière d'environnement soient dûment respectées et que soient préserver et conserver efficacement l'équilibre écologique".

Le gouvernement affirme que : « si l'autorité n'a pas donné de réponse immédiate [aux demandes de prorogation] c'est qu'elle a pris le temps requis pour s'assurer du respect des conditions pendant le déroulement du projet ». Il affirme également que «les prorogations mentionnées ont eu pour effet de suspendre l'autorisation de débuter les travaux, en conséquence de quoi, l'approbation de l'ÉIE-90 ayant été émise conditionnellement, l'autorité devait alors s'assurer du respect, par l'entreprise, des exigences prévues auxdites conditions».

a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Le 12 novembre 1991, la SEDUE a accordé une prorogation d'une année, à compter du 21 octobre 1991, pour la construction du projet "Jetée pour paquebots à Cozumel".[48] La demande de

[47] Document 08168 du 20 décembre 1996, envoyé à Consortium H par le Directeur Général de la Réglementation Écologique et Impact Environnemental.

prorogation visait à faire reporter l'échéance de l'autorisation de l'ÉIE-90 en attendant que la concession soit délivrée.

2. Le 19 juin 1992, la SEDUE a accordé une prorogation d'une année, à compter du 1er juin 1992, pour la construction du projet "Jetée pour paquebots à Cozumel".[49] La demande de prorogation visait à faire reporter l'échéance de l'autorisation de l'ÉIE-90 en attendant que la concession soit délivrée.

3. Le 22 novembre 1993, la Direction Générale de Normalisation Environnementale de la SEDUE a informé le Consortium H que: « l'entreprise ne peut débuter les travaux puisque l'autorisation environnementale est échue » [50]. Le document explique que « à cette date, l'avis de début des travaux requis par la condition soixante-deux (62) n'a pas encore été reçue et que la prorogation de délai n'ayant été octroyée que pour an, le délai est maintenant expiré. »

4. Le 3 décembre 1993, le Consortium H a répondu à la Direction Générale de Normalisation Environnementale qu'il considérait « fondamentalement valide, la décision favorable sur l'impact environnemental, les circonstances de son émission demeurant inchangées et la question de l'échéance constituant seulement un contretemps parfaitement surmontable par le biais d'une demande que nous vous soumettrons en temps opportun, pour considération, lorsque la SCT émettra l'autorisation pour le début des travaux. » [51]

b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Le 4 janvier 1994, le Consortium H a sollicité de la Direction Générale de Normalisation Environnementale une prorogation de 180 jours pour l'autorisation environnementale émise le 19 décembre 1990, pour le projet de "Jetée pour paquebots à Cozumel." [52] L'entreprise informa les autorités environnementales que "le 22 décembre 1993 nous avons reçu de la Secrétairerie des Communications et des Transports un document officiel libellé OF.112.201.-2497/93, nous permettant d'entreprendre les travaux de construction de la jetée pour paquebots." Dans le document, l'entreprise souligne que "dans le but de remplir la condition Numéro 3 de l'autorisation 410-3088 émise par cette Direction Générale le 19 décembre 1990, elle nous accorde une prorogation de 180 jours en rapport avec l'autorisation 410-02208 émise par cette Direction Générale à votre digne charge".

2. Le 7 mars 1994, l'entreprise a renouvelé sa demande de prorogation à la Direction Générale de Normalisation Environnementale et a souligné que dans l'éventualité où cette administration « estime que les raisons et les circonstances techniques sur lesquelles l'émission du document 410-3088 de décembre 1990 se fonde ne sont plus valides, et que par conséquent, la construction de la jetée pour paquebots ne peut aller de l'avant à l'endroit officiellement autorisé, elle doit en informer l'entreprise, en motivant sa décision selon les termes de l'article 16 de la Constitution. » [53]

---

[48] Document 410-02644, signé par le Directeur Général de la Normalisation et Réglementation Écologique de la SEDUE, en date du 12 novembre 1991.

[49] Document 410-0208 signé par le Directeur Général de la Normalisation et Réglementation Écologique de la SEDUE, en date du 19 juin 1992.

[50] Document 010892 de la Direction Générale de Normalisation Environnementale adressé au Président du Conseil d'administration du Consortium H, 22 novembre 1993.

[51] Lettre du Consortium H au Directeur Général de Normalisation Environnementale, en date du 3 décembre 1993.

[52] Lettre du Consortium H au Directeur Général de Normalisation Environnementale, en date du 4 janvier 1994.

[53] Lettre du Consortium H au Directeur Général de Normalisation Environnementale, en date du 7 mars 1994.

3. Le 13 avril 1994, l'autorité environnementale a informé le Consortium H qu'une nouvelle prorogation lui était accordée pour l'autorisation, compte tenu du fait que l'entreprise avait en sa possession l'autorisation de la SCT pour débuter les travaux et que « les circonstances techniques dans lesquelles l'autorisation 410-3088 du 19 décembre 1990 a été émise n'ont pas changé à cette date. » [54] Ce document ne fait pas mention du document envoyé par la Direction Générale de Normalisation Environnementale le 22 novembre 1993 qui l'avisait qu'elle ne disposait plus d'une autorisation d'impact environnemental en vigueur, la prorogation octroyée pour un an étant échue.

4. Le 11 octobre 1994 le Consortium H a sollicité auprès de l'autorité environnementale une nouvelle prorogation d'un an de l'autorisation environnementale. [55] L'entreprise souligne qu'"elle a constamment respecté ce qui était établi dans l'autorisation 410-3088, comme elle a été exhortée de le faire en vertu du dernier paragraphe de l'autorisation de prorogation émise par cette autorité le 13 avril de l'année en cours".

5. Le 16 décembre 1994, l'INE a accordé une nouvelle prorogation de 365 jours francs, à compter du 14 octobre 1994, de l'autorisation environnementale de la "Jetée pour paquebots." [56]

6. Le 8 novembre 1995, l'autorité environnementale a accordé une nouvelle prorogation jusqu'au 14 octobre 1996 de l'autorisation environnementale du projet.[57] La demande de prorogation avait pour objet de poursuivre la réalisation des ouvrages du projet, afin de pouvoir les parachever et d'être ainsi en mesure de se conformer à la concession. Les autorités environnementales exhortèrent l'entreprise à "continuer de respecter les termes fixés et se conformer aux considérations techniques établies par cet Institut pour le projet qui nous occupe".

7. Le 2 juillet 1996, le Consortium H a sollicité un délai additionnel de 180 jours, à compter du 15 octobre 1996 , pour l'autorisation environnementale.[58] Dans sa demande, l'entreprise requiert une prorogation "pour permettre à la compagnie que je représente d'être en mesure de parachever les travaux nécessités par la construction de la jetée pour paquebots dans l'île de Cozumel, Quintana Roo, en conformité de la concession octroyée".

3. Prorogation de l'autorisation environnementale du 13 avril 1994

Les auteurs de la communication signalent « qu'au moment d'octroyer la troisième prorogation [de l'autorisation d'impact environnemental en avril 1994], l'autorité aurait dû considérer le fait qu'à partir de 1993 - avec l'entrée en vigueur de la Loi sur les Ports et l'octroi de la concession - l'objet de l'évaluation n'était plus le même et que, par conséquent, il en allait de même des conditions et impacts environnementaux générés par sa réalisation ». Selon les auteurs de la communication « ceci signifie que

---

[54] Document 2741 de la Direction Générale de Normalisation Environnementale signé par le Directeur des impacts et risques environnementaux, en date du 13 avril 1994.

[55] Lettre du Consortium H adressée au Directeur des Impacts et Risques Environnementaux, en date du 11 octobre 1994.

[56] Document 11230 signé par le Directeur Général de Normalisation Environnementale de l'INE, en date du 16 décembre 1994.

[57] Document 05029 signé le Directeur Général de Normalisation Environnementale, en date du 8 novembre 1995.

[58] Lettre du Consortium H adressée au Directeur des Impacts et Risques Environnementaux, en date du 2 juillet 1996.

l'on aurait dû évaluer l'objet de la concession dans son ensemble, sans que cela implique une application rétroactive de la Loi sur les Ports. »

Le gouvernement du Mexique ajoute « qu'il est inexact de prétendre que, l'autorité environnementale, au moment d'émettre la troisième prorogation de l'autorisation de l'ÉIE-90, devait considérer le fait que l'objet de l'évaluation avait changé puisqu'en réalité le Projet de jetée pour paquebots situé à Cozumel, Quintana Roo, n'a pas changé. En 1990, au moment où l'étude d'impact environnemental a été autorisée, l'autorité a évalué le Projet de jetée. Le 13 avril 1994, date à laquelle fut concédée la troisième prorogation, l'autorité environnementale faisait toujours référence à l'autorisation du Projet de jetée pour paquebots ».

La conduite de l'autorité, soutient la réponse du gouvernement, « est, et a été constante puisque, comme il a été exposé, l'autorité qui était chargée d'évaluer les impacts des ouvrages du point de vue environnemental ne pouvait octroyer à l'ÉIE-90 la portée d'un projet global ou intégral, puisque, lorsqu'elle a été informée, en 1990, de l'évaluation s'y rapportant, elle ne pouvait qu'évaluer l'impact environnemental des travaux qui étaient alors projetés et autorisés ».

a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Le 10 août 1990, la SCT a approuvé, dans un document du PUMEX portant la signature du Secrétaire des Communications et des Transports, la demande de concession au Consortium H pour construire et exploiter un terminal pour passagers et une jetée pour paquebots. [59]

2. Le 19 juillet 1993, la Loi sur les Ports est publiée dans la Gazette officielle de la Fédération et entre en vigueur à cette date. La loi inclut un nouveau concept : "terminal".[60]

3. Le 22 juillet 1993, la SCT a octroyé au Consortium H la concession pour la construction, l'opération et l'exploitation d'un terminal portuaire public pour paquebots dans le port de Cozumel.[61]

b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Le 13 avril 1994, la Direction Générale de Normalisation Environnementale a accordé une prorogation de l'autorisation environnementale étant donné que le Consortium H « a obtenu de la SCT,

---

[59] Autorisation d'Investissement pour l'Infrastructure Portuaire signée par le Conseiller exécutif de la Commission de planification du PUMEX et approuvée par le Secrétaire de la SCT.

[60] La Loi sur les Ports du 19 juillet 1993 définit "terminal" comme: "l'unité établie dans un port où à l'extérieur de celui-ci, composée des ouvrages, installations ou surfaces, y compris ses zones d'eau, qui permet la réalisation complète des opérations portuaires auxquelles elle est destinée".

[61] La condition première de la concession que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire de la Secrétairerie des Communications et des Transports (SCT) a octroyée au Consorcio de Desarrollo y Promociones Inmobiliarias H, S.A. de C.V. (le Consortium H) stipule : "Objet de la concession - La Secrétairerie octroie au "Consortium H" la concession pour l'utilisation et l'exploitation d'une surface de 51,465.297 m² de la zone fédérale maritime du Port de Cozumel, Quintana Roo, pour la construction, l'opération et l'exploitation de la jetée du terminal portuaire public pour paquebots. Le "Consortium H" s'engage à construire, en tant que partie du terminal portuaire, sur une surface de 15,439.314 m² du terrain auquel il est fait référence à l'Antécédent IV, lequel terrain est actuellement propriété du gouvernement de l'État de Quintana Roo, et sur une surface de 4,704.747 m² de la zone fédérale maritime terrestre, un édifice terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots, un stationnement et la voie d'accès publique à la route Chan-Kanaab, conformément aux plans devant être approuvés par la Secrétairerie."

l'autorisation de débuter les travaux de construction de la jetée » et que « les circonstances techniques sur lesquelles se fonde » l'émission de l'autorisation 410-3088, en date du 19 décembre 1990, « n'ont pas changé jusqu'à cette date ».[62]

C. EMPLACEMENT DU PROJET

Les aspects liés à l'emplacement du projet "Jetée pour paquebots à Cozumel" sont également significatifs dans le contexte de la controverse entre les auteurs de la communication et les autorités environnementales mexicaines.

Les associations civiles mexicaines soutiennent dans leur communication que le projet est situé « dans une aire assujettie à un régime juridique spécial de protection » décrétée en juin 1980 comme « zone de refuge pour la protection de la flore et de la faune marines de la côte occidentale de l'Île de Cozumel, Quintana Roo » (DZR).

Les auteurs de la communication allèguent également : « qu'à compter de l'entrée en vigueur de la LGEEPA en 1988, l'aire de protection de la flore et de la faune à laquelle réfère le DZR est considérée comme une aire naturelle protégée dont l'objectif consiste à assurer l'utilisation raisonnable des écosystèmes et de leurs éléments et que, par conséquent, la Fédération, les États et les Municipalités doivent se conformer aux dispositions des articles 38,[63] 54[64] et 83[65] de la LGEEPA. »

Les autorités environnementales mexicaines affirment que le projet de construction de la jetée n'a pas de lien avec l'objet du DZR, compte tenu que « le Décret de la zone de refuge a été publié dans la Gazette officielle de la Fédération du 11 juin 1980 à la suite d'une étude réalisée par l'ancien Département de la Pêche qui constatait une diminution remarquable de la flore et de la faune sur la côte occidentale de l'Île de Cozumel. » La réponse du gouvernement précise que « le Décret ne vise qu'à interdire la pêche commerciale et sportive sous-marine, étant donné que ces activités portent atteinte aux caractéristiques biologiques et écologiques du site. »

---

[62] Document 2741 adressé au Consortium H par la Direction des Impacts et Risques Environnementaux, en date du 13 avril 1994.

[63] L'article 38 établit que "la Fédération, les Entités Fédératives et les Municipalités devront établir des mesures de protection des aires naturelles pour assurer la préservation et la restauration des écosystèmes plus particulièrement ceux les plus représentatifs et ceux sujets à un processus de détérioration ou de dégradation."

[64] L'article 54 établit que "les aires de protection de la flore et de la faune sylvestre et aquatique seront établies conformément aux dispositions de cette Loi, des Lois Fédérales de la Chasse et de la Pêche et autres lois applicables, dans des endroits qui contiennent un habitat dont l'équilibre et la préservation dépendent de l'assistance, transformation et développement des espèces de la flore et de la faune sylvestre et aquatique. La réalisation d'activités de préservation, repeuplement, propagation, acclimatation, refuge et recherche des espèces mentionnées sera permise, ainsi que celles relatives à l'éducation et à la diffusion d'information sur le sujet. L'utilisation des ressources naturelles par les communautés qui y habitent au moment où la déclaration s'y rapportant est émise ou l'utilisation qui en résultera possiblement, selon les études réalisées, devra être assujettie aux normes techniques et écologiques et à l'utilisation des sols telles qu'établies par la déclaration même, ou dans les Résolutions qui la modifient."

[65] L'article 83 stipule que "L'utilisation des ressources naturelles dans des aires constituant l'habitat d'espèces de flore et de faune sylvestres, plus particulièrement celles qui sont endémiques, menacées ou en voie d'extinction, devra se faire de manière à ne pas altérer les conditions nécessaires à leur subsistance, développement et évolution."

a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Le 11 juin 1980, un décret publié dans la Gazette officielle de la Fédération déclarait la côte occidentale de l'Île de Cozumel, Quintana Roo zone de refuge, pour la protection de la flore et de la faune marines. L'article 1 stipule : « Par la présente, nous déclarons la côte occidentale de l'Île de Cozumel, état de Quintana Roo, zone de refuge pour la protection de la flore et de la faune marines. Cette zone est comprise entre la ligne des hautes marées et l'isobare situé à cinquante mètres au large, sur toute la longueur de l'île depuis la jetée "fiscale" jusqu'à l'extrémité Sud, soit Punta Ce-Larain ».

L'article 2 stipule : « Sont interdites, dans les zones auxquelles réfère l'article précédent, la pêche commerciale à grande et petite échelle, la pêche sportive sous-marine et toute collecte de quelque autre type que ce soit concernant la flore et la faune marines, sauf aux fins de la recherche scientifique. » [66]

2. Le 11 mai 1990 la Direction Générale de Normalisation Environnementale a informé le Consortium H que « la jetée pour paquebots à Cozumel ne peut être autorisée telle que déposée ». Le document fait référence à un rapport émis le 6 avril 1990 par la Direction Générale de Conservation Écologique des Ressources Naturelles qui affirme que le projet « se trouve à l'intérieur de l'aire naturelle protégée des récifs de Cozumel » et ajoute que les travaux de construction « auraient des impacts négatifs sur diverses espèces de coraux considérées menacées », et pour ce motif, « il est recommandé de ne pas autoriser la réalisation du projet. » [67]

3. Le 22 novembre 1990, la Direction Générale de Normalisation Environnementale a informé par écrit [68] le Consortium H que : « le 8 novembre 1990, elle avait entrepris l'examen de la documentation présentée [faisant référence à l'ÉIE-90]», et « qu'elle avait demandé à la Direction Générale de Conservation Écologique des Ressources Naturelles [69] de lui soumettre la décision technique, ainsi qu'à la Direction Générale de Développement Urbain de cette Secrétairerie [70] pour qu'elle lui donne son avis sur le document.

4. Le 19 décembre 1990, la Direction Générale de Normalisation Environnementale a autorisé le projet de "Jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo" en précisant qu'elle avait sollicité « l'avis des

---

[66] Décret déclarant la côte occidentale de l'Île de Cozumel, Quintana Roo, D.O.F., zone de refuge pour la protection de la flore et de la faune marines, en date du 11 juillet 1980.

[67] Document 412.2.4251 de la Direction Générale de la Conservation Écologique des Ressources Naturelles en date du 6 avril 1990. Ce document a repris les termes de l'étude environnementale marine de faisabilité se rapportant à la jetée pour paquebots à Cozumel, préparée par Hydrologic Associates U.S.A. en novembre 1989. Le 19 novembre 1990, la même Direction générale a confirmé, sur demande expresse de l'Association des opérateurs de plongée de Cozumel, A.C., que "la réalisation dudit projet n'est pas appropriée." Document adressé à la Présidence de cette Association, le 19 novembre 1990.

[68] Document 410-2827 de la Direction Générale de Normalisation et de Réglementation Écologique, en date du 22 novembre 1990.

[69] Le Secrétariat n'a pas ce document en sa possession.

[70] Le 29 novembre 1990, la Direction Générale de Développement Urbain de la SEDUE a émis un avis technique qui souligne que "d'après la déclaration d'usages, de destinations et de réserves de la municipalité de Cozumel, le projet proposé occupe deux zones : a) une zone maritime désignée comme réserve écologique marine, raison pour laquelle il appartient au Sous-secrétariat à l'écologie de déterminer la faisabilité de la construction d'installations maritimes."

Directions Générales de Développement Urbain et de Conservation Écologique des Ressources Naturelles ». L'autorisation ne mentionne pas que le projet est situé dans une aire naturelle protégée. [71]

b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Le 19 juillet 1996 un Décret est publié dans la Gazette Officielle de la Fédération par lequel la zone connue comme Arrecifes de Cozumel, située en face des côtes de la Municipalité de Cozumel, État de Quintana Roo, d'une surface totale de 11,987-87-50 hectares, est déclarée aire naturelle protégée à caractère de Parc National Marin.[72]

D. UTILISATION DES SOLS

Les auteurs de la communication soulignent que l'autorisation d'impact environnemental mentionnée à la Résolution 410-3088 « omet d'assurer l'application efficace de l'article 13 du RIE [73] et du DZR, [lesquels réfèrent, en apparence, au Décret de la Déclaration d'Usages, Destinations et Réserves de la Municipalité de Cozumel, publié dans la Gazette officielle de l'état de Quintana Roo, en date du 9 mars 1987 (DUDR)], en ne considérant pas le rapport existant entre le projet et l'utilisation des sols établie dans ladite Déclaration. »

Ils soulèvent également que « le terrain où la construction et l'exploitation du projet sont prévues, ne se trouve pas à l'intérieur d'une zone désignée à des fins "portuaires" dans l'Île de Cozumel, mais plutôt à une vocation "touristique de haute densité" et que, par conséquent, toute utilisation à des fins portuaires doit être considérée "prohibée" ».

À ce sujet, le gouvernement du Mexique a signalé dans sa réponse, que sa conduite ne contrevient pas aux dispositions légales alléguées puisque, « tel qu'il appert du Plan d'Usages, de Destinations et de Réserves de Cozumel, Quintana Roo, (Partie insulaire), le développement terrestre du projet (autant que le "Projet de jetée") se trouve à l'intérieur de la zone du lot du point 3, lot destiné à un usage touristique de "haute densité." »

Selon le gouvernement du Mexique, tant la concession de la SCT, que l'autorisation de l'ÉIE-90, « observent les dispositions régissant l'usage et la destination des sols car la construction de la jetée pour paquebots est entreprise dans une zone justement destinée, à cet usage, c'est-à-dire, à l'usage touristique. »

En outre, affirment les Autorités, « le Consortium H a sollicité, en temps opportun, du conseil municipal de Cozumel, Quintana Roo, le permis de construction pour cette jetée, lequel fut accordée par le

---

[71] Document 410-3088 de la Direction Générale de Normalisation et de Réglementation Écologique du Sous-secrétariat à l'écologie de la SEDUE, en date du 19 décembre 1990.

[72] Gazette officielle de la fédération (première section) du 19 juillet 1996.

[73] Le troisième alinéa de l'article 13 de la RIE stipule que "La Secrétairerie évaluera l'étude d'impact environnemental quand celui-ci se conformera à ce qui est prévu au Règlement et que sa formulation se conformera à la directive s'y rapportant." La section IV, intitulée "Rapport avec les normes et règlements sur l'utilisation des sols", de la directive pour développer et présenter l'étude d'impact environnemental générique stipule que : "Dans cette partie le demandeur devra consulter la Secrétairerie au développement urbain de l'État ou de la Fédération, pour vérifier si l'usage que l'on prétend faire du sol, correspond à celui établi aux normes et règlements."

conseil municipal dans la stricte observation des normes qui régissent la juridiction et le fonctionnement de l'autorité municipale. »

Le gouvernement du Mexique conclut que : « jamais il n'a violé ce qui est prévu à l'article 13 du Règlement, à la Directive y afférente et encore moins, à ce qui est prévu par le Décret de la zone de refuge; aucune des dispositions de ce décret ne référant à l'utilisation des sols. »

a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. La Déclaration d'Usages, de Destinations et de Réserves de la Municipalité de Cozumel, Quintana Roo (DUDR), publiée dans la Gazette Officielle du 9 mars 1987 stipule, en ce qui a trait à "l'usage touristique de haute densité", que les "usages prohibés" sont ceux qui consistent à « construire des installations maritimes qui peuvent affecter les récifs » et « à construire sur plus de 50 % du front de plage. » Les "usages permis" comprennent : « l'usage touristique hôtelier, l'usage résidentiel touristique et l'usage commercial subordonné au tourisme », et enfin, ceux constitués par « les lieux balnéaires publics et les installations les desservant. » [74]

2. Une Étude environnementale marine de faisabilité, présentée en novembre 1989 par Inmobiliaria La Sol (une entreprise liée au Consortium H) signale que la jetée proposée « pourrait être construite à l'extrémité Nord-Ouest de l'Île avec moins de risques pour les sensibles récifs coralliens », mais ajoute que, dans cette zone « il n'existe pas d'installations terrestres appropriées pour accueillir les touristes ». En outre, « la plate-forme de l'Île est moins large et profonde et demandera une jetée plus longue, une nouvelle route et entraînera plus de perturbations environnementales. » [75]

3. L'ÉIE-90 présentée par le Consortium H au sujet du projet "Jetée pour paquebots à Cozumel" souligne que « le dommage potentiellement le plus important lors de la construction [de la jetée] serait celui aux communautés de récifs coralliens voisines. L'impact le plus probable proviendrait des activités de forage et de dragage », d'où « l'élimination de ces techniques de construction proposées. » Le document souligne également que les impacts possibles peuvent « être réduits à un minimum, et même éliminés, si la production de sédiments et/ou turbidité est contrôlée. » Parmi ses conclusions, le document souligne qu'il « existe une zone de 400 mètres au sud de la jetée actuelle, où il n'existe pas de formation de récifs coralliens; la production de sédiments est un des impacts majeurs que peut occasionner la construction d'une nouvelle jetée, raison pour laquelle les techniques de construction telles le dragage, le forage et le dynamitage, lesquelles portent atteinte aux récifs, doivent être évitées. La méthode de construction de la jetée proposée limitera les impacts négatifs en les réduisant au minimum de façon à ne pas endommager les récifs; il est possible de récupérer et de restaurer un nombre important des organismes qui constituent le récif corallien. » [76]

---

[74] Déclaration d'Usages, de Destinations et de Réserves de la Municipalité de Cozumel, Quintana Roo, Gazette Officielle de l'État de Quintana Roo, en date du 9 mars 1987.

[75] Étude environnementale marine de faisabilité, se rapportant à la "Jetée pour paquebots à Cozumel" préparée par Hydrologic Associates U.S.A., section IV, Solutions de rechange au projet proposé, en novembre 1989.

[76] L'étude souligne que pour quantifier les possibles impacts environnementaux du projet "la méthode du criblage a été employée, méthode qui considère les plus importants impacts en termes de portée et d'importance et qui classe les deux sur une échelle de 1 à 10. Le classement pour l'environnement supramarées (marées) est de (10,1); pour l'environnement intermarées, inframarées et littoral, le classement est de (10,1); pour le littoral, en considérant d'autres impacts provoqués par la filtration et "les quantités relativement petites de ciment qui pourraient tomber à la mer," (2,1); pour le récif de la première terrasse (3,1); pour le banc de sable avec algues calcaires (2,1); pour le récif de la seconde terrasse (3,1); pour le banc de sable et la communauté d'éponges et alcyonaires (2,1); pour l'environnement

4. À la section IV de l'ÉIE-90, intitulée "Rapport avec les normes et règlements sur l'utilisation des sols", le Consortium H souligne d'une part, que : « en ce qui a trait aux plans d'eau, les récifs coralliens se trouvant dans la partie sud-ouest de l'Île constituent une zone décrétée, le 11 juin 1980, "Zone de refuge pour la protection de la flore et de la faune marines de la côte occidentale de l'Île de Cozumel, Quintana Roo" » et, d'autre part, que « les études réalisées démontrent que la zone sélectionnée est la plus adéquate, et que la construction de la jetée est faisable sans provoquer un impact négatif considérable. » Le document ne décrit pas la relation du projet aux normes et règlements sur l'utilisation des sols conformément à la Déclaration d'Usages, de Destinations et de Réserves de la Municipalité de Cozumel, Quintana Roo, publiée dans la Gazette officielle du 9 mars 1987.

5. Le 29 novembre 1990, le Directeur Général au Développement Urbain a envoyé au Directeur Général de Normalisation Écologique de l'ancienne SEDUE, son avis technique [77] relatif au projet "Jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo." Le document signale que, selon le DUDR « le projet est compatible avec les normes d'utilisation des sols en vigueur ».

b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Le 18 juillet 1994, le Consortium H a remis à l'INE [78] les opinions techniques du Centre d'Investigation et d'Études Avancées de l'Institut Polytechnique National, Unité Mérida (CINVESTAV); préparées par Gustavo de la Cruz Agüero, M. Sc., Mauricio Garduño, M. Sc, et le Docteur Eric Jordan. Trois des études mentionnées ont considéré que le projet de la jetée pour paquebots, tel qu'évalué en 1990, n'aurait pas d'impact environnemental négatif sur le Récif Paraiso, alors qu'une étude signalait le contraire.

2. Le "Rapport technique du CINVESTAV" indique que : « au Nord [du Récif Paraiso Profond Sud] deux colonies de plaques coralliennes ont été découvertes. Une colonie est contiguë (...) alors que la seconde s'observe immédiatement au sud de la jetée touristique. Tel qu'il appert de l'autorisation, la jetée projetée est située entre les deux colonies de plaques coralliennes mentionnées précédemment; d'où l'emplacement autorisé pour la construction de la jetée spécifié à la condition 1, à 350 mètres de la jetée touristique, plutôt que les 400 mètres originairement proposés, qui constitue la meilleure alternative en termes de coûts écologiques résultant d'impacts additionnels directs. » Le CINVESTAV considère que « l'absence de développement de récifs coralliens, un fond marin à faible densité biologique, et sa distance du Récif Paraiso Sud, constituent des éléments qui favorisent ce site », même si le Centre considère qu'il « existe un coût écologique additionnel non précisé dans l'ÉIE [présentée par l'entreprise, en 1990], notamment l'inévitable élimination de plaques coralliennes [identifiées par] les numéros 6, 7 et 8 ». Dans tous les cas, ces plaques « constituent une faible proportion du total de formations discutées dans cette étude et demeurent actuellement peu développées. » En conclusion, le CINVESTAV considère qu'il « n'existe pas de fondement pour soutenir que la construction de la jetée endommagerait le Récif Paraiso

---

de la falaise (3,1)." Étude d'impact environnemental de type général pour la construction d'une jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo, août 1990.

[77] Document 3100000-1905 du Directeur Général de Développement Urbain au Directeur Général de Normalisation et de Réglementation Écologique, en date du 29 novembre 1990.

[78] Lettre du Consortium H adressée à la Présidence de l'INE, dans laquelle il signale que les études ont été requises "en réponse à la demande verbale reçue" faite antérieurement par cette administration, pour que les experts "préparent des rapports techniques" sur le Projet de jetée, en date du 18 juillet 1994.

Sud » et ajoute qu'un tel projet est "écologiquement faisable", dans la mesure où "les conditions et recommandations y afférentes" sont respectées.[79]

3. Dans son "Avis technique", Gustavo de la Cruz Aguero, M. Sc., a souligné « que le choix du site est optimal et représente l'alternative au moindre coût écologique pour la zone en question », puisqu'il n'y a pas, « à proprement parler, de récif en croissance sur ce site. » Il signala également que "L'étude d'impact environnemental (…) pour la construction d'une jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo, (…) est correcte du point de vue technique (…)". Dans l'Opinion Technique il est également mentionné que "l'emplacement choisi pour la construction éventuelle de la jetée (…) est le meilleur emplacement à l'intérieur de l'aire considérée (…)" et que "(…) l'on n'a pas trouvé d'éléments d'ordre technique ni juridique permettant de supposer que la construction éventuelle et l'opération du projet de jetée détruiront le Récif Paraíso Sud, affectant de la sorte les ressources naturelles et rendant impossibles les activités touristiques subaquatiques, ni que du fait d'être situé dans une aire naturelle protégée le projet en question ne doive ou ne puisse être réalisé à cet endroit".[80]

4. Dans son "Avis technique", Mauricio Garduño Andrade, M. Sc., a affirmé que « (...) la zone qui se trouve à 350 mètres de la jetée actuelle est une aire à faible densité de vie (...) » et qu'il s'agit d'une «zone qui ne peut être considérée comme récifale. » Pour cette raison, "une jetée peut être construite sans endommager de manière irréparable le récif "Paraiso" (Avis technique concernant la construction d'une jetée d'amarrage à Cozumel, Quintana Roo, Mexique, préparé par Mauricio Garduno, M. Sc., en juillet 1994). L'étude souligne également que: "une visite a été effectuée sur les lieux afin de corroborer certaines affirmations contenues dans les travaux analysés auparavant, et voir avec exactitude les conditions actuelles que présente l'emplacement où l'on prétend construire la jetée. Le plus important est qu'il a été constaté en premier lieu que la zone qui est située à 350m de la jetée actuelle est une aire à faible densité de vie. Il s'agit d'une zone sableuse; la communauté se compose d'algues appartenant aux espèces *Holimeda sp* et *Udolsa sp*. Des colonies de coraux de l'espèce *Manicina Aerolata*, des strombes jeunes et adultes appartenant à l'espèce des *Strombus Gigas* et d'autres strombes de l'espèce *Strombus sp*, ainsi qu'un spécimen d'un mollusque connu sous le nom de "cayo de hacha" (probablement *Pinna Carnea*) ont été observés. On ne peut pas considérer la zone comme un récif". L'étude ajoute que "en ce qui a trait à la distance des ouvrages du Récif Paraíso, l'on a trouvé que la jetée se situe à approximativement 300m du début de la frange formée par le Récif Paraíso. Entre ce point et la jetée il existe 6 formations corallines; la plus rapprochée se trouve à une distance de 50m et la plus éloignée est à 160m environ. L'aire de ces formations est d'entre 100 et 200 m^2. Il est clair que ces structures sont plus susceptibles de subir un impact quelconque à cause de la construction de la jetée. La photographie aérienne montre avec une grande clarté leur emplacement en rapport avec la jetée ainsi que leur dimension en rapport avec le Récif Paraíso". Finalement, l'étude mentionne que "Étant donné le genre de construction que l'on prétend ériger, la génération de sédiments ne sera pas suffisante pour endommager le récif. C'est là un engagement pris par l'entreprise, tel qu'il appert de l'étude d'impact environnemental [ÉIE-90] présentée à la SEDESOL. Il semblerait que la distance de la jetée au récif n'est pas suffisante pour affecter les activités de plongée sous-marine (…). Récemment (en mai 1994), un paquebot s'est ancré dans le Récif Paraíso. En conséquence la pointe d'une formation coralline a été cassée en deux. Il s'avère probablement plus prudent de construire une jetée qui puisse aider à éviter ce genre d'accidents qui mettent en péril l'intégrité du récif (…)."

---

[79] Rapport technique concernant le projet de construction et d'exploitation d'une jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo, préparé par le CINVESTAV-IPN, Unité Mérida, en juillet 1994.

[80] Avis technique concernant la construction et l'exploitation d'une jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo, préparé par Gustavo de la Cruz, M. Sc., en juillet 1994.

5. Selon "l'avis professionnel" du Dr. Eric Jordan « l'espace dans lequel la nouvelle jetée serait construite correspond à la partie Nord du complexe de récifs de Paraiso, là où se retrouvent, de façon non organisées, tant les communautés coralliennes éphémères que des récifs bien établis. » L'emplacement du projet « passe au-dessus du haut fond du Récif Paraiso et passe très près des récifs coralliens du groupe P. du Paraiso profond et se trouve à une distance relativement courte du secteur Nord du principal groupe du Paraiso profond. » L'étude conclut que: « en termes de dommages que l'on peut porter à la communauté corallienne dans la zone étudiée, le coût des travaux de construction de la nouvelle jetée est très élevé » et recommande qu'elle soit construite « à un autre endroit, dans une zone où il n'existe pas de récifs coralliens. »[81] Cette recommandation, explique l'étude, « n'émane pas seulement d'une préoccupation de l'effet des impacts directs, mais aussi de l'utilisation de filets pour atténuer les effets indirects sur l'ouvrage, causés par le mouvement des sédiments. » [82] Le document affirme que « l'utilisation de filets pour contenir les sédiments est nécessaire pour éviter les effets négatifs sur la communauté corallienne se trouvant à l'extérieur de la zone d'impact direct », mais ajoute que ces filets « peuvent également causer de sérieux dommages s'ils sont placés sur, ou à proximité, des zones de récifs coralliens. »[83] L'étude affirme également que « si pour d'autres raisons, il était décidé de construire une nouvelle jetée à cet endroit, il serait souhaitable » de faire deux choses. La première, "dans la zone d'impact direct" serait de « transplanter autant d'organismes que possible dans des zones favorables et éloignées des effets provenant de la construction de la jetée ». La seconde, "en ce qui a trait à la zone d'impact indirect" consisterait à « extraire vers le littoral, les sédiments qui se sont accumulés dans les filets, de façon à éviter qu'ils soient dispersés lors de l'enlèvement des filets. »

6. Le 8 novembre 1994, le gouvernement de Quintana Roo a requis par écrit que l'INE « reconsidère son autorisation concernant l'endroit proposé par l'entreprise pour la construction de la jetée. » [84] Le document explique que « selon l'avis des conseillers techniques » qui ont participé à « une révision détaillée de la zone dans laquelle la construction est prévue », le Récif Paraiso « sera gravement endommagé tant par les activités de construction, que par l'exploitation de la jetée. »

7. Le 23 février 1995, l'INE a répondu au gouvernement de Quintana Roo « qu'en l'absence d'arguments démontrant avec pertinence l'existence d'impacts environnementaux non prévus lors du

---

[81] Avis professionnel sur les effets possibles de la construction et de l'exploitation d'une nouvelle jetée pour paquebots dans la zone de Récifs coralliens de Cozumel, préparé par Éric Jordan Dahlgren, le 14 juillet 1994.

[82] La condition 23 du Communiqué 410-3088 de la Direction Générale de Normalisation et de Réglementation Écologique, en date du 19 décembre 1990, stipule que "en raison de la sensibilité de la zone récifale", l'entreprise "devra, préalablement au début des travaux et pour leur durée, installer verticalement des filets à petites mailles sur l'aire des travaux, en utilisant des poids et des flotteurs pour l'entourer, étant entendu que ces poids ne pourront, pour aucun motif, être ancrés aux récifs avoisinants. Les filets maillés devront être placés horizontalement par rapport à la côte [...] tout en longeant la zone d'impact du projet et retourner vers la côte [...], et horizontalement du fond marin jusqu'à 0,050 m au-dessus du niveau de l'eau à marée haute.

[83] L'étude décrit trois "principaux problèmes causés par l'utilisation de filets dans ce type d'environnement, plus particulièrement l'utilisation de filets pour contenir des sédiments fins." Dans un premier temps, le filet "doit couvrir toute la largeur de la plate-forme, bloquant et modifiant ainsi le courant marin, probablement comme le ferait une jetée. Ceci créera un vaste éventail de changements, particulièrement dans le dynamisme de déplacement et de dépôt des sédiments naturels. Dans un deuxième temps, "pour pouvoir maintenir le filet dans la position appropriée "pendant la construction", un système d'ancrage massif devra être employé et causera certainement de sérieux dommages à l'environnement marin. Finalement, les sédiments déposés à l'intérieur du filet "atteindront un volume considérable et s'accumuleront lentement. Par conséquent, au moment de retirer le filet, ces sédiments seront exposés au dynamisme normal et dispersés sur la longueur et la largeur de la plate-forme, causant ainsi d'énormes impacts indirects."

[84] Lettre du Gouverneur de Quintana Roo à la Présidence de l'INE, en date du 8 novembre 1994.

processus d'évaluation du projet », l'Institut « ne possède pas d'éléments techniques et juridiques permettant de reconsidérer la résolution émise le 19 décembre 1990. » [85]

8. Le 29 mars 1995, la SEMARNAP a souligné « qu'avec la relocalisation du projet [ordonnée par l'autorité environnementale à la condition 1 de l'autorisation environnementale], l'axe de la jetée demeurerait plus éloignée de l'ensemble des plaques coralliennes localisées à l'extrémité Nord du Récif Paraiso, permettant de diminuer l'atteinte et de la réduire à 3 % de l'ensemble, tout au plus. » [86]

9. Le 14 mai 1996, dans l'ÉIE pour le projet intitulé "Puerta Maya", le Consortium H a indiqué que: « l'usage correspondant au terrain » de sa propriété et se rapportant audit projet, correspond à « l'usage touristique de haute densité. » [87]

E. PROGRAMME DE SAUVETAGE DES ESPÈCES

Le "Programme de sauvetage des espèces", qui a été imposé par l'autorité environnementale par le biais de la condition 24 contenue à la Résolution 410-3088 (autorisation environnementale) constitue un autre des aspects du litige qui oppose les auteurs de la communication aux Autorités mexicaines. Selon les auteurs de la communication, en établissant ce programme, « la SEDUE et l'INE ont toutes deux contrevenu aux dispositions de l'article second du DZR [88], lequel interdit de manière expresse tout type de cueillette de flore et de faune marines à des fins autres que la recherche et elles ont donc omis d'assurer l'application efficace des articles 38[89], 44[90], 45 section VII[91], 54 [92] et 83 [93] de la LGEEPA. »

---

[85] Document N.D.O.P. 0026 de la Présidence de l'INE adressé au Secrétaire à l'Environnement du gouvernement de l'État de Quintana Roo, en date du 23 février 1995.

[86] Document 1719 du 29 mars 1995, adressé à la Commission sur l'Écologie et de l'Environnement de la Chambre H des députés, dans lequel il est souligné : "qu'avec la relocalisation de ce projet, la proximité de l'axe de la jetée au groupe de plaques coralliennes le plus au Nord dans la zone visée, implique une atteinte potentielle de moins de 3% à la superficie desdites plaques."

[87] Étude d'impact environnemental générique du projet "Puerta Maya" à Cozumel, Quintana Roo, en date du 14 mai 1996.

[88] L'article second du DZR souligne : "la pêche commerciale à grande ou petite échelle, la pêche sportive sous-marine ou tout autre type de cueillette de flore et de faune marines à des fins autres que la recherche sont interdites dans les zones auxquelles réfère l'article précédent."

[89] L'article 38 stipule que : "la Fédération, les Entités Fédératives et les Municipalités devront établir des mesures de protection des aires naturelles, de façon à assurer la préservation et la restauration des écosystèmes, spécialement ceux qui sont les plus représentatifs et ceux qui sont sujets à des processus de détérioration ou de dégradation."

[90] L'article 44 stipule que : "aux termes de cette Loi et des autres Lois applicables, les aires naturelles du territoire national auxquelles réfère le présent chapitre pourront être sujettes à une protection, comme les réserves écologiques, avec comme objectifs, effets et modalités ceux établis par ces dispositions, le tout sujet aux limites que peuvent imposer les Autorités compétentes, afin que ne soit effectuée, dans ces aires, que les usage et utilisation sociaux et environnementaux nécessaires."

[91] Le sous-paragraphe VII de l'article 45 stipule que : "la désignation des aires naturelles protégées a comme objectif de (...) VII. Protéger l'entourage naturel des zones, monuments et vestiges écologiques, historiques et artistiques d'importance pour la culture et l'identité nationales."

[92] L'article 54 établit que "les aires de protection de la flore et de la faune sylvestre et aquatique seront établies conformément aux dispositions de cette Loi, des Lois Fédérales de la Chasse et de la Pêche et autres lois applicables, dans des endroits qui contiennent un habitat dont l'équilibre et la préservation dépendent de l'assistance, transformation et développement des espèces de la flore et de la faune sylvestre et aquatique. La réalisation d'activités de préservation, repeuplement, propagation, acclimatation, refuge et recherche des espèces mentionnées sera permise, ainsi que celles relatives à l'éducation et à la diffusion d'information sur le sujet. L'utilisation des

Les Autorités environnementales soulèvent, dans leur réponse, que: « le Programme de sauvetage des espèces, imposé comme condition 24 au Consortium H, a pour objectif fondamental la préservation du récif corallien Paraiso et que, par conséquent, ce programme ne contrevient en aucune manière au Décret de la zone de refuge. »

Selon les Autorités, « le terme "sauvetage" qui est utilisé dans le titre du programme doit être évidemment entendu comme synonyme de protection et de sauvegarde des espèces marines ». La réponse gouvernementale affirme que : « la construction de la jetée selon l'évaluation qui en a été faite dans l'ÉIE-90 pourrait avoir un effet négatif sur des plaques coralliennes isolées situées à l'extérieur du récif Paraiso et que, pour cette raison, il a été décidé d'imposer à l'entreprise l'obligation de développer un programme de protection qui permette la relocalisation et la réimplantation de coraux dans un habitat favorable, avec pour objectif de minimiser tout dommage possible à cette espèce marine. »

Le gouvernement souligne également que : « les travaux de réimplantation ont été faits par le Centre d'Investigations et d'Études Avancées, Unité Mérida (CINVESTAV-MÉRIDA), l'un des plus prestigieux centres de recherche nationaux, lequel rapporte, qu'à cette date, le programme s'est déroulé avec des résultats positifs. » De plus, mention est faite que : « des sites à l'intérieur du récif Paraiso, ayant des caractéristiques favorables aux espèces coralliennes réimplantées, ont été choisis comme destination pour la relocalisation. »

Pour les motifs soumis, allèguent les Autorités environnementales, « ce programme ne peut être tenu comme une violation au Décret de Zone de Refuge. En effet, avec la réalisation du projet, aucun dommage n'est causé au récif corallien, le fond marin, aux sites autorisés pour la construction de la jetée, étant constitué de terrasses sablonneuses sans développement récifaux, tel qu'il appert de la page 18 du rapport technique sur le projet de construction et d'opération de la jetée pour paquebots à Cozumel, Quintana Roo, préparé par CINVESTAV-IPN-Unité Mérida », en juillet 1994.

La réponse du gouvernement affirme : « qu'en réalisant le Programme de sauvetage des espèces, l'autorité n'a pas procédé à des activités de pêche ou de cueillette d'espèces. Il réitère plutôt que ce qui a été fait constitue une relocalisation desdites espèces afin de les protéger. »

a) Faits pertinents antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. L'article 36 de la RIE stipule que : « toute personne physique ou morale qui, à des fins économiques, souhaite exploiter ou utiliser des ressources naturelles ou repeupler, relocaliser, récupérer, transplanter ou ensemencer toute espèce de flore et de faune sylvestre ou aquatique, dans des aires naturelles protégées par la Fédération, y compris celles identifiées aux sections 1 à 7 de la Loi, doit obtenir l'autorisation préalable de la Secrétairerie en matière d'impact environnemental. Lorsque conforme aux

---

ressources naturelles par les communautés qui y habitent au moment où la déclaration s'y rapportant est émise ou l'utilisation qui en résultera possiblement, selon les études réalisées, devra être assujettie aux normes techniques et écologiques et à l'utilisation des sols telles qu'établies par la déclaration même, ou dans les Résolutions qui la modifient."

[93] L'article 83 stipule que "L'utilisation des ressources naturelles dans des aires constituant l'habitat d'espèces de flore et de faune sylvestres, plus particulièrement celles qui sont endémiques, menacées ou en voie d'extinction, devra se faire de manière à ne pas altérer les conditions nécessaires à leur subsistance, développement et évolution."

déclarations y afférentes, la Secrétairerie est responsable de coordonner ou de mener à bien, la conservation, l'administration, le développement et la surveillance des aires en question. »[94]

2. La Résolution d'impact environnemental contenue dans le document 410-3088 du 19 décembre 1990 (autorisation environnementale) stipule à la condition 24 que : le « Consorcio de Desarrollo y Promociones Inmobiliarias H S.A. de C.V. devra réaliser, à l'étape de la préparation du site, et préalablement à l'installation des filets de retenue des sédiments, un sauvetage d'espèces benthiques (sans pédoncule) à déplacements lents, pour leur destination future conformément à ce qu'établira la Direction générale de conservation écologique et des ressources naturelles ». De la même manière: « il est strictement interdit de garder en captivité les espèces marines récupérées. » Il est également souligné que : « l'entreprise devra soumettre à la Direction générale de conservation écologique et des ressources naturelles de cette Secrétairerie, un Programme de Sauvetage des Espèces qui indique les méthodes de capture et de manipulation des espèces, ainsi que l'endroit où elles seront relocalisées, et ce avant l'étape de préparation du site, pour fins d'autorisation et de coordination.[95]

b) Faits pertinents postérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE

1. Le 8 mars 1994, l'Institut des Sciences de la Mer et de Limnologie, Station Puerto Morelos, a indiqué dans un "avis technique" qu'"en général" la méthodologie se rapportant au sauvetage des espèces "est correcte", mais recommande que ce programme « ne soit pas restreint aux espèces sans pédoncule. »[96]

2. Le 12 août 1994, la Direction Générale de Normalisation Environnementale[97] a informé le Consortium H que les travaux du projet peuvent débuter, à condition qu'ils se déroulent dans la stricte observation des conditions contenues dans le document d'autorisation 410-3088 (autorisation environnementale), ainsi que dans le respect des 16 considérations techniques, comprenant "le Programme de sauvetage des espèces qu'effectuera le CINVESTAV-IPN."

3. Le 28 septembre 1994, le Consortium H a remis aux Autorités environnementales le "Programme de sauvetage des espèces."[98]

4. Le 25 novembre 1994, la Direction Générale de Normalisation Environnementale a approuvé la mise en oeuvre du "Programme de sauvetage des espèces."[99]

---

[94] Règlement de la Loi Générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement en matière d'impact environnemental, D.O.F., en date du 7 juin 1988.

[95] Document 410-3088 de la Direction Générale de Normalisation et de Réglementation Écologique du Sous-secrétariat à l'Écologie (SEDUE), en date du 19 décembre 1990.

[96] Lettre adressée à CESC (Consultants en écosystèmes S.C.) en réponse à la demande de présenter un avis technique concernant le projet "Interactions environnementales du projet de construction de la jetée et du terminal maritime Puerta Maya", et sur le "Programme de sauvetage des espèces bentoniques pour le projet "Jetée pour paquebots à Cozumel Q.R., en date du 8 mars 1994.

[97] Document 7853 de la Direction Générale de Normalisation Environnementale adressé au Consortium H le 12 août 1994.

[98] Lettre du Consortium H adressée au Directeur des Impacts et Risques Environnementaux, en date du 28 septembre 1994.

[99] Document 10809 de la Direction Générale de Normalisation Environnementale, en date du 25 novembre 1994.

5. Le 26 avril 1995, le Comité pour la Protection des Ressources Naturelles (l'un des auteurs de la communication) a présenté une Plainte publique à la PROFEPA, au sujet de la transplantation d'espèces récifales, affirmant qu'elle est réalisée de façon inadéquate et avec du personnel inexpérimenté, avec l'autorisation de l'INE, et a soumis en preuve, en annexe, un vidéo démontrant les erreurs de maniement survenues. [100]

6. Le 3 juillet 1995, la PROFEPA, District de Quintana Roo, a répondu à la Plainte publique datée du 5 mai 1995, se rapportant à la « transplantation de coraux de manière inappropriée et avec du personnel inexpérimenté. » [101]

7. Le 12 janvier 1996, le Consortium H a informé le Directeur Général de la Gestion et de l'Impact Environnemental que le Programme de sauvetage des espèces a pris fin le 15 octobre 1995. [102]

---

[100] Plainte publique du "Comité pour la protection des ressources naturelles devant le PROFEPA, en date du 26 avril 1995.

[101] Document PFPA-D.E-PSQ-032/95, en date du 3 juillet 1995.

[102] Lettre du Consortium H au Directeur Général de la Gestion et Impact Environnemental, en date du 12 janvier 1996.

Remerciements

Le Secrétariat aimerait remercier les parties concernées, plus particulièrement le gouvernement du Mexique et le Consortium H pour la courtoisie et la diligence avec lesquelles ils ont répondu aux diverses demandes d'informations et sans lesquelles cette tâche n'aurait pas été possible. Le Secrétariat désire également remercier toutes les organisations ainsi que les personnes qui ont fourni de l'information dans le cadre de la préparation du présent dossier factuel.

ANNEXE I - LETTRES MODÈLES TRANSMISES PAR LE SECRÉTARIAT

NOM
TITRE

Je désire par la présente vous informer qu'en date du 2 août de cette année le Conseil de la Commission de coopération environnementale (CCE) a chargé le Secrétariat de constituer un Dossier Factuel suite à une communication relative à l'application effective de la législation environnementale présentée par trois organisations non gouvernementales mexicaines portant sur "le défaut d'application de la part des autorités environnementales mexicaines en ce qui a trait au projet de terminal portuaire de Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo."

Lors de la constitution d'un Dossier Factuel, le Secrétariat, en accord avec les dispositions de l'Article 15.4 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, "tiendra compte de toutes informations fournies par une Partie, et il pourra examiner toutes informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres: a) rendues publiquement accessibles; b) soumises par des organisations non gouvernementales ou des personnes intéressées; c) soumises par le Comité consultatif public mixte; ou d) élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants."

Considérant que votre organisation pourrait avoir de l'information pertinente pour la constitution du Dossier Factuel, le Secrétariat de la CCE se mettra en contact avec vous, par l'entremise de Me Beatriz Bugeda, Chef du Bureau de Liaison au Mexique, à qui vous pourrez faire parvenir quelque information que ce soit en vue de la constitution du dossier en question, à son bureau situé à Av. Del Parque # 22, Col. Tlacopac, c.p. 01049, México D.F. Tel/Fax: (525) 6.61.20.61.

Je vous remercie de l'attention que vous porterez à cette affaire et je profite de l'occasion pour vous transmettre mes sincères salutations.

Veuillez agréer, Madame/Monsieur l'expression de mes sentiments distingués

Victor Lichtinger
Directeur Exécutif

NOM
TITRE

Comme vous le savez déjà, le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE), suite à la directive émise par son Conseil, composé des Secrétaires et Ministres de l'Environnement du Canada, des États-unis d'Amérique et des États-unis mexicains, travaille à la constitution d'un Dossier Factuel suite à une communication relative à l'application effective de la législation environnementale présentée par trois organisations non gouvernementales mexicaines portant sur "le défaut d'application de la part des autorités environnementales mexicaines en ce qui a trait au projet de terminal portuaire de Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo."

En conformité avec les dispositions de l'Article 15.4 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, l'information dont le Secrétariat devra tenir compte inclut, entre autres sources, toutes informations soumises par des organisations non gouvernementales ou des personnes intéressées."

Étant donné que vous même ou votre organisation avez manifesté explicitement un intérêt dans le cas qui nous occupe, nous vous invitons à faire parvenir au Secrétariat, le plus tôt possible, l'information dont vous disposez et qui, selon votre opinion, devrait être incluse dans le Dossier Factuel en question. Nous vous serions très reconnaissants de bien vouloir transmettre cette information par écrit à Me Beatriz Bugeda, Chef du Bureau de Liaison au Mexique, situé à Av. Del Parque # 22, Col. Tlacopac, c.p. 01049, México D.F. Tel/Fax: (525) 6.61.20.61.

Je profite de l'occasion pour vous transmettre mes sincères salutations.

Veuillez agréer, Madame/Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Victor Lichtinger
Directeur Exécutif

MEMBRE DU CCPM

Vous avez déjà connaissance qu'en date du 2 août de cette année, le Conseil de la Commission de coopération environnementale (CCE) a chargé le Secrétariat de constituer un Dossier Factuel suite à une communication relative à l'application effective de la législation environnementale présentée par trois organisations non gouvernementales mexicaines portant sur "le défaut d'application de la part des autorités environnementales mexicaines en ce qui a trait au projet de terminal portuaire de Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo."

Lors de la Constitution du Dossier Factuel, la Commission doit tenir compte, entre autres, de toutes informations soumises par le Comité consultatif public mixte, conformément aux dispositions de l'Article 15.4 (c).

En conséquence, je vous demande, advenant le cas où vous auriez de l'information pertinente pour la constitution du Dossier Factuel, de bien vouloir l'envoyer à Me Beatriz Bugeda, Chef du Bureau de Liaison au Mexique, situé à Av. Del Parque # 22, Col. Tlacopac, c.p. 01049, México D.F. Tel/Fax: (525) 6.61.20.61.

Je vous remercie de l'attention que vous prêterez à cette affaire et je profite de l'occasion pour vous transmettre mes sincères salutations.

Veuillez agréer, Madame/Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués

Victor Lichtinger
Directeur Exécutif

ANNEXE II - CHRONOLOGIE

1980

Le **11 juin, 1980** un décret publié dans la Gazette Officielle de la Fédération déclare la côte occidentale de l'Île de Cozumel, Q. Roo, "zone de refuge pour la protection de la flore et de la faune marines" (DZR).

1987

Le **9 mars, 1987** la Déclaration d'Usages, de Destinations et de Réserves de la Municipalité de Cozumel, Quintana Roo (DUDR), est publiée dans la Gazette Officielle de l'état.

1989

En **septembre 1989** la "Directive pour la concession des jetées pour paquebots et terminaux attitrés au chargement" est publiée par les autorités portuaires mexicaines (PUMEX) et correspondant à celles utilisées par l'entreprise Consorcio de Desarrollo y Promociones Inmobiliarias H (Consortium H) pour sa participation à l'appel d'offres de la SCT pour la construction de jetées pour paquebots de tourisme (le 4 septembre 1989).

En **novembre 1989** Inmobiliaria La Sol (une entreprise liée au Consortium H) présente aux autorités environnementales une Étude environnementale marine de faisabilité en rapport avec le projet de "Jetée pour Paquebots à Cozumel'.

1990

Le **6 avril 1990** la Direction Générale de Conservation Écologique des Ressources Naturelles de la Secrétairerie du Développement urbain et à l'Écologie (SEDUE) émet une décision affirmant que le projet (Jetée pour Paquebots à Cozumel) "se trouve à l'intérieur de l'aire naturelle protégée des récifs de Cozumel' et ajoute que les travaux de construction (de la jetée) "auraient des impacts négatifs sur diverses espèces de coraux considérées menacées", et que pour ce motif, "il est recommandé de ne pas autoriser la réalisation du projet."

Le **11 mai 1990** la Direction Générale de Normalisation Environnementale de la SEDUE informe le Consortium H que " la 'Jetée pour Paquebots à Cozumel' ne peut être autorisée telle que déposée" .

Le **1er juillet 1990** FONATUR informe le Consortium H que le projet immobilier adjacent à la nouvelle jetée pour paquebots a été autorisé.

Le **10 août 1990** la SCT approuve, dans un document du PUMEX portant la signature du Secrétaire des Communications et Transports, la demande de concession du Consortium H pour construire et exploiter un terminal pour passagers et une jetée pour paquebots. Le document établit que « le projet est complémentaire à un développement immobilier et touristique de 43.3 hectares. »

Le **26 octobre 1990** le Consortium H dépose auprès de la Direction Générale de Normalisation Environnementale de la SEDUE "une étude d'impact environnemental, de type général, pour la Construction d'une Jetée pour Paquebots à Cozumel, Quintana Roo" (ÉIE-90).

Le **22 novembre 1990** la Direction Générale de Normalisation Environnementale de la SEDUE informe par écrit le Consortium H que : "le 8 novembre 1990, elle a entrepris l'examen de la documentation présentée [faisant référence à l'ÉIE-90]", et " qu'elle a demandé à la Direction Générale de Conservation Écologique des Ressources Naturelles de lui soumettre une décision technique, et à la Direction Générale de Développement Urbain de cette Secrétairerie [SEDUE] de lui donner son avis sur le document".

Le **29 novembre 29, 1990** la Direction Générale au Développement Urbain de la SEDUE a émis une opinion technique qui précise que : "conformément à la Déclaration d'Usages, de Destinations et de Réserves de la Municipalité de Cozumel, le projet proposé occupe deux zones : a) une zone maritime désignée réserve écologique marine, raison pour laquelle il reviendra à la Sous-secrétairerie à l'Écologie de déterminer la faisabilité de la construction d'ouvrages maritimes; [...] et b) un terrain en terre ferme qui, bien que non désigné dans l'ÉIE [ÉIE-90], devra contenir les services du terminal pour passagers, qui apporte une solution adéquate au problème d'intégration à la zone. (...)". L'opinion recommande de "préciser l'information se rapportant aux ouvrages terrestres." Le document signale que, selon le DUDR 'le projet est compatible avec les normes d'utilisation des sols en vigueur" et "recommande d'identifier l'information se rapportant aux installations terrestres".

Le **19 décembre 1990** la Direction Générale de Normalisation Environnementale de la SEDUE informe le Consortium H que le projet intitulé "Jetée pour Paquebots à Cozumel" a été autorisé, sujet à 64 conditions que l'entreprise devra remplir avant et pendant la construction et l'opération de la jetée.

1991

Le **12 novembre 1991** la SEDUE accord une prorogation d'une année, à compter du 21 octobre 1991, pour la construction du projet "Jetée pour Paquebots à Cozumel". La demande de prorogation visait à faire étendre l'échéance de l'autorisation de l'ÉIE-90 en attendant que soit délivrée la concession.

1992

Le **19 juin 1992** la SEDUE accorde une prorogation d'une année, à compter du 1er juin 1992, pour la construction du projet "Jetée pour Paquebots à Cozumel". La demande de prorogation visait à faire étendre l'échéance de l'autorisation de l'ÉIE-90 en attendant que soit délivrée la concession.

Le **8 juillet 1992** le Consortium H sollicite l'appui du Président de la République afin d'obtenir le contrat de concession de la SCT et souligne que: "le 1er juillet 1990 FONATUR nous a informé que notre projet immobilier adjacent à la nouvelle jetée pour paquebots a été autorisé"».

1993

Le **11 mai 1993** le gouvernement de l'État de Quintana Roo écrit au Consortium H qu'il "approuve le projet touristique intitulé Puerta Maya" et que, des instructions ont été transmises au Secrétaire des travaux publics et du développement urbain du gouvernement de l'État pour "qu'il autorise immédiatement

le projet 'Puerta Maya' dans la Zone fédérale maritime/terrestre"..."pour que les travaux commencent dès que possible".

Le **24 mai 1993** le Consortium H réitère devant la SCT que la jetée constitue seulement une partie du projet 'Puerta Maya' et en décrit les premières étapes. L'entreprise s'engage à construire les installations de "l'enceinte portuaire" (édifice terminal, stationnement, entrepôts et espaces verts, services sanitaires, etc.) et mentionne un document "qui indique que le Grupo HASA de España (le Groupe espagnol HASA) construira "clés en main" la première étape du projet Puerta Maya, qui comprend l'enceinte portuaire, le village, l'infrastructure de la zone fédérale donnée en concession et la jetée pour paquebots".

Le **19 juillet 1993** la Loi sur les Ports est publiée dans la Gazette Officielle de la Fédération et entre en vigueur à cette date. La loi inclut un nouveau concept : "Terminal".

Le **22 juillet 1993** la SCT octroie au Consortium H la concession pour la construction, l'opération et l'exploitation d'un terminal portuaire public pour paquebots dans le port de Cozumel, Quintana Roo.

Le **22 novembre 1993** la Direction Générale de Normalisation Environnementale de la SEDUE informe le Consortium H que: "l'entreprise ne peut débuter les travaux puisque l'autorisation en matière d'impact environnemental de l'entreprise, accordée par cet Institut National d'Écologie, est échue". Le document explique que "à cette date, l'avis de début des travaux requis par la condition 62 n'a pas encore été reçue et que la prorogation de délai n'ayant été octroyée que pour an, le délai est maintenant expiré".

Le **3 décembre 1993** le Consortium H répond à la Direction Générale de Normalisation Environnementale qu'il considère "fondamentalement valide, la décision favorable sur l'impact environnemental, les circonstances de son émission demeurant inchangées et la question de l'échéance constituant seulement un contretemps parfaitement surmontable par le biais d'une demande que nous vous soumettrons en temps opportun, pour considération, lorsque la SCT émettra l'autorisation pour le début des travaux".

Le **23 décembre 1993** la SCT informe le Consortium H qu'il "pourra commencer les travaux de construction de la Jetée pour Paquebots, sujet à l'autorisation préalable de la Secrétairerie du Développement social". Le document ajoute que la construction des ouvrages autorisés « devra se conformer à ce qui est prévu dans l'autorisation » environnementale émise par la SEDUE en 1990 et précise que : "avant de commencer les travaux de construction du terminal sur la terre ferme adjacente à la jetée, le projet d'exécution des travaux devra être présenté pour approbation à la Secrétairerie [SCT], le tout conformément aux conditions première et cinquième de la concession".

1994

Le **4 janvier 1994** le Consortium H sollicite de la Direction Générale de Normalisation Environnementale une prorogation de 180 jours pour l'autorisation environnementale émise le 19 décembre 1990, pour le projet de "Jetée pour Paquebots à Cozumel". L'entreprise informe les autorités environnementales que "le 22 décembre 1993, elle a reçu de la Secrétairerie des Communications et des Transports, la Résolution OF.112.201.-2497/93 nous permettant de commencer les travaux de construction de la jetée pour paquebots touristiques". Dans sa lettre l'entreprise signale que "dans l'intention de se conformer à la condition Numéro 3 de l'autorisation octroyée par cette Direction Générale à travers la Résolution

410.3088 du 19 décembre 1990, qu'elle nous octroie une prorogation de 180 jours de l'autorisation 410-02208 délivrée par cette Direction Générale à votre charge".

Le **7 mars 1994** l'entreprise renouvelle sa demande de prorogation à la Direction Générale de Normalisation Environnementale et souligne que dans l'éventualité où cette administration "estime que les raisons et les circonstances techniques sur lesquelles l'émission du document 410-3088 de décembre 1990 se fonde ne sont plus valides, et que par conséquent, la construction de la jetée pour paquebots ne peut aller de l'avant à l'endroit officiellement autorisé, elle doit en informer l'entreprise, en motivant sa décision selon les termes de l'Article 16 de la Constitution".

Le **8 mars 1994** l'Institut des Sciences de la Mer et de Limnologie, Station Puerto Morelos, indique dans un "avis technique" que "en général" la méthodologie se rapportant au sauvetage des espèces "est correcte", mais recommande que ce programme "ne soit pas restreint aux espèces sans pédoncule".

Le **13 avril 1994** la Direction Générale de Normalisation Environnementale accorde une prorogation de l'autorisation environnementale étant donné que le Consortium H "a obtenu de la SCT, l'autorisation de débuter les travaux de construction de la jetée" et que "les circonstances techniques sur lesquelles se fonde" l'émission de l'autorisation 410-3088, en date du 19 décembre 1990, "n'ont pas changé jusqu'à cette date".

Le **18 juillet 1994** le Consortium H remet à l'Institut national d'écologie (INE) les opinions techniques du Centre de Recherche et d'Études Avancées de l'Institut Polytechnique National, Unité Mérida (CINVESTAV-IPN); préparées par Gustavo de la Cruz Agüero, M. Sc., Mauricio Garduño, M. Sc, et le Docteur Eric Jordan. Trois des études mentionnées considèrent que le projet de la jetée pour paquebots, tel qu'évalué en 1990, n'aurait pas d'impact environnemental négatif sur le Récif Paraiso, alors qu'une étude signalait le contraire.

Le **12 août 1994** l'INE informe le Consortium H que: "les travaux du projet [Jetée pour paquebots à Cozumel] peuvent commencer", à condition qu'ils se déroulent dans la stricte observation des conditions contenues dans le document d'autorisation No. 410-3088 (autorisation environnementale), ainsi que dans le respect des 16 considérations techniques, comprenant "le Programme de sauvetage des espèces qu'effectuera le CINVESTAV-IPN."

Le **13 septembre 1994** la vente du terrain par le gouvernement de l'État de Quintana Roo au Consortium H est réalisée par l'acte de remise et réception. La donation du terrain au gouvernement fédéral, le tout en application de la condition première de la concession demeure en suspens.

Le **28 septembre 1994** le Consortium H remet aux autorités environnementales le "Programme de sauvetage des espèces."

Le **11 octobre 1994** le Consortium H sollicite auprès de l'autorité environnementale une nouvelle prorogation d'un an de l'autorisation environnementale. Dans ce document, l'entreprise manifeste "qu'elle a observé les termes de la résolution 410-3088 [autorisation environnementale] mentionnée, comme elle avait été exhortée à le faire dans le dernier paragraphe de la Résolution de prorogation délivrée par cette autorité en date du 13 avril de l'année en cours".

Le **8 novembre 1994** le gouvernement de Quintana Roo requiert par écrit que l'INE "reconsidère son autorisation concernant l'endroit proposé par l'entreprise pour la construction de la jetée". Le document explique que "selon l'avis des conseillers techniques" qui ont participé à "une révision détaillée de la zone dans laquelle la construction est prévue", le Récif Paraiso "serait gravement endommagé tant par les activités de construction, que par l'exploitation de la jetée".

Le **25 novembre 1994** la Direction Générale de Normalisation Environnementale approuve la mise en oeuvre du "Programme de Sauvetage des Espèces."

Le **16 décembre 1994** l'INE accorde une nouvelle prorogation de 365 jours francs, à compter du 14 octobre 1994, de l'autorisation environnementale de la "Jetée pour Paquebots."

1995

Le **16 février 1995** le Consortium H présente à l'INE le "Plan Directeur qui contient le nombre et le type d'installations requises pour les services aux touristes que le projet de Développement touristique fédéral [Puerta Maya] offrira et assumera". Le document signale que l'ÉIE et l'information additionnelle se rapportant "audit projet" autorise seulement "ce qui est indiqué dans les conditions première et Deuxième" (de l'autorisation environnementale), raison pour laquelle elle sollicite de l'autorité environnementale qu'elle lui indique si une étude préventive constitue la démarche appropriée pour l'autorisation de "la construction d'édifices de quelque type que ce soit ou des piliers de la jetée en terre ferme".

Le **23 février 1995** l'INE répond au gouvernement de Quintana Roo "qu'en l'absence d'arguments démontrant avec pertinence l'existence d'impacts environnementaux non prévus lors du processus d'évaluation du projet", l'Institut "ne possède pas d'éléments techniques et juridiques permettant de reconsidérer la résolution émise le 19 décembre 1990 [autorisation environnementale]".

Le **29 mars 1995** la titulaire de la Secrétairerie de l'environnement, des Ressources naturelles et des Pêches (SEMARNAP) adresse une lettre à la Commission de l'Écologie et de l'Environnement de l'Honorable Chambre des Députés dans laquelle elle résume les faits les plus pertinents qui illustrent la situation du 'Projet de Jetée pour Paquebots à Cozumel et les agissements de l'INE. Dans ce document l'autorité environnementale signale:

- Que les autorités de la SEDUE, de la Secrétairerie du Développement social (SEDESOL) et de la SEMARNAP ont évalué l'impact environnemental du projet à l'endroit déterminé par les autorités des Communications et Transports, le Ministère du Tourisme et le gouvernement de l'État de Quintana Roo.
- Que le Décret publié le 11 juin 1980 dans la Gazette Officielle de la Fédération déclarant "la côte occidentale de l'Île de Cozumel, Quintana Roo "aire de refuge pour la protection de la flore et de la faune marines", avait pour but de réduire les activités de pêche commerciale et les activités de pêche sous-marine, dû au fait que l'on avait détecté une diminution marquée de la flore et de la faune corallines le long de ladite côte, particulièrement celles des colonies de strombes rosés *(Strombus gigas)*. Dans ce sens, l'article Deuxième dudit Décret établit l'interdiction des activités mentionnées, ainsi que de tout genre de cueillette biologique qui n'ait pas pour but la recherche scientifique; cependant, il ne prohibe aucunement la réalisation d'autres activités.
- Le gouvernement de Quintana Roo s'engagea à appuyer le projet à travers la vente d'un terrain situé à même la route côtière sud Cozumel-Chankanaab, installations en terre ferme reliées indirectement au projet. Et que "en vertu de l'intérêt manifesté par ledit gouvernement de l'État, exprimé à travers

la vente des terrains et l'octroi des autorisations correspondantes" et suite à l'analyse de l'impact environnemental réalisée par l'autorité environnementale en se fondant sur l'avis d'académiciens experts, l'on avait octroyé l'acquiescement au Consortium H pour que débutent les travaux.

- Que "la résolution d'impact environnemental accordée par le INE ne constitue pas un ordre de construire ni n'oblige à la réalisation du projet: elle implique seulement que, dans l'éventualité où le projet serait entrepris, les conditions fixées soient respectées scrupuleusement". Et elle expliqua que "le gouvernement de l'État de Quintana Roo, le gouvernement municipal ou les autorités fédérales compétentes peuvent révoquer les décisions [de l'INE] et ne pas autoriser le projet, auquel cas le INE se trouverait dépourvu de toute compétence".
- Qu'avec la relocalisation du projet [ordonnée par l'autorité environnementale à la condition 1 de l'autorisation], l'axe de la jetée demeurerait plus éloignée de l'ensemble des plaques coralliennes localisées à l'extrémité Nord du Récif Paraiso, permettant de diminuer l'atteinte et de la réduire à 3 % de l'ensemble, tout au plus.

Le **26 avril 1995** le Comité pour la Protection des Ressources Naturelles (l'un des auteurs de la Communication) présente une plainte publique au Bureau du procureur fédéral pour la protection de l'environnement (PROFEPA), au sujet de la transplantation d'espèces propres au récif, affirmant qu'elle est réalisée de façon inadéquate et avec du personnel inexpérimenté, avec l'autorisation de l'INE, et soumet en preuve, en annexe, un vidéo démontrant les erreurs de maniement survenues.

Le **23 mai 1995** l'INE répond à l'entreprise que, en ce qui a trait à la « construction de quelque type de piliers en terre ferme pour la "Jetée pour Paquebots à Cozumel", il sera nécessaire de présenter une étude d'impact environnemental de type général, et non une étude préventive. »

Le **3 juillet 1995** la PROFEPA, District de Quintana Roo, répond à la Plainte Publique datée du 5 mai 1995, se rapportant à la « Transplantation de coraux de manière inappropriée et avec du personnel inexpérimenté. »

Le **8 novembre 1995** l'autorité environnementale accorde une nouvelle prorogation jusqu'au 14 octobre 1996 de l'autorisation environnementale du projet. La demande de prorogation visait la poursuite des travaux du projet afin d'être en mesure de les terminer et se conformer ainsi à la concession. L'autorité environnementale exhorte l'entreprise à "continuer de se conformer opportunément aux Termes et considérations techniques fixées par l'Institut pour le projet dont il s'agit".

1996

Le **12 janvier 1996** le Consortium H informe le Directeur général de la Gestion et de l'Impact environnemental que le Programme de sauvetage des espèces a pris fin le 15 octobre 1995.

Le **14 mai 1996** le Consortium H présente l'étude d'impact environnemental de type général du projet "Puerta Maya" (ÉIE-96), à Cozumel, Quintana Roo. L'entreprise souligne qu'elle remet l'évaluation d'impact environnemental "... pour se conformer au document [de l'INE] D.O.O. DGNA-2137 du 23 mai 1995". Cette étude d'impact environnemental de type "général" a été réalisée pour le projet "Développement Immobilier 'Puerta Maya', projet qui comprend la construction et l'exploitation d'un terminal, d'une enceinte portuaire pour fournir les services pour lesquels la concession a été octroyée et l'infrastructure nécessaire au tourisme".

Le **2 juillet 1996** le Consortium H sollicite un délai additionnel de 180 jours, à compter du 15 octobre 1996, pour l'autorisation environnementale. Dans sa lettre l'entreprise sollicite la prorogation "afin que l'entreprise que je représente soit dans la possibilité de parachever les travaux nécessaires à la construction de la Jetée pour Paquebots dans l'Île de Cozumel, Quintana Roo, se conformant ainsi à la concession octroyée".

Le **19 juillet 1996** le Décret déclarant la zone connue sous le nom de Récifs de Cozumel, située en face de la côte de la Municipalité de Cozumel, État de Quintana Roo, comprenant une superficie totale de 11, 987-87-50 hectares, Zone Naturelle Protégée avec le caractère de Parc National Marin, est publié dans la Gazette Officielle de la Fédération.

Le **16 décembre 1996** le Consortium H s'adresse à la Direction générale des Ports et des Affaires de la marine marchande de la SCT pour répondre à son document daté du 22 juillet 1993, et dans lequel sont signalées les exigences et les démarches à suivre pour réaliser la donation en faveur du gouvernement fédéral d'une partie du terrain acquis du gouvernement de l'État de Quintana Roo (le 13 septembre 1994). Le Consortium H signale qu'il "détient déjà la totalité des documents requis pour conclure l'acte de donation approprié" et requiert de la SCT qu'elle lui indique "l'endroit et la date où devra se faire la donation"

Le **20 décembre 1996** l'INE, par le biais de la Direction Générale pour la Réglementation écologique et l'Impact environnemental, "autorise l'entreprise Consorcio de Desarrollo y Promociones Inmobiliarias H, S.A. de C.V. [Consorcio H], à construire et à exploiter les ouvrages auxquels réfère le second alinéa de la condition première de la concession, qui consistent en: 1. l'enceinte portuaire (édifice terminal pour passagers) 2. les espaces ouverts (accès du terminal à la jetée pour paquebots) et 3. le stationnement (stationnement et voies d'accès publiques)". Dans ce même document du 20 décembre 1996, l'INE informe le Consortium H qu'il "n'autorise pas la construction d'ouvrages liés à des usages touristico-commercial compris dans l'aire de 47,178.80 m², mentionnés dans l'étude d'impact environnemental présentée" (ÉIE-96).

1997

En date du **10 février 1997,** selon l'information soumise par le Consortium H, la condition première de la concession octroyée par la SCT, n'a toujours pas été rencontrée. Cela signifie que la donation du terrain, dernière exigence pour rencontrer la condition première n'a pas eu lieu. Selon les autorités environnementales mexicaines, la condition Cinq, alinéa e) de la concession (le délai de trois mois à compter de l'octroi du titre pour présenter la décision sur l'impact environnemental du terminal portuaire) est conditionnelle à la réalisation de la condition première.

ANNEXE III - CARTES GÉOGRAPHIQUES