
Secrétariat de Commission de coopération environnementale

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

Auteurs :	Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente Natural Resources Defense Council Red Ecologista por el Desarrollo de Escuinapa Amigos para la Conservación de Cabo Pulmo COSTASALVAjE Sociedad de Historia Natural Niparajá Greenpeace México Los Cabos Coastkeeper Alianza para la Sustentabilidad del Noroeste Costero SUMAR
Représentés par :	Sandra Moguel, AIDA Sarah Burt, Earthjustice
Partie :	États-Unis du Mexique
Communication originale :	11 avril 2013
Communication révisée :	16 août 2013
Date de la décision :	5 septembre 2014
N° de communication :	SEM-13-001 (<i>Développement touristique dans le golfe de Californie</i>)

Table des matières

I.	INTRODUCTION	3
II.	RÉSUMÉ	5
III.	ANALYSE	8
A.	Questionnement du Mexique sur la décision rendue en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) ...8	
1.	Longueur de la communication conformément à la disposition 3.3 des Lignes directrices 8	
2.	Application uniforme des dispositions de l'ANACDE	9
3.	Prise en compte de la Convention de Ramsar	10
B.	Examen en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE des allégations des auteurs à la lumière de la réponse du Mexique	12
1.	Projet Cabo Cortés	13
2.	Projet CIP Playa Espiritu	15
i)	Application de l'article 36 du REIA	16
ii)	Application de l'article 35 de la LGEEPA, des articles 13 et 44 du REIA et de l'article 5 (section II) de la LGVS	17
iii)	Application de l'article 24 du REIA	23
iv)	Application de la Convention de Ramsar	24
3.	Projet Entremares	27
i)	Application de l'article 35 de la LGEEPA et de l'article 44 du REIA	27

ii)	Application de l'article 60 <i>ter</i> de la LGVS	29
iii)	Application de la NOM-059	30
iv)	Application de la Convention de Ramsar	32
4.	Projet Paraíso del Mar	33
i)	Application de l'article 35 de la LGEEPA et des articles 13 et 44 du REIA	34
ii)	Application de l'article 5 (section II) de la LGVS	35
iii)	Application de la NOM-022	36
iv)	Application du décret relatif à la zone forestière protégée interdite (ZFPI).....	37
v)	Application de l'article 1 de la LGVS par opposition à la LGDFS	38
vi)	Application de la Convention de Ramsar	39
IV.	NOTIFICATION.....	41

I. INTRODUCTION

1. Les articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'« ANACDE » ou l'« Accord ») ont donné lieu à processus qui permet à toute personne ou organisation non gouvernementale de présenter une communication alléguant qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. En vertu de l'ANACDE, le processus des communications de citoyens peut conduire à la constitution d'un dossier factuel. Le Secrétariat de la CCE (le « Secrétariat ») examine les communications reçues en fonction des critères définis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Lorsqu'il juge qu'une communication satisfait à ces critères, il détermine si, aux termes du paragraphe 14(2), il est justifié de demander une réponse à la Partie visée. Le cas échéant, le Secrétariat analyse la réponse fournie par cette Partie et, s'il considère justifiée la constitution d'un dossier factuel, il en avise le Conseil et lui expose les motifs de cette décision, conformément au paragraphe 15(1). En revanche, si le Secrétariat estime qu'il n'y a pas lieu de constituer un tel dossier, il met fin à l'examen de la communication¹.
2. Le 11 avril 2013, l'Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) et l'organisme Earthjustice ont présenté au Secrétariat, en tant que représentants des ONG énumérées à la première page (les « auteurs »), une communication en vertu de l'article 14 de l'ANACDE. Dans cette dernière, les auteurs allèguent que le Mexique n'assure l'application efficace de sa législation de l'environnement en « autorisant divers projets de construction et d'aménagement de complexes touristiques dans des régions fragiles sur le plan écologique », dans le golfe de Californie².
3. Selon les auteurs, le Mexique omet d'assurer l'application efficace de la *Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau* (la « Convention de Ramsar »)³; de la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* (la « Convention du patrimoine mondial »)⁴; de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'Équilibre écologique et la protection de l'environnement)⁵; du *Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental* (REIA,

¹ Le détail des étapes du processus de communications ainsi que les décisions et dossiers factuels antérieurs du Secrétariat figurent sur le site Web de la CCE, à : <<http://www.cec.org/communications>>.

² Lorsque les citations proviennent d'un document dont il n'existe pas de version en français, elles sont des traductions du Secrétariat de la CCE. SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*), Communication en vertu du paragraphe 14(1) (11 avril 2013), à la p. 1; accessible à : <<http://goo.gl/db5rwf>> (en anglais) [« communication originale »].

³ *Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau*, modifiée par la suite, au moyen des instruments suivants : i) Protocole en vue d'amender la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (« Protocole de Paris »), adopté à Paris, en France, le 3 décembre 1982; ii) Amendements aux articles 6 et 7 de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, adoptés à Regina, au Canada, le 28 mai 1987; publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Journal officiel de la Fédération), le 29 août 1986 [Convention de Ramsar].

⁴ *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, adoptée à Paris, le 16 novembre 1972; ratifiée par le Mexique au moyen d'un décret publié dans le DOF, le 2 mai 1984 [« Convention du patrimoine mondial »].

⁵ *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement), publiée dans le DOF le 28 janvier 1988.

règlement de la LGEEPA sur l'évaluation des impacts environnementaux)⁶; de la *Ley General de Vida Silvestre* (LGV, Loi générale sur les espèces sauvages)⁷; de la norme officielle mexicaine NOM-022-SEMARNAT-2003, *qui établit les exigences en matière de préservation, de conservation, d'exploitation durable et de restauration des terres humides côtières situées dans les zones de mangroves* (la «NOM-022 »)⁸; et de la norme officielle mexicaine NOM-059-SEMARNAT-2010, qui porte sur la protection de l'environnement, les espèces mexicaines indigènes de flore et de faune sauvages, les catégories d'espèces vulnérables et les critères relatifs à leur inscription, leur suppression et leur modification dans la liste des espèces menacées (la «NOM-059»)⁹.

4. Les auteurs affirment que la réalisation des projets Cabo Cortés, Centro Integralmente Planeado Playa Espíritu (« CIP Playa Espíritu »), Entremares et Paraíso del Mar a d'importantes répercussions sur la baie de La Paz, l'aire de nidification d'El Mogote, le récif corallien de Cabo Pulmo et les terres humides formées de marais appelés « Marismas Nacionales », au Mexique¹⁰. Ils affirment également que dans le cadre de l'application de la législation de l'environnement, les procédures normales d'évaluation des impacts environnementaux et de délivrance des permis n'ont entre autres pas été respectées¹¹.
5. Le 24 mai 2013, le Secrétariat a déterminé que la communication SEM-13-001 ne satisfaisait pas à tous les critères établis au paragraphe 14(1) de l'Accord et en a avisé les auteurs, conformément à la disposition 6.1 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (les « Lignes directrices »)¹², précisant qu'ils avaient 60 jours ouvrables, soit jusqu'au 16 août 2013,

⁶ *Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental* (REIA, règlement de la LGEEPA sur l'évaluation des impacts environnementaux), publié dans le DOF le 30 mai 2000.

⁷ *Ley General de Vida Silvestre* (LGV, Loi générale sur les espèces sauvages), publiée dans le DOF le 3 juillet 2000.

⁸ Norme officielle mexicaine NOM-022-SEMARNAT-2003, *qui établit les exigences en matière de conservation, d'exploitation durable et de restauration des terres humides situées dans des zones de mangroves*, publiée dans le DOF le 10 avril 2003 et modifiée au moyen de l'*Acuerdo que adiciona la especificación 4.43 a la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003* (Décision ajoutant le critère 4.43 à la norme officielle mexicaine NOM-022-SEMARNAT-2003), publiée dans le DOF le 7 mai 2004 [« NOM-022 »].

⁹ Norme officielle mexicaine NOM-059-SEMARNAT-2010, *Protection de l'environnement – Espèces indigènes de flore et de faune du Mexique—Catégories vulnérables et critères relatifs à l'inscription, à la suppression et à la modification—Liste des espèces menacées d'extinction*, publiée dans le DOF le 30 décembre 2010 [« NOM-059 »].

¹⁰ Communication originale, note 2 *supra*, à la p. 1.

¹¹ *Idem*.

¹² *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (<<http://www.cec.org/lignesdirectrices>>), [« Lignes directrices »]. La disposition 6.1 des Lignes directrices prévoit :

Lorsque le Secrétariat estime qu'une communication ne satisfait pas aux critères exposés au paragraphe 14(1) de l'Accord ou à toute autre exigence énoncée dans les présentes Lignes directrices, à l'exception des erreurs de forme mineures visées au paragraphe 3.10 ci-dessus, il notifie sans délai l'auteur des motifs pour lesquels il a décidé de ne pas examiner la communication.

pour présenter une version révisée de la communication qui soit conforme aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE¹³.

6. Le 16 août 2013, les auteurs ont présenté au Secrétariat, conformément au paragraphe 14(1) de l'ANACDE et à la disposition 6.1 des Lignes directrices, une communication révisée dans laquelle ils précisent leurs allégations et abordent les questions signalées par le Secrétariat¹⁴.
7. Le 12 novembre 2013, estimant que cette communication révisée satisfaisait aux critères établis au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, le Secrétariat a demandé une réponse à la Partie conformément au paragraphe 14(2) de l'ANACDE¹⁵. Cette réponse a été reçue par le Secrétariat le 24 février 2014¹⁶.
8. Dans sa réponse, non seulement le Mexique fournit-il de l'information sur l'application efficace de la législation de l'environnement en question, mais il informe aussi le Secrétariat de l'existence d'une procédure administrative en instance. Le 16 mai 2014, le Secrétariat a donc avisé les auteurs et le Conseil qu'il mettait un terme à l'examen de la communication eu égard à l'application efficace des articles 57 et 58 du REIA en ce qui concerne le projet Paraíso del Mar, et qu'il continuait d'examiner les autres allégations de la communication¹⁷.

II. RÉSUMÉ

9. Après avoir examiné la communication révisée à la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat juge que, conformément au paragraphe 15(1) de l'ANACDE, il est justifié de constituer un dossier factuel relatif à la version révisée de la communication SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*) en ce qui concerne l'application efficace de dispositions requérant l'inclusion d'une information plus complète et de meilleure qualité dans les évaluations des impacts environnementaux (EIE); la prise en considération d'impacts cumulatifs et résiduels et la fragmentation de projets; la protection d'espèces appartenant aux catégories établies pour les espèces menacées; et l'application de la Convention de Ramsar à l'octroi d'autorisations en matière d'impacts environnementaux à l'égard des projets en question. Par la voie de la présente notification et en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat explique les motifs qui l'amènent à recommander la constitution d'un tel dossier¹⁸.

¹³ SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (24 mai 2013); accessible à : <<http://goo.gl/itWXGS>> [« décision en vertu du paragraphe 14(1) »].

¹⁴ SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*), Communication révisée en vertu du paragraphe 14(1) (16 août 2013); accessible à : <<http://goo.gl/Wkua6P>> (en anglais) [« communication révisée »].

¹⁵ SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) de l'ANACDE (12 novembre 2013); accessible à : <<http://goo.gl/ejfbub>> (en anglais) [« décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14 (2) »].

¹⁶ SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*), Réponse en vertu du paragraphe 14(3) (24 février 2014); accessible à : <<http://goo.gl/Y8UsWs>> (en espagnol) [« Réponse »].

¹⁷ SEM-13-001 *Développement touristique dans le golfe de Californie*, Notification aux auteurs et au Conseil concernant une procédure en instance notifiée par le Mexique (16 mai 2014); accessible à : <<http://goo.gl/Ectmhh>> (en anglais) [« notification d'une procédure en instance »].

¹⁸ On trouve de l'information relative à la communication originale, à la communication révisée et à la réponse du Mexique sur le site Web de la CCE, dans le Registre des communications (à la page correspondant à la communication SEM-13-001); accessible à : <<http://goo.gl/kYZD73>>.

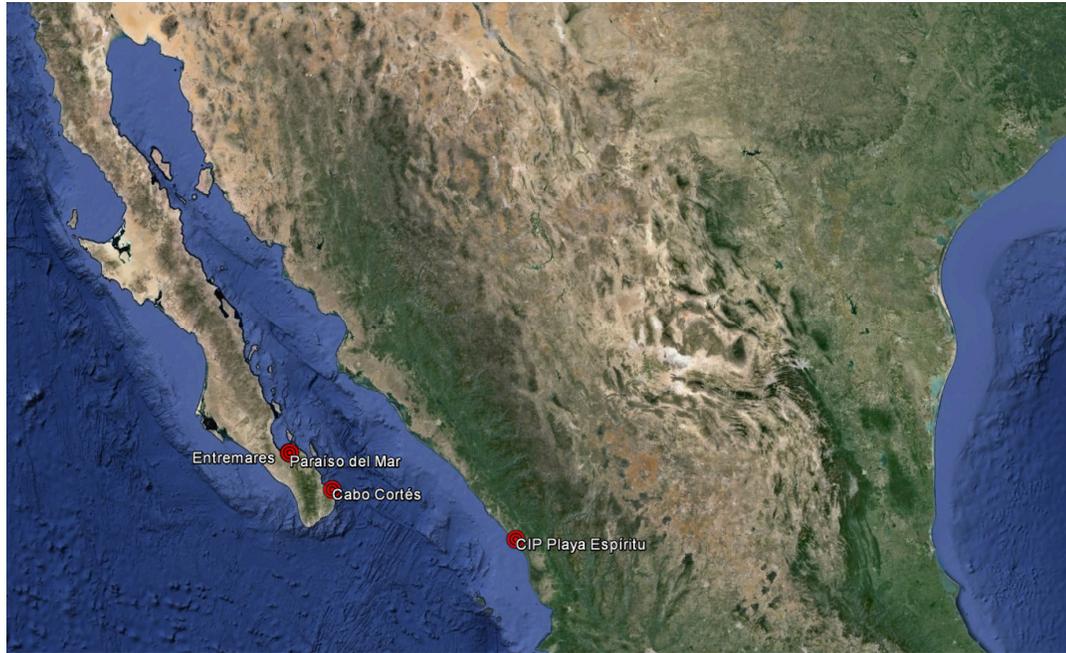
10. La figure 1 indique l'emplacement géographique des sites des projets en question, et le tableau 1 présente pour chaque projet, de façon schématisée, les allégations des auteurs ainsi que les dispositions de la législation de l'environnement citées. Voici un résumé de l'analyse du Secrétariat à ce sujet :

- a. **Projet Cabo Cortés.** Dans sa réponse, le Mexique précise que ce projet « n'a aucune existence physique ni juridique »¹⁹ en raison du fait qu'il a refusé d'accorder l'autorisation afférente en matière d'impacts environnementaux. Le Secrétariat estime qu'une fois qu'on a refusé une autorisation en matière d'impacts environnementaux, il n'y a plus lieu de constituer un dossier factuel et il met donc fin à l'examen des allégations ayant un lien avec le projet Cabo Cortés (§§25-32 *infra*).
- b. **Projet CIP Playa Espíritu.** Le Secrétariat juge qu'un dossier factuel apporterait de l'information plus détaillée sur la hausse par le Mexique de ses exigences au chapitre de la quantité et de la qualité de l'information à fournir dans les EIE; sur l'évaluation des impacts environnementaux cumulatifs et résiduels; sur la présumée fragmentation du projet et sur l'application de la Convention de Ramsar dans le cadre de l'octroi d'AIE. En revanche, le Secrétariat estime qu'il n'est pas justifié d'élaborer dossier factuel afin d'examiner les allégations concernant la prise en compte d'avis techniques émis par différents organes et organismes gouvernementaux (§§0-65 *infra*).
- c. **Projet Entremares.** Le Secrétariat a déterminé que la constitution d'un dossier factuel est justifiée afin de permettre l'obtention de plus amples informations au sujet de la prise en considération des impacts cumulatifs et résiduels ainsi que sur la présumée fragmentation du projet; de la protection des espèces appartenant aux catégories établies pour les espèces menacées, et de l'application de la Convention de Ramsar. Enfin, le Secrétariat estime que les allégations relatives à la protection des espèces qui vivent dans les mangroves ne justifient pas la constitution d'un dossier factuel (§§66-86 *infra*).
- d. **Projet Paraíso del Mar.** Le Secrétariat recommande que soit élaboré un dossier factuel afin qu'on se penche sur la prise en compte des impacts cumulatifs et résiduels, sur la présumée fragmentation du projet, et sur l'application de la Convention de Ramsar à l'autorisation du projet. Il ne recommande pas la constitution d'un dossier factuel au sujet des allégations concernant l'évaluation des impacts environnementaux du projet à la lumière du décret relatif à la zone forestière protégée interdite (ZFPI); de la protection des espèces présentes dans les zones de mangroves; de la question tant de la distance entre le site du projet et les mangroves que de l'alimentation en eau de cet écosystème, et de la non-applicabilité de la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* (LGDFS, Loi générale sur l'exploitation forestière durable) à ce projet (§§87-113 *infra*). Conformément à la notification du Secrétariat datée du 16 mai 2014 portant sur la suspension du processus de communication en raison de l'existence de procédures administratives en instance (§8 *supra*), l'allégation concernant les travaux de construction et les activités réalisés sur le site du projet Paraíso del Mar pour lesquels aucune

¹⁹ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 7.

autorisation en matière d'impacts environnementaux n'a été accordée ne sera pas examinée²⁰.

Figure 1. Emplacement des sites des projets²¹



Note : L'emplacement des sites des projets est approximatif.

Tableau 1. Législation de l'environnement citée et allégations faites, par projet

	Cabo Cortés	CIP Playa Espíritu	Entremares	Paraiso del Mar
REIA, art. 57 et 58 (activités menées sans autorisation en matière d'impacts environnementaux; mesures correctives)				Procédure en instance
REIA, art. 59 (non respect de conditions)				
REIA, art. 57, 58 et 59 (voie d'accès au site du projet; absence d'autorisation)				
REIA, art. 57, 58 et 59 (non interruption du projet après deux ans et demie de travaux de construction)				
REIA, art. 36 (exigences en matière d'information eu égard à la quantité et la qualité)	X	X		
LGEEPA, art 35; REIA, art. 44 (effets cumulatifs et résiduels; fragmentation)	X	X	X	X
LGVS, art. 5, section II (impacts environnementaux possibles)	X	X		X
REIA, art. 24 (avis techniques de diverses instances)		X		
LGVS, 60 Ter (taille de palétuviers)			X	
NOM-022 (distance par rapport aux mangroves)				X
NOM-022 (réalimentation en eau)				X
NOM-059 (espèces appartenant à une catégorie protégée)	X		X	X
Zone de protection forestière interdite				X
LGDFS (non pertinence de la LGDFS en l'espèce)				X
Convention de Ramsar, art. 3.1 (autorisation de projets sans mise en œuvre de mesures)	X	X	X	X
Convention de Ramsar, art. 3.2 (mesures de surveillance; évaluation de l'état des sites Ramsar)	X	X	X	X
Convention du patrimoine de l'UNESCO, art. 4	X			

²⁰ Notification d'une procédure en instance, note 17 *supra*.

²¹ Carte établie à l'aide de l'application Google Earth.

Note : Seuls les projets et les dispositions figurant dans l'une des parties foncées sont examinés dans la présente notification. Dans son analyse du projet Cabo Cortés, le Secrétariat ne se penche pas sur des questions d'application (voir les paragraphes 2532 *infra*).

III. ANALYSE

11. En conformité avec le paragraphe 15(1) de l'ANACDE, le Secrétariat présente ici les motifs qui l'ont amené à recommander au Conseil la constitution d'un dossier factuel. Il aborde en outre les questions soulevées par le Mexique dans sa réponse relativement au nombre de pages de la communication et à l'application uniforme des dispositions de l'ANACDE.

A. Questionnement du Mexique sur la décision rendue en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2)

12. Dans sa réponse, le Mexique exprime son « grand étonnement » devant le fait que la communication a été jugée recevable en vertu du paragraphe 14(1), étant donné qu'elle excède la limite de quinze pages dactylographiées (établie par les Lignes directrices). Le Mexique remet aussi en question la citation par le Secrétariat de décisions antérieures portant sur d'autres communications présentées en vertu du paragraphe 14(1). Il soulève également des questions quant à la prise en compte de traités internationaux tels que la Convention de Ramsar dans le cadre du processus de communication. Le Secrétariat aborde ces questions dans les paragraphes qui suivent.

1. Longueur de la communication conformément à la disposition 3.3 des Lignes directrices

13. De l'avis du Mexique, le Secrétariat n'aurait pas dû accepter la communication parce qu'elle dépasse la limite de quinze pages dactylographiées (format lettre) établie dans la disposition 3.3 des Lignes directrices. Le Mexique affirme que cette disposition « n'est pas une simple recommandation »²², que cette limite de quinze pages s'applique tant aux communications originales qu'aux communications révisées²³, que l'information fournie à l'appui de la communication ne doit pas contenir d'allégations relatives à l'application efficace de la législation de l'environnement²⁴ et que, en acceptant de telles communications, le Secrétariat « favorise le non-respect des dispositions des Lignes directrices [...] au détriment de la transparence et de la compréhension des questions soulevées » dans les communications²⁵.
14. Dans sa décision du 12 novembre 2013, le Secrétariat s'est penché sur la question de savoir s'il y avait effectivement erreur de forme en l'occurrence et si, le cas échéant, cela l'empêchait de poursuivre son examen de la communication²⁶. Le Secrétariat a conclu que, ensemble, la communication révisée et les précisions fournies dans son annexe A excédaient le nombre de pages établi comme limite aux termes de la disposition 3.3 des Lignes directrices. Il a cependant souligné que les Lignes directrices ne précisent pas

²² Réponse, note 16 *supra*, à la p. 2.

²³ *Idem*.

²⁴ *Ibid.*, à la p. 3.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Décision en vertu du paragraphe 14(1), note 13 *supra*, §11.

comment le ou les auteurs d'une communication peuvent fournir des précisions à cette dernière et que, de toute façon, l'existence d'une « erreur de forme mineur » ne lui permet pas de mettre un terme à l'examen d'une communication ni d'en empêcher le traitement en temps opportun et son analyse ultérieure²⁷.

15. Le Secrétariat ne peut pas mettre fin à l'examen d'une communication en se fondant uniquement sur une question de forme, car une telle façon de procéder n'est pas autorisée par les Lignes directrices²⁸; celles-ci prévoient au contraire la correction possible des erreurs de forme mineures dans sa disposition 3.10. Mettre fin au processus d'une communication sur la base du critère relatif au nombre de pages reviendrait à faire fi des objectifs de transparence et de coopération de l'Accord pour une question de forme²⁹. Rappelons également que le Secrétariat a déjà reçu des communications révisées qui abordaient les questionnements du Secrétariat dans une annexe ou un supplément d'information sans que cela n'ait été souligné par aucune des Parties³⁰. Le caractère opportun, la qualité et l'efficacité du processus d'examen des communications—dont l'importance a été soulignée par le Conseil et par le Comité consultatif public mixte³¹—doivent toujours être assurés « dans un souci de transparence et de coopération ainsi que dans l'intérêt du public nord-américain », comme le signale le Mexique dans sa réponse³².

2. Application uniforme des dispositions de l'ANACDE

16. Le Mexique souligne que la pratique du Secrétariat qui consiste à citer ses propres décisions lorsqu'il examine une communication n'a pas lieu d'être dans le cadre du processus d'examen des communications, car elle « s'apparente au principe juridique du *stare decisis* ». Il ajoute que l'habitude qu'a le Secrétariat de poser ses décisions antérieures et les réponses passées des Parties comme « des précédents contraignants » pour les Parties n'est pas non plus de mise dans ce contexte³³. Le Mexique déclare en outre que ses réponses ne reprennent pas « ses opinions ou réponses antérieures »³⁴, affirmant qu'il n'y a pas d'autres paramètres applicables à ce processus que les dispositions de

²⁷ *Idem.*

²⁸ Cf. disposition 6.1 des Lignes directrices, note 12 *supra*.

²⁹ Cf. Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), publié dans DOF le 21 décembre 1993, alinéas 1(c) et 1(h).

³⁰ SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*), Communication en vertu du paragraphe 14(1), annexe 12 (18 janvier 2005).

³¹ Voir la Résolution du Conseil n° 01-06 (29 juin 2001), *Réponse au rapport du Comité consultatif public mixte (CCPM) sur les enseignements tirés de l'examen du processus visé aux articles 14 et 15*, dans laquelle il est dit que les communications « doivent être traitées aussi rapidement qu'efficacement afin de répondre aux attentes du public à l'égard de ce processus ».

³² Réponse, note 16 *supra*, à la p. 3. Il convient de souligner le contraste entre le nombre de pages limite fixé pour les annexes aux communications (Lignes directrices, disposition 3.3) et pour les décisions du Secrétariat (Lignes directrices, disposition 16.2) et le nombre de page des annexes aux réponses de la Partie en question, notamment ses réponses aux communications SEM-13-001 (109 pages), SEM-11-002 (56 pages), SEM-09-001 (84 pages), SEM-09-002 (84 pages) et SEM-08-001 (73 pages) pour ne nommer que celles-là.

³³ *Ibid.*, aux pp. 3 et 4.

³⁴ *Ibid.*, à la p. 4.

l'Accord et des Lignes directrices³⁵. D'après lui, il ne convient pas d'élaborer une doctrine à partir de précédents issus du processus d'examen des communications³⁶.

17. Le Secrétariat a clairement établi que le principe du *stare decisis* ne régit pas ses déterminations lors de l'examen des communications³⁷. Quoi qu'il en soit, le Secrétariat fait une interprétation des articles 14 et 15 conforme aux buts et objectifs de l'ANACDE³⁸. L'application de l'ANACDE doit se faire de façon uniforme, et partant, prévisible³⁹. La Partie en question a elle-même adopté des critères semblables dans des situations similaires⁴⁰, citant même des décisions du Secrétariat pour étayer ses réponses⁴¹, et, dans certains cas, a attiré l'attention sur l'importance de mettre en œuvre l'Accord de façon uniforme et prévisible⁴².
18. En résumé, disons que le Secrétariat cherche à assurer « un minimum de prévisibilité et, donc, d'équité dans sa pratique relativement aux articles 14 et 15, par exemple en tenant compte des enseignements tirés des décisions et des dossiers factuels antérieurs »⁴³.

3. Prise en compte de la Convention de Ramsar

19. Le Mexique fait valoir qu'il ne serait pas indiqué d'aborder des allégations liées à l'application efficace de la Convention de Ramsar dans le cadre du processus d'examen établi par l'ANACDE, car ce dernier ne prévoit pas la possibilité d'examiner un autre instrument de droit public international et qu'un tel examen constituerait une « pratique inacceptable sur le plan international ».
20. Depuis toujours, le Secrétariat considère que, dans la mesure où les dispositions des instruments internationaux sont incorporées à l'ordre juridique interne de la Partie qui est visée, les obligations découlant de ces instruments peuvent être examinées conformément

³⁵ *Idem*.

³⁶ *Idem*.

³⁷ SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (27 avril 1998), à la p. 7; accessible à : <<http://goo.gl/nYBjcq>>.

³⁸ SEM-07-005 (*Résidus de forage à Cunduacán*), Décision en vertu du paragraphe 14(3) (8 avril 2009), §24.

³⁹ SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (27 avril 1998), à la p. 7, note 9; accessible à : <<http://goo.gl/RrGw2W>> : « À tout le moins, en examinant des décisions antérieures, le Secrétariat sera mieux en mesure d'appliquer de façon uniforme les dispositions de l'ANACDE. Cette approche contextuelle à l'égard d'un traité vient de principes fondamentaux de l'interprétation des lois ainsi que des articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ». Voir également : SEM-98-001 (*Guadalajara*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (13 septembre 1999), aux pp. 5 et 6.

⁴⁰ SEM-09-003 (*Parc national Los Remedios II*), Réponse en vertu du paragraphe 14(3) (20 décembre 2010), à la p. 3 (au sujet d'une interprétation stricte du terme « législation de l'environnement »).

⁴¹ SEM-11-002 (*Canyon du Sumidero II*), Réponse en vertu du paragraphe 14(3) (23 novembre 2012), à la p. 4, note 1; SEM-09-001 (*Maïs transgénique à Chihuahua*), Réponse en vertu du paragraphe 14(3) (3 mai 2010), à la p.4, note 1 (passages de ces deux réponses concernant une décision relative à la communication *BC Hydro* et concernant la question de procédures en instance); SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*), Réponse en vertu du paragraphe 14(3) (16 février 2006), à la p. 8 (relativement à l'inclusion d'un court résumé des faits dans une communication); SEM-09-003 (*Parc national Los Remedios II*), Réponse en vertu du paragraphe 14(3) (20 décembre 2010), à la p. 3 « Le Secrétariat n'est pas une cour de justice ».

⁴² SEM-06-006 (*Parc national Los Remedios*), Réponse en vertu du paragraphe 14(3) (15 juillet 2007), à la p. 49 « L'article 4 de la Constitution politique des États Unis du Mexique doit être exclu de l'examen réalisé par le Secrétariat pour cette communication et pour n'importe quelle autre communication ».

⁴³ SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (15 juillet 2009)), §33.

aux articles 14 et 15⁴⁴. De plus, la Partie a déjà affirmé —à plusieurs reprises— que certaines dispositions de la Convention de Ramsar correspondent à la définition de « législation de l'environnement » et peuvent, par conséquent, être prises en compte aux termes de l'ANACDE :

Le gouvernement mexicain reconnaît que la Convention de Ramsar est intégrée au système juridique national du Mexique étant donné qu'elle a été signée, approuvée et ratifiée par ce même gouvernement, conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution politique des États-Unis du Mexique⁴⁵.

21. Qui plus est, le Conseil a déjà par le passé donné des instructions pour l'élaboration de dossiers factuels portant sur les obligations internationales intégrés par le biais de mécanismes d'application en droit interne, comme dans le cas de la Loi sur le traité concernant les oiseaux migrateurs (Migratory Bird Treaty Act, MBTA) aux États-Unis⁴⁶, et de la Loi de 1994 sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs (LCOM) au Canada⁴⁷, toutes les deux adoptées conformément à la Convention concernant les oiseaux migrateurs. En examinant les assertions des auteurs de la communication relatives au droit international, le Secrétariat joue un rôle qui lui est dévolu en vertu du paragraphe 14(1); c'est à dire qu'il détermine si de tels instruments juridiques peuvent faire l'objet d'un examen ultérieur en vertu dudit paragraphe⁴⁸. De plus, le Secrétariat est guidé par les observations du Conseil à l'effet que le processus d'examen des communications « vise à promouvoir l'échange d'information afin de permettre aux membres du public de tirer leurs propres conclusions »⁴⁹. Le Secrétariat réitère donc que les dispositions de la Convention de Ramsar ont été intégrées à l'ordre juridique interne de la Partie en question et peuvent faire l'objet d'un examen dans le cadre du processus de communications.
22. Selon le Mexique, les résolutions de la Conférence des Parties à la Convention de Ramsar (la « COP ») n'ont pas été intégrées au système juridique mexicain au moyen des mesures constitutionnelles nécessaires pour qu'elles aient force obligatoire⁵⁰. Le Secrétariat tient à préciser qu'il ne cherche pas à déterminer si les résolutions de la COP ont été intégrées à l'ordre juridique du Mexique, mais plutôt si ces résolutions peuvent orienter la mise en

⁴⁴ SEM-01-002 (*AAA Packaging*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (24 avril 2001), à la p. 3.

⁴⁵ SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*), Réponse en vertu du paragraphe 14(3) (12 octobre 2010), à la p. 32. Voir aussi, à propos d'un autre instrument de droit international: SEM-09-001 (*Maïs transgénique à Chihuahua*), Réponse en vertu du paragraphe 14(3) (3 mai 2010) aux pp. 14 et 15 : « [...] Le gouvernement du Mexique reconnaît que le Protocole de Cartagena, en tant qu'instrument international découlant de la Convention sur la biodiversité, est intégrée au système juridique national mexicain car il a été signé et ratifié par ce même gouvernement, conformément aux dispositions pertinentes de la Constitution politique des États-Unis du Mexique ».

⁴⁶ SEM-99-002 (*Oiseaux migrateurs*), Résolution du Conseil n°01-10 (16 novembre 2001).

⁴⁷ SEM-04-006 (*Exploitation forestière en Ontario II*), Résolution du Conseil n°04-03 (12 mars 2004).

⁴⁸ SEM-97-005 (*Biodiversité*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998), à la p. 5 : « [...] le Secrétariat ne veut pas écarter la possibilité que de futures communications soulevant des questions relatives aux obligations internationales des Parties puissent satisfaire aux critères du paragraphe 14(1) ». Et SEM-00-009 (*Tarahumara*), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (6 novembre 2001), à la p. 10 : « [...] il est clair que la Convention 169 de l'OIT est intégrée au droit national de la Partie en vertu de l'article 133 de la Constitution politique des États-Unis du Mexique [...] ». Voir également : SEM-09-001 (*Maïs transgénique à Chihuahua*), Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2), §22 (en ce qui a trait au Protocole de Carthagène); et SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (9 octobre 2009), §16 (au sujet de la Convention de Ramsar).

⁴⁹ Lignes directrices, note 12 *supra*, introduction.

⁵⁰ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 104.

application future de la Convention de Ramsar à l'échelle nationale. À ce sujet, une autorité doctrinale reconnue a observé que « au lieu de se demander si les résolutions de la COP font effectivement partie de la législation, il faut se demander quel est le lien entre les activités de la COP et les obligations internationales originales des Parties en ce qui a trait au traité dont elles découlent »⁵¹. Dans un souci de transparence⁵² vis-à-vis des allégations des auteurs relatives à la Convention de Ramsar, un dossier factuel ferait la lumière sur la question de l'application de ses articles 3.1 et 3.2⁵³.

B. Examen en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE des allégations des auteurs à la lumière de la réponse du Mexique

23. Conformément aux décisions du 24 mai et du 12 novembre 2013 du Secrétariat (sur l'admissibilité, respectivement, de la communication originale et de la communication révisée) ainsi qu'à la notification du 16 mai (sur l'existence d'une procédure en instance)⁵⁴, et comme le Secrétariat a décidé qu'il ne poussera pas plus loin l'examen des allégations concernant le projet Cabo Cortés (voir le paragraphe 1 de la présente section, *infra*), l'analyse à laquelle le Secrétariat procède en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE portera sur les dispositions qui sont citées les auteurs, lesquelles correspondent effectivement à la définition de « législation de l'environnement » aux termes de l'ANACDE, à savoir :

- a. articles 3.1 et 3.2 de la Convention de Ramsar⁵⁵;
- b. article 35 de la LGEEPA⁵⁶;
- c. articles 13, 24, 36 et 44 du REIA⁵⁷;
- d. article 5 (section II), et article 60 *ter* de la LGVS⁵⁸;
- e. dispositions 4.0, 4.15 et 4.42 de la NOM-022⁵⁹;
- f. les espèces visées par la NOM-059.⁶⁰

⁵¹ Wiersema, Annecoos, « The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements », *Michigan Journal of International Law*, vol. 31 (2009), à la p. 2; accessible à : <<http://goo.gl/nFT9Ny>> (en anglais).

⁵² « Les objectifs du présent accord sont les suivants : [...] *h*) encourager la transparence et la participation du public quant à l'élaboration des lois, réglementations et politiques environnementales », ANACDE, alinéa 1(*h*).

⁵³ Cf. Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2), note 15 *supra*, §§20 à 22, et 78.

⁵⁴ Cf. Décision en vertu du paragraphe 14(1), note 13 *supra*; Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2), note 15 *supra*; et Notification d'une procédure en instance, note 17 *supra*.

⁵⁵ Cf. Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2), note 15 *supra*, §§15 et 16.

⁵⁶ Cf. Décision en vertu du paragraphe 14(1), note 13 *supra*, §§37-38, et Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2), note 15 *supra*, §13.

⁵⁷ Cf. Décision en vertu du paragraphe 14(1), note 13 *supra*, §§44-48, et Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2), note 15 *supra*, §13.

⁵⁸ Cf. Décision en vertu du paragraphe 14(1), note 13 *supra*, §§52-53, et Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2), note 15 *supra*, §13.

⁵⁹ Cf. décision en vertu du paragraphe 14(1), note 13 *supra*, §§54-55, et Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2), note 15 *supra*, §13.

⁶⁰ Cf. décision en vertu du paragraphe 14(1), note 13 *supra*, §§56-57, et Décision en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2), note 15 *supra*, §13.

24. On trouve à l'annexe I de la présente notification le texte de la législation de l'environnement en question.

1. Projet Cabo Cortés

25. Selon les auteurs, le projet Cabo Cortés vise l'aménagement d'un complexe touristique dont le site jouxte l'aire naturelle protégée (ANP) Parque Nacional Cabo Pulmo⁶¹ et dont le promoteur est l'entreprise Hansa Baja Investments⁶². Les auteurs signalent que ce projet comporte cinq étapes et qu'il prévoit la construction de 30 692 chambres d'hôtel, de deux terrains de golf de 27 trous, d'une marina, d'un réseau de canaux et de lacs artificiels, d'une usine de dessalement et d'autres installations⁶³.

26. D'après les auteurs, le Mexique omet d'assurer l'application efficace de la Convention de Ramsar et de la Convention du patrimoine mondial ainsi que de l'article 35 de la LGEEPA; de l'article 5 (section II) de la LGVS, de l'article 36 du REIA et de la NOM-059.

27. Dans sa réponse, le Mexique affirme que « [...] les allégations des auteurs [...] relativement à l'autorisation visant le projet Cabo Cortés ne sont pas fondées, car ce projet n'a pas d'existence physique ni juridique étant donné que l'autorisation de construction, de développement et d'exploitation pour le projet a été refusée [...] »⁶⁴ Il souligne également qu'une des causes de ce refus d'accorder cette autorisation réside dans : « [...] l'absence d'information technique et scientifique complète suffisante pour démontrer la viabilité du projet Cabo Cortés [...] »⁶⁵ Selon le Mexique, le projet n'a pas fait l'objet de suffisamment d'études pertinentes pour que :

[...] les conséquences sur la capacité des écosystèmes à supporter les impacts environnementaux que ce projet aurait entraînés, mettant en péril l'habitat et les survie de diverses espèces, notamment des espèces protégées, menacées ou en danger d'extinction visées par la NOM-059-SEMARNAT-2010.⁶⁶

28. En consultant les annexes de la réponse du Mexique, le Secrétariat a appris que la *Direction General de Política Ambiental* (DGIRA, Direction générale des impacts et des risques environnementaux), qui relève du Semarnat, avait accordé l'autorisation en matière d'impacts environnementaux pour le projet Cabo Cortés le 22 septembre 2008⁶⁷ mais que, à la suite d'un recours en révision intenté par un citoyen relativement à cette autorisation⁶⁸, le *Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental* (SGPA, Sous-secrétariat à la gestion de la protection de l'environnement) du Semarnat avait annulé la décision administrative d'autorisation afin qu'une nouvelle décision soit rendue après une analyse du projet qui tienne compte des impacts sur le parc marin national Cabo Pulmo (« Cabo

⁶¹ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. 6.

⁶² *Ibid.*, à la p. 6.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 7

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Direction General de Impacto y Riesgo Ambiental* (DGIRA, Direction générale des impacts et des risques environnementaux) (Semarnat), document officiel S.G.P.A./DGIRA/DG/2998/08 (22 septembre 2008), qui contient l'autorisation en matière d'impacts environnementaux visant le projet Cabo Cortés.

⁶⁸ Recours en révision intenté par un citoyen le 13 octobre 2009 relativement à la décision émise dans le document officiel S.G.P.A./DGIRA/DG/2998/08 (22 septembre 2008), qui contient l'autorisation en matière d'impacts environnementaux visant le projet Cabo Cortés.

Pulmo »)⁶⁹. Il appert que, le 24 janvier 2011, la DGIRA a délivré une seconde autorisation permettant—partiellement cette fois— les impacts environnementaux du projet Cabo Cortés⁷⁰, à la suite de quoi un groupe de citoyens a introduit un recours en révision le 1^{er} juillet 2011.⁷¹ Puis, le 14 juin 2012, la SGPA a tranché ce second recours en annulant la seconde autorisation en matière d'impacts environnementaux et en ordonnant que soit rendue une nouvelle décision refusant l'autorisation pour le projet Cabo Cortés⁷².

29. Le 25 juin 2012, la DGIRA a publié un document officiel déclarant qu'elle décidait de refuser l'autorisation en matière d'impacts environnementaux pour le projet Cabo Cortés. Dans cette décision, la DGIRA affirme que « l'entreprise n'a pas fourni l'information technique et scientifique suffisante à laquelle elle était contrainte », et soutient que le promoteur aurait dû « démontrer à l'autorité compétente que les analyses contenues dans l'étude d'impact sur l'environnement tiennent compte des connaissances biologiques traditionnelles, ainsi que des connaissances scientifiques et économiques ». La DGIRA affirme aussi que, même si la NOM-059 n'établit pas les critères applicables à l'évaluation des impacts des projets d'infrastructures sur les espèces, l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) ne comportait pas d'analyse « exhaustive assez complète des répercussions [...] du projet » sur l'habitat des espèces et sur la « capacité des écosystèmes à supporter les impacts environnementaux entraînés »⁷³. La DGIRA souligne également « le non-respect répété des conditions de l'autorisation de la part du promoteur », ce dernier n'ayant pas justifié la création de zones humides artificielles⁷⁴, et le fait que l'entreprise n'a « pas présenté une analyse probante et objective » démontrant le bien-fondé de l'emplacement du site d'entreposage de déchets dangereux⁷⁵, a omis de produire un plan de gestion des déchets dangereux précisant les objectifs, la portée et la marche à suivre⁷⁶, a « omis de définir des indicateurs environnementaux permettant d'identifier l'importance des impacts découlant des activités nautiques »⁷⁷; n'a pas assuré une surveillance océanographique conforme aux conditions établies par la DGIRA⁷⁸, n'a pas respecté la condition relative à la planification d'un « camp » pour la sauvegarde des tortues ni pris les mesures requises pour assurer la protection et la conservation futures des tortues⁷⁹, n'a pas versé au *Fondo Forestal Mexicano* (FFM, Fonds forestier mexicain) les droits compensatoires nécessaires au titre de la reforestation⁸⁰; n'a pas établi les principaux

⁶⁹ *Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental* (SGPA, Sous-secrétariat à la gestion de la protection de l'environnement) (Semarnat), décision rendue eu égard au recours en révision 529/2009, dans le dossier XV/2009/529 (30 août 2010).

⁷⁰ DGIRA (Semarnat), document officiel S.G.P.A./DGIRA/DG/0606/11 (24 janvier 2011), qui contient l'autorisation en matière d'impacts environnementaux visant le projet Cabo Cortés.

⁷¹ Recours en révision introduit par un groupe de citoyens le 1^{er} juillet 2011 relativement à la décision émise dans le document officiel S.G.P.A./DGIRA/DG/0606/11 (24 janvier 2011), qui contient l'autorisation en matière d'impacts environnementaux visant le projet Cabo Cortés.

⁷² SGPA (Semarnat), décision rendue quant au recours en révision 403/2011, dans le dossier XV/2011/403 (14 juillet 2012).

⁷³ DGIRA (Semarnat), document officiel S.G.P.A./DGIRA/DG/4832 (25 juin 2012), à la p. 7.

⁷⁴ *Ibid.*, à la p. 8.

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Ibid.*, aux pp. 8 et 9.

⁷⁷ *Ibid.*, à la p. 10.

⁷⁸ *Ibid.*, à la p. 11.

⁷⁹ *Ibid.*, aux pp. 11 et 12.

⁸⁰ *Ibid.*, à la p. 12.

objectifs du programme de surveillance environnementale⁸¹ ni tenu compte des éléments techniques requis pour formuler le programme de surveillance visant le comportement du biseau d'eau salée⁸².

30. En résumé, l'autorité compétente a conclu que « il est clair que l'entreprise promotrice a omis à plusieurs reprises de respecter des conditions » dont s'assortit l'autorisation en matière d'impacts environnementaux⁸³
31. Les auteurs soutiennent que le projet « pose toujours une risque latent »⁸⁴, mais le Secrétariat estime que la constitution d'un dossier factuel relatif à l'application de la législation de l'environnement eu égard au projet Cabo Cortés n'est pas justifiée, car il n'y a pas là matière à analyse. À ce sujet, le Secrétariat a déjà établi que la constitution d'un tel dossier n'est pas justifié lorsque l'autorisation en matière d'impacts environnementaux a été annulée⁸⁵.
32. Étant donné les circonstances, le Secrétariat décide de mettre un terme à l'examen des allégations relatives au projet Cabo Cortés.

2. Projet CIP Playa Espiritu

33. Le projet CIP Playa Espiritu consiste en l'aménagement d'un complexe touristique dans la municipalité d'Escuinapa, dans l'État de Sinaloa, sur une superficie de 2 381, 24 ha et le long de 12 km de plage faisant face à la mer de Cortés, dans le golfe de Californie. Appuyé par le *Fondo Nacional de Fomento al Turismo* (Fonatur, Fonds national de promotion du tourisme) ce projet prévoit l'urbanisation du site du projet en dix étapes, la construction et l'exploitation de 43 981 chambres d'hôtel (des complexes hôteliers à formule « tout inclus », des villas et des condominiums); ainsi que de trois terrains de golf et de deux marinas⁸⁶. Les projet-CIP Playa Espiritu prévoit entre autres des installations liés aux terrains de golf, des locaux commerciaux, un club nautique, un club de plage, un quai pour les bateaux de croisière, un centre communautaire, des centres d'interprétation de la nature, une aire pour les sports, des cliniques de santé, des spas, une voie commerciale, une piste de ski aquatique, un centre équestre, une station de traitement des eaux usées et une sous-station électrique⁸⁷. L'autorisation en matière d'impacts environnementaux du projet CIP Playa Espiritu a été octroyée le 9 février 2011 *via* le document officiel S.G.P.A./DGIRA/DG/1167/11 (la « AIE-CIP Playa Espiritu »).

⁸¹ *Ibid.*, à la p. 13.

⁸² *Ibid.*, à la p. 14.

⁸³ *Ibid.*, à la p. 15.

⁸⁴ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. 7.

⁸⁵ SEM-05-002 (*Islas Coronado*), Avis de retrait de la notification en vertu du paragraphe 15(1) et de fin du processus d'examen de la communication (26 mars 2007); accessible à : <<http://goo.gl/Vj5bHm>>.

⁸⁶ Communication originale, note 2 *supra*; citation : Consultores en Gestión, Política y Planificación Ambiental, S.C., *Manifestación de impacto ambiental del proyecto Centro Integralmente Planeado Costa Pacífico* (étude d'impact sur l'environnement régionale visant le projet Centro Integralmente Planeado Costa Pacífico), México, 2010, chap. 1, à la p. 2; accessible à : <<http://goo.gl/bu2nyG>> [« EIE-CIP Playa Espiritu »].

⁸⁷ *Ibid.*, chap. 2, aux pp. 7 à 82.

i) Application de l'article 36 du REIA

34. D'après les auteurs, l'EIE relative au projet CIP Playa Espíritu ne tient pas compte de l'information technique la plus complète possible et de la meilleure qualité qui soit⁸⁸ et accuse des lacunes parce qu'elle ne prend pas en considération l'hypersalinité du sol⁸⁹. Les auteurs affirment aussi que les consultants chargés d'élaborer l'EIE n'ont pas pris en compte les études techniques accessibles au grand public qui traitent de la faisabilité technique de la construction d'une marina sur le site du projet. Selon l'information disponible, une marina construite au large des côtes se trouverait davantage exposée aux « tempêtes tropicales et ouragans »⁹⁰ et, d'après une étude réalisée par l'institut de géographie de l'*Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM, Université nationale autonome du Mexique)—citée par les auteurs—il y a un risque d'intrusion d'eau salée en cas d'atteinte à l'aquifère de la barre de sable par la construction d'une marina sur cette barre⁹¹.
35. Les auteurs allèguent que, en n'exigeant pas la prise en compte de l'information la plus complète possible et de la meilleure qualité qui soit dans l'EIE visant le projet en question, le Mexique omet d'appliquer l'article 36 du REIA.
36. Le Mexique affirme que les obligations découlant de l'article 36 du REIA n'incombent pas « au gouvernement du Mexique dans le cadre de son processus d'évaluation des impacts environnementaux », mais plutôt « aux responsables de l'élaboration des études »⁹², affirmant que pour cette raison les critères établis dans cette disposition ne s'appliquent pas à la Partie. Le Mexique soutient que cette disposition se fonde sur « principe de la bonne foi », car elle « laisse à des particuliers le soin » d'assurer l'utilisation des meilleures techniques et méthodologies utilisées par la communauté scientifique⁹³. Selon le Mexique, la seule éventualité où l'on pourrait alléguer un défaut d'assurer l'application efficace de l'article 36 du REIA serait si de faux renseignements étaient fournis dans l'EIE, mais rien de tel n'est allégué dans la communication en question⁹⁴.
37. Pour sa part, le Secrétariat a déterminé que l'article 36 du REIA fait partie de la législation de l'environnement aux termes de l'Accord, étant donné son lien avec le processus d'évaluation des impacts environnementaux et étant donné que son objectif principal, soit l'utilisation de l'information technique ou scientifique la plus complète possible et de la meilleure qualité qui soit, correspond à ce que prévoit la définition du paragraphe 45(2) de l'ANACDE⁹⁵. Le Secrétariat note également que l'article en question s'avère assez explicite pour que l'autorité environnementale puisse le mettre concrètement en application, en particulier grâce à la mise en œuvre de certaines des mesures gouvernementales énumérées au paragraphe 5(1) de l'ANACDE⁹⁶, et que cet article

⁸⁸ Communication révisée, note 14 *supra*, aux pp. 8 et 9.

⁸⁹ *Ibid.*, à la p. 5.

⁹⁰ *Ibid.*, à la p. 9.

⁹¹ UNAM, *Diagnóstico del sistema de marismas asociado al Sistema Ambiental Regional Terrestre del Proyecto CIP Costa Pacífico* (diagnostique du système des marais associés au système environnemental régional terrestre du projet CIP Costa Pacífico), Instituto de Geografía, UNAM, COPEIA-Fonatur (2009) [« Diagnostic-UNAM »], à la p. 51.

⁹² Réponse, note 16 *supra*, à la p. 5 (italiques figurant dans l'original).

⁹³ *Ibid.*, à la p. 6.

⁹⁴ *Idem.*

⁹⁵ Décision en vertu du paragraphe 14(1), note 13 *supra*, §§35, 44 et 47.

⁹⁶ Par exemple grâce aux mesures d'application mentionnées dans l'alinéa 5(1)b) de l'ANACDE (« la surveillance de l'observation et l'enquête sur des infractions présumées, [...] »); dans l'alinéa 5(1)d) (« la

détermine sans équivoque qui il vise, à savoir « [ceux] qui élaborent les études [d'impacts environnementaux]⁹⁷ ».

38. Par ailleurs, le Mexique ne fournit pas davantage d'information au sujet de l'allégation suivant laquelle l'EIE ne tiendrait pas compte de l'information technique la plus complète possible et de la meilleure qualité qui soit, et il n'examine pas les prétendues lacunes de l'EIE du projet à la lumière du diagnostic posé par l'institut de géographie de l'*Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM, Université nationale autonome du Mexique). Dans ce diagnostic, mentionné dans l'EIE comme faisant partie des études établissant la viabilité du projet, on souligne le risque d'invasion d'eau salée lié à la construction d'une marina sur la barre de sable, une possibilité de rupture dans la continuité du paysage de plages en raison de la construction de brise-lames ou de jetées, ainsi qu'un « risque d'exposition aux tempêtes tropicales et aux ouragans » en cas de construction d'une marina éloignée des côtes⁹⁸. Dans le diagnostic de l'UNAM en question, on suggère de construire la marina à 15 km du site du projet CIP Playa Espiritu⁹⁹, on aborde l'incidence au chapitre des changements climatiques ainsi que la viabilité du projet sur le plan environnemental, on recommande d'éviter la construction de jetées, car ces ouvrages favorisent l'érosion de la plage, et on signale que la conservation des plages est à privilégier¹⁰⁰. Le consultant chargé d'élaborer les études d'impact environnemental du projet n'a apparemment pas pris en compte ce diagnostic, pourtant à sa disposition, ce qui à prime abord étaye l'allégation selon laquelle le responsable technique de l'élaboration de l'EIE en question n'a pas utilisé l'information la plus complète possible et n'a pas proposé « les mesures les plus efficaces possibles pour prévenir et atténuer les impacts environnementaux »¹⁰¹.
39. Le Secrétariat juge que la constitution d'un dossier factuel apporterait de l'information sur l'application efficace de l'article 36 du REIA en ce qui concerne l'élaboration des études d'impact sur l'environnement pour le projet CIP Playa Espiritu.

ii) Application de l'article 35 de la LGEEPA, des articles 13 et 44 du REIA et de l'article 5 (section II) de la LGVS

40. Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'assurer l'application efficace de l'article 35 de la LGEEPA et des articles 13 et 44 du REIA eu égard à l'évaluation des impacts cumulatifs et à la présumée fragmentation du projet CIP Playa Espiritu¹⁰². Ils soutiennent qu'on a fragmenté le projet en présentant l'EIE à l'autorité environnementale —à des fins d'analyse dans le but d'obtenir l'autorisation requise pour ce projet—, et que, partant, les impacts environnementaux mentionnés dans l'EIE ne sont pas le résultat d'une évaluation complète de tous les volets du projet en question. À l'appui de leur allégation, les auteurs cite en exemple le fait que, d'après eux, le Semarnat a autorisé la première des dix phases du projet CIP Playa Espiritu sans prendre en considération le projet de développement touristique proposé dans son ensemble¹⁰³. Selon les auteurs, en fragmentant ainsi le

diffusion d'informations touchant la non-observation »); et dans l'alinéa 5(1)*j*) (« l'engagement, en temps opportun, de procédures judiciaires, quasi-judiciaires ou administratives [...] »).

⁹⁷ REIA, article 36.

⁹⁸ Diagnostic-UNAM, note 91 *supra*, aux pp. 50 et 51.

⁹⁹ *Ibid.*, à la p. 51.

¹⁰⁰ *Ibid.*, aux pp. 90 et 91.

¹⁰¹ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. 9.

¹⁰² *Ibid.*, aux pp. 10 et 11.

¹⁰³ *Ibid.*, à la p. 12.

projet—et, partant, ses impacts—dans le cadre de l'évaluation des activités et travaux proposés, l'autorité environnementale a contrevenu à l'article 35 de la LGEEPA et à l'article 44 du REIA¹⁰⁴.

41. Par ailleurs, les auteurs soutiennent que le Mexique n'assure pas l'application efficace de l'article 5 (section II) de la LGVS en raison d'un défaut de mettre en œuvre des mesures de précaution, d'atténuation et de prévention¹⁰⁵. Ils allèguent que le Fonatur n'a pas réalisé les études nécessaires pour démontrer que le projet n'altérerait pas la qualité de l'eau de l'aquifère sur le site prévu pour le projet et que, de surcroît, cette entité n'a pas présenté de l'information suffisante pour établir que la construction d'infrastructures maritimes n'aurait pas d'impacts sur la ligne côtière¹⁰⁶. Aux dires des auteurs, bien que la réalisation de ce projet ait été permise sous réserve de l'élaboration ultérieure d'études d'impact sur l'environnement¹⁰⁷, cette autorisation crée un risque de salinisation du milieu humide et de modification du flux hydrologique, deux phénomènes susceptibles de causer des dommages irréversibles aux larves des poissons qui ont pour habitat l'écosystème de la zone des Marismas Nacionales¹⁰⁸.
42. Le Mexique répond que, contrairement à ce qu'allèguent les auteurs, « les impacts environnementaux cumulatifs et résiduels sur l'écosystème régional ont bel et bien été évalués »¹⁰⁹ et on a proposé des stratégies pour les prévenir et les atténuer, conformément à ce que prévoit l'article 35 de la LGEEPA et les articles 13 et 44 du REIA¹¹⁰. Au sujet de l'application de l'article 5 (section II) de la LGVS, Le Mexique fait valoir que l'imposition de conditions dans la foulée de l'autorisation du projet répond à l'inquiétude des auteurs quant à une possible atteinte à l'aquifère en raison de la construction de la marina¹¹¹. Le Mexique fait référence à l'autorisation en matière d'impacts environnementaux du projet CIP Playa Espiritu (l'« AIE-CIP Playa Espiritu »), dans laquelle —selon lui— sont identifiés les impacts cumulatifs du projet, et indiquées les mesures de précaution, de prévention et d'atténuation à mettre en œuvre¹¹².
43. L'article 35 de la LGEEPA porte que, pour octroyer une autorisation en matière d'impacts environnementaux, le Semarnat « doit évaluer les répercussions possibles de ces travaux ou activités sur les écosystèmes en question, et ce, en tenant compte de toutes leurs composantes et non pas uniquement des ressources qui, le cas échéant, seraient exploitées ou auxquelles il serait porté atteinte. »¹¹³. Quant à lui, l'article 44 (section II) du REIA dispose que, « au moment d'évaluer une étude d'impact sur l'environnement », le

¹⁰⁴ Le texte des dispositions en question est fourni en annexe de la présente notification à des fins de consultation.

¹⁰⁵ Communication révisée, note 14 *supra*, aux pp. 9 et 10.

¹⁰⁶ *Ibid.*, à la p. 10.

¹⁰⁷ *Ibid.*, à la p. 10. (« [...] a autorisé la construction d'une marina à la condition que le promoteur soumette les études qui démontrent que cela ne porterait pas atteinte à l'aquifère ni n'éroderait la côte, même en cas d'ouragan ») et à la p. 11 (« cette division des travaux et par conséquent des impacts environnementaux [...] n'est pas conforme à l'article 35 de la Loi »).

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 13.

¹¹⁰ *Ibid.*, aux pp. 13 à 16.

¹¹¹ *Ibid.*, à la p. 27.

¹¹² DGIRA (Semarnat), document officiel SGPA/DGIRA/DG/1167/11 (9 février 2011), à l'annexe C de la réponse du Mexique [AIE-CIP Playa Espiritu], aux pp. 13 et 27.

¹¹³ LGEEPA, article 35.

Semarnat doit prendre en considération l'utilisation des ressources naturelles prévue afin de veiller à ce que « l'intégrité fonctionnelle et la capacité de charge des écosystèmes soient respectées [...] pendant une période indéterminée »¹¹⁴. Pour sa part, l'article 13 du REIA impose à ceux qui présentent une EIE d'identifier, de décrire et d'évaluer « les impacts environnementaux, accumulatifs et résiduels, sur le système environnemental régional », ainsi que les stratégies prévues pour les atténuer¹¹⁵.

44. Après examen des impacts environnementaux et des mesures d'atténuation proposées par le Fonatur, la DGIRA a souligné dans l'AIE-CIP Playa Espiritu que les impacts environnementaux les plus importants sont liés à la salinisation de l'aquifère, à l'augmentation de la consommation d'eau potable, à la modification de la ligne côtière et aux atteintes aux aires de nidification des tortues marines¹¹⁶. La DGIRA a analysé les mesures proposées par le Fonatur pour atténuer les impacts environnementaux et elle en est arrivée, dans l'AIE-CIP Playa Espiritu, à la conclusion suivante :

- a. En ce qui concerne l'accentuation de la salinité de l'aquifère liée aux infiltrations salines provoquées par les installations hydrauliques, le Fonatur doit effectuer une surveillance régulière du comportement du biseau d'eau salée de l'aquifère grâce à 24 puits d'observation à aménager, et ce, durant les cinq ans suivant le début des travaux prévus par le projet en question¹¹⁷;
- b. Au sujet de l'augmentation de la consommation d'eau entraînée par l'expansion de la zone, le Fonatur n'a pas fourni d'information qu'on lui avait demandée. La DGIRA a établi comme condition à l'octroi de l'AIE la production, avant la fin de la première phase du projet, des autorisations accordées par la *Comisión Nacional del Agua* (Conagua, Commission nationale de l'eau)¹¹⁸;
- c. Eu égard à la modification de la ligne côtière causée par les installations marines du projet et à l'agrandissement de l'embouchure côtière, la DGIRA a exigé l'élaboration d'une nouvelle simulation du comportement des composantes en question qui tienne compte des circonstances extraordinaires et de facteurs susceptibles d'influer sur la transformation du littoral¹¹⁹;
- d. Pour ce qui est des atteintes aux aires de nidification des tortues marines, la DGIRA a demandé au Fonatur d'adopter des mesures afin d'assurer des conditions environnementales propices à la présence de ces espèces et à leur ponte¹²⁰.

45. Bien que la AIE-CIP Playa Espiritu comprend des conditions relatives aux impacts environnementaux du projet, le Secrétariat juge qu'une question reste en suspens : celle de l'allégation principale des auteurs concernant le fait qu'on a évalué isolément chacune des dix phases proposées pour la construction des infrastructures touristiques du projet CIP

¹¹⁴ LGEEPA, article 44.

¹¹⁵ REIA, article 13 (section V) et (section VI).

¹¹⁶ AIE-CIP Playa Espiritu, note 112 *supra*, à la p. 36.

¹¹⁷ *Ibid.*, aux pp. 37 y 64-65.

¹¹⁸ *Ibid.*, aux pp. 37 y 64.

¹¹⁹ *Ibid.*, aux pp. 37 et 38, et 66.

¹²⁰ *Ibid.*, aux pp. 38 et 69.

Playa Espiritu, une division qui est prétendument contraire tant à l'obligation de réaliser une EIE qui aborde les impacts cumulatifs et résiduels sur le système environnemental régional¹²¹, que à la disposition qui impose à l'autorité compétente de prendre en considération « les effets possibles des travaux ou des activités prévues » en tenant compte de toutes les composantes de l'écosystème « et non pas uniquement des ressources qui seraient exploitées ou auxquelles il serait porté atteinte »¹²². Les auteurs affirment que le projet est simplement évalué par étapes sans qu'on établisse de prévisions relatives aux impacts cumulatifs de l'ensemble du projet. Le Secrétariat signale que, même si l'AIE vise uniquement la première phase du projet, il subsiste des doutes quant à l'interaction et à l'accumulation entre les impacts de celle-ci et les impacts des autres phases du projet¹²³

46. Dans l'AIE-CIP Playa Espiritu on reconnaît que, au cours du processus de consultation publique visant le projet¹²⁴, on a reçu diverses observations qui abordaient le sujet des impacts cumulatifs du projet liés à l'accroissement démographique découlant des activités économiques engendrées par le projet et la subséquente demande accrue en eau prévue dans la région¹²⁵. Ceci étaye l'allégation selon laquelle « les effets possibles des travaux ou des activités qui seront réalisés » n'ont pas complètement été pris en compte contrairement à ce que prévoit l'article 35 de la LGEEPA et les articles 13 et 44 du REIA.
47. En ce qui a trait à l'application efficace de l'article 5 (section II) de la LGVS, l'une des instances gouvernementales consultées pendant l'évaluation du projet CIP Playa Espiritu a signalé que « en vertu du principe de précaution, il faut recommander que ce projet ne soit pas réalisé »¹²⁶, en faisant référence au nombre d'espèces qui pourraient subir les répercussions dudit projet de même qu'à la nécessité de conserver intacte la zone côtière, car celle-ci constitue « une barrière de protection contre les phénomènes naturels et les processus d'érosion côtière »¹²⁷. Cette opinion n'est pas contraignante, mais sa teneur étaye—du moins à prime abord—l'allégation des auteurs relative à l'omission d'appliquer l'article 5 (section II) de la LGVS, lequel donne pleinement effet au principe de précaution.
48. Il appert également que la consommation d'eau potable et la modification de la ligne côtière—deux phénomènes considérés comme des « impacts importants » par la DGIRA dans sa décision¹²⁸—sont conditionnels à la réalisation d'une évaluation *a posteriori*, car l'information relative à l'approvisionnement en eau potable n'a pas été fournie par le

¹²¹ Cf. REIA, article 13 (section V).

¹²² Cf. REIA, article 44 (section I).

¹²³ À la section VII de l'article 3 du REIA, on définit les 'impacts environnementaux cumulatifs' comme « [l']effet sur l'environnement de l'intensification des impacts d'actions particulières, qui résulte de l'interaction avec d'autres actions menées dans le passé ou à l'heure actuelle ». Par ailleurs, selon la section VIII de l'article 3 du REIA, les 'impacts environnementaux synergiques' se définit comme « [l']effet combiné sur l'environnement de la présence simultanée de différentes actions, lequel suppose une incidence environnementale plus grande que la somme des impacts individuels envisagés isolément. ».

¹²⁴ AIE-CIP Playa Espiritu, note 112 *supra*, aux pp. 15 et 16.

¹²⁵ *Ibid.*, à la p. 15.

¹²⁶ *Ibid.*, à la p. 41.

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ AIE-CIP Playa Espiritu, note 112 *supra*, à la p. 37 (« Il découle de ce qui précède que les impacts les plus pertinents sont ceux qui affectent les composantes hydrologiques et hydrodynamiques de la zone côtière ainsi que la flore et la faune »).

Fonatur¹²⁹ et, dans le cas de l'information concernant la modification de la ligne côtière, la DGIRA a demandé « la réalisation d'une nouvelle simulation »¹³⁰ Le Secrétariat signale qu'aucune information de ce type n'a été fournie à l'autorité compétente—la DGIRA— afin d'être évaluée en matière d'impacts environnementaux et que, malgré tout, on la présente comme une condition de l'AIE émise par cette entité. C'est ainsi que le Secrétariat a déjà recommandé la constitution d'un dossier factuel relativement à un cas où l'élaboration d'études postérieures à l'octroi d'une AIE avait été requis sous forme de condition de l'AIE¹³¹ et à l'égard duquel le Conseil a autorisé la constitution d'un dossier factuel¹³².

49. L'allégation relative à la présumée fragmentation du projet CIP Playa Espiritu aux fins de l'évaluation de ses impacts environnementaux est donc une question qui reste en suspens, car apparemment les impacts possibles sur la ligne côtière de la construction d'installations maritimes n'ont pas tout été évalués¹³³, ni non plus les impacts sur le plan de l'eau potable engendrés par la croissance démographique et l'aménagement d'infrastructures hydrauliques et maritimes¹³⁴. L'information présentée à l'appui de la communication révisée étaye cette allégation, car elle met en évidence le fait que l'« examen fragmenté » du projet empêche de bien mesurer l'ampleur éventuelle de l'incidence environnementale et, partant, permet que celle-ci se concrétise, car envisagées isolément, les différentes phases du projet ne semblent pas porter atteinte à la pérennité de la zone des Marismas Nacionales¹³⁵, L'EIE elle-même mentionne que, en limitant l'écosystème régional au seul microbassin et en se fondant uniquement sur des critères administratifs, on ne tient pas compte du lien entre la partie de l'écosystème des Marismas Nacionales qui se trouve dans l'État de Nayarit et celle située dans l'État de Sinaloa¹³⁶. Ceci a pour prétendue conséquence qu'on ne connaît pas et qu'on sous-estime l'impact environnemental global du projet, notamment lorsqu'on part de la prémisse suivant laquelle son site a « une superficie minimale d'impact », car ses 220 000 ha équivalent à seulement 1,08% de la superficie totale des Marismas Nacionales¹³⁷; ou bien lorsqu'on reporte à plus tard l'évaluation de l'impact des activités existantes sur la rivière Baluarte et celle de l'incidence de la construction de barrages liée au projet CIP Playa Espiritu sur l'hydrodynamique et la qualité environnementale de la région¹³⁸. La législation de l'environnement en question requiert que celui qui propose le projet évalue l'impact environnemental « sur l'écosystème régional »¹³⁹ et que l'autorité compétente tienne

¹²⁹ AIE-CIP Playa Espiritu, note 112 *supra*, à la p. 37 (« [...] étant donné que, en ce qui concerne l'information supplémentaire [...] on a demandé au Fonatur de présenter une analyse visant la disponibilité [...], mais le Fonatur n'a pas fourni cette information »).

¹³⁰ *Ibid.*, à la p. 38.

¹³¹ SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (19 août 2013), §§ 236-250.

¹³² SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*), Résolution du Conseil n°14-06 (8 juillet 2014).

¹³³ Communication révisée, note 14 *supra*, aux pp. 5 et 10.

¹³⁴ *Ibid.*, aux pp. 5, 11 et 12.

¹³⁵ Mission consultative Ramsar n° 67, lagune Huizache-Caimanero (site Ramsar n° 1689) et site Ramsar Marismas Nacionales (site Ramsar n° 732), rapport daté du 9 août 2010, paragraphe 5.2.2; accessible à : <<http://goo.gl/i4jvd>> (en espagnol) [Mission consultative Ramsar–Marismas Nacionales].

¹³⁶ *Idem.*

¹³⁷ AIE-CIP Playa Espiritu, note 112 *supra*, à la p. 48.

¹³⁸ Mission consultative Ramsar–Marismas Nacionales, note 135 *supra*.

¹³⁹ REIA, article 13 (section V).

compte de « toutes les composantes [des ou de l'écosystème(s)] et non pas uniquement des ressources qui, le cas échéant, seraient exploitées ou auxquelles il serait porté atteinte »¹⁴⁰.

50. Un autre aspect de la présumée fragmentation du projet CIP Playa Espiritu aux fins de l'évaluation de ses impacts environnementaux ressort d'un passage du texte de l'AIE en vertu de laquelle ce projet a été autorisé :

En ce qui concerne chacun des travaux et activités prévus sur chaque secteur visé par la phase du **projet** qui a été autorisée—, lesquels ne relèvent pas du **Fonatur**—, tout comme pour les phases ultérieures du **projet**, l'autorisation est conditionnelle à la présentation préalable d'une étude d'impact sur l'environnement (selon la formule qui convient) pour chaque travail et chaque activité, et ces études doivent tenir compte des critères de développement urbain relatifs à l'utilisation du sol établis par le **Fonatur** et applicables à chacun des secteurs visés par le **projet** [...], chacune devant être analysée en vue de son autorisation individuelle dans le cadre du processus relatif aux impacts environnementaux¹⁴¹.

51. Tout cela vient étayer l'allégation selon laquelle le projet CIP Playa Espiritu a été fragmenté aux fins de son évaluation dans le cadre du processus d'autorisation. Or, lorsqu'on considère isolément chaque volet du projet, on ne prévoit pas d'impacts importants sur les fonctions écologiques des Marismas Nacionales à la suite de l'exécution du projet ou en raison de l'incidence de la population flottante et des activités réalisées sur les divers terrains du site du projet¹⁴². Même si le Fonatur n'est pas responsable des activités et travaux particuliers prévus sur chacun de ces terrains, on ne doit pas faire abstraction de la combinaison des phénomènes qui n'a censément pas été prise en compte, ce qui serait contraire à l'article 35 de la LGEEPA et à l'article 44 du REIA¹⁴³. Le Secrétariat a déjà analysé une question similaire dans le cas d'une autre communication en tenant compte de:

toute l'information fournie ainsi que de celle qui s'avérerait pertinente pour la clarification et l'identification des faits permettant de déterminer si la décision de ne pas avoir exigé, jusqu'à maintenant, une évaluation d'impact environnemental pour la totalité des ouvrages qui composent le terminal portuaire, constitue une omission d'assurer l'application efficace de la législation de l'environnement de la part des autorités mexicaines, en tenant compte entre autres, [...] des faits entourant l'autorisation de tous les ouvrages qui composent le terminal [...].¹⁴⁴

52. Un autre des aspects signalés par les auteurs en ce qui concerne l'application de la législation de l'environnement en question réside dans le volume total de matériaux issus des travaux et activités liés au projet, lequel est évalué (selon les estimations fournies dans l'EIE-CIP Playa Espiritu) à 7,9 millions de mètres cubes¹⁴⁵. Bien que le volume total de matériaux est divisé en plusieurs types, l'information que nous avons pu consulter ne

¹⁴⁰ LGEEPA, article 35.

¹⁴¹ AIE-CIP Playa Espiritu, note 112 *supra*, à la p. 59 (caractères gras figurant dans l'original).

¹⁴² Mission consultative Ramsar-Marismas Nacionales, note 135 *supra*.

¹⁴³ Selon l'information disponible au sujet de l'importance de la population flottante, on estime à quelque trois millions le nombre annuel de touristes. *Secretaría de Desarrollo Económico* (SDE, ministère du Développement économique) de l'État de Sinaloa, *Good Tourism Good Business*; accessible à : <www.citsinaloa.gob.mx/goodtourist.pdf> (consulté le 17 juillet 2014).

¹⁴⁴ SEM-96-001 (*Cozumel*), Notification en vertu du paragraphe 15(1) (7 juin 1996), p. 7.

¹⁴⁵ EIE-CIP Playa Espiritu, note 86 *supra*, chap. 2, à la p. 34, tableau II.10 : Résumé des quantités de matériaux produits par le projet.

fournit pas de détail au sujet —notamment— des impacts de chacun des types de matériaux, pas plus qu'il ne précise l'usage auquel ils sont destinés¹⁴⁶. Il n'y a pas d'information sur les impacts découlant des travaux d'excavation ou de dragage, ou de l'entretien des canaux de navigation. Les articles 35 de la LGEEPA et 44 du REIA imposent à l'autorité compétente de prendre en considération les « répercussions possibles » des travaux et des activités « sur le ou les écosystème(s) en question ». L'article 13 du REIA impose au promoteur du projet de décrire, entre autres, les travaux¹⁴⁷, d'identifier les instruments juridiques applicables¹⁴⁸, ainsi que de décrire l'écosystème régional¹⁴⁹ et d'identifier les impacts cumulatifs et résiduels¹⁵⁰.

53. En résumé, le Secrétariat juge que la réponse donnée par le gouvernement du Mexique n'aborde pas ce qui constitue l'une de principales préoccupations soulevées par les auteurs, à savoir que le Mexique « a évité de réaliser un examen exhaustif des impacts environnementaux du projet CIP-Playa Espiritu en fragmentant pour les fins de son analyse le projet »¹⁵¹ en plusieurs phases ou volets évalués isolément ou de façon différée, sans tenir compte de l'importance des impacts cumulatifs¹⁵². Or, l'allégation suivant laquelle les impacts ne se feront pas sentir uniquement sur le site du projet, mais également hors site, en raison de l'ampleur et de la complexité des phénomènes à l'extérieur du site en raison du projet, est une question qui mérite d'être examinée dans le cadre d'un dossier factuel¹⁵³. Un tel dossier aiderait le public à comprendre l'application par la Partie du processus d'évaluation des impacts environnementaux lorsqu'un projet est divisé et exécuté en plusieurs phases, et lui permettrait de déterminer si, en l'occurrence, cette évaluation s'est faite de manière fragmentée¹⁵⁴.

iii) Application de l'article 24 du REIA

54. Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'appliquer l'article 24 du REIA, qui habilite le Semarnat à demander de façon discrétionnaire à d'autres organismes et organes gouvernementaux, dans le cadre du processus d'évaluation des impacts environnementaux, des avis techniques et à en tenir compte. Ils affirment que le Semarnat, « abusant du pouvoir de discrétion que lui accorde la loi », a autorisé le projet CIP Playa Espiritu en ne tenant pas compte des avis émis par les instances qui se sont penchées sur la viabilité de cette initiative sur le plan environnemental¹⁵⁵.

¹⁴⁶ Le volume des matériaux issus des travaux de construction est de 7 993 691 m³, chiffre qui, divisé par 2 500 (soit le nombre de mètres cubes correspondant au volume d'une piscine olympique de 50 mètres de long sur 25 mètres de large et 2 mètres de profondeur), équivaut au volume de 3 197 piscines olympiques. Dans la seule référence quant à l'usage qu'on fera des matériaux en question, il est dit que « [les] matières issues du dragage seront utilisés aux fins du projet de développement [...] » : voir EIE-CIP Playa Espiritu, note 86 *supra*, chap. 2, à la p. 34.

¹⁴⁷ REIA, article 13 (section II).

¹⁴⁸ REIA, article 13 (section III).

¹⁴⁹ REIA, article 13 (section IV).

¹⁵⁰ REIA, article 13 (section V).

¹⁵¹ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. 11.

¹⁵² *Ibid.*, aux pp. 11-12.

¹⁵³ Mission consultative Ramsar menée sur le site des Marismas Nacionales, note 135 *supra*.

¹⁵⁴ Cf. LGEEPA, article 35 et REIA, article 44.

¹⁵⁵ *Idem.*

55. Le Mexique déclare que la loi ne confère pas à ces avis techniques un caractère contraignant et qu'elle ne dispose pas qu'on doive en tenir compte durant le processus d'évaluation des impacts environnementaux.¹⁵⁶ Se fondant sur la possibilité de consultation prévue l'article 24 du REIA, le Semarnat a demandé des avis qui —selon la Partie—ont été pris en considération aux fins de l'AIE-CIP Playa Espiritu¹⁵⁷. Cette autorisation en matière d'impacts environnementaux fait référence aux avis émis par la *Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad* (Conabio, Commission nationale pour la connaissance et l'utilisation de la biodiversité), la *Comisión Nacional del Agua* (Conagua, Commission nationale de l'eau), l'*Instituto Mexicano de Tecnología del Agua* (IMTA, Institut mexicain de la technologie de l'eau), la *Comisión de Áreas Naturales Protegidas* (Conanp, Commission des aires naturelles protégées) et la *Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros* (DGZFMATAC, Direction générale de la zone fédérale maritime terrestre et des milieux côtiers) du Semarnat.
56. En effet, l'article 24 du REIA ne confère pas aux avis techniques émis par d'autres instances un caractère contraignant et ne définit pas la façon dont ils doivent être évalués. Cependant, les avis en question font partie du dossier d'évaluation du projet, et on peut —à tout le moins— raisonnablement s'attendre à ce qu'ils soient pris en compte par l'autorité qui les a demandés. Quoi qu'il en soit, le Secrétariat estime que, à la lumière de la réponse du Mexique, la Partie répond—à prime abord—à l'allégation des auteurs concernant la prise en compte des avis techniques émis par d'autres instances au cours du processus d'évaluation des impacts environnementaux, car en consultant l'AIE-CIP Playa Espiritu, on constate qu'ils ont été intégrés et analysés dans le cadre de l'évaluation du projet.¹⁵⁸ Le Secrétariat ne recommande donc pas l'examen de cette allégation dans le cadre d'un dossier factuel.

iv) Application de la Convention de Ramsar

57. Les auteurs affirment que le Mexique omet d'assurer l'application efficace des articles 3.1 et 3.2 de la Convention de Ramsar eu égard à la surveillance, à la conservation et à l'exploitation rationnelle de la zone des Marismas Nacionales. Ils soutiennent que, en manquement à l'obligation du Mexique d'«élaborer et [d']appliquer [son] plan d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides »¹⁵⁹, le projet CIP Playa Espiritu a été autorisé sans que des mesures adéquates ne soient prises pour assurer la pérennité des fonctions écologiques de la zone humide¹⁶⁰. Selon eux, le Semarnat n'a pas pris les mesures nécessaires pour se renseigner au sujet de la modification des caractéristiques écologiques propres au milieu humide des Marismas Nacionales, après avoir autorisé le projet en question¹⁶¹.

¹⁵⁶ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 28.

¹⁵⁷ *Idem.*

¹⁵⁸ C'est le cas des avis techniques émis par la Conabio, la Conagua, l'IMTA, la Conanp et la *Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros* (DGZFMATAC, Direction générale de la zone fédérale maritime terrestre et des milieux côtiers) du Semarnat, avis retranscrits dans l'AIE-CIP Playa Espiritu, aux pp. 41 à 52.

¹⁵⁹ *Convention de Ramsar*, article 3.1.

¹⁶⁰ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. A-2.

¹⁶¹ *Idem.*

58. Eu égard au concept de l' 'utilisation rationnelle' auquel fait référence l'article 3.1 de la Convention de Ramsar, la Conférence des Parties (COP) à ladite Convention a établi la définition suivante :

L'utilisation rationnelle des zones humides est le maintien de leurs caractéristiques écologiques obtenu par la mise en œuvre d'approches par écosystème dans le contexte du développement durable.¹⁶²

59. Les Parties à la Convention de Ramsar ont déterminé ce qui suit :

La phrase "*dans le contexte du développement durable*" a pour intention de reconnaître que si une certaine mise en valeur des zones humides est inévitable et si de nombreuses formes de mise en valeur apportent des avantages importants à la société, celles-ci peuvent se faire de manière durable selon des approches élaborées sous l'égide de la Convention; il ne convient pas de conclure que "la mise en valeur" est un objectif pour chaque zone humide.¹⁶³

60. Le Secrétariat a déterminé que ces critères et résolutions de la COP peuvent orienter la compréhension des allégations relatives à l'application effective des dispositions en question de la Convention de Ramsar (voir 19-22).

61. Le Mexique soutient que, conformément aux obligations découlant de la Convention Ramsar, on a tenu compte dans l'AIE-CIP Playa Espiritu du fait que l'instrument en question « n'interdit pas la réalisation de projets sur des sites figurant dans la liste Ramsar » et que, de toute façon, la DGIRA a évalué l'exploitation rationnelle du site et a proposé des mesures pour la conservation et la remise en état de la zone¹⁶⁴. Après l'évaluation, la DGIRA a déterminé que « aucun phénomène écologique découlant du site [du projet] et ayant une incidence importante sur la zone [Marismas Nacionales] [n'a] été identifié ». Pour cette raison, la DGIRA a conclu que le projet « ne constitue pas un risque ni une source de perturbation importante sur le plan régional de l'hydrodynamique au sein de l'écosystème des Marismas Nacionales¹⁶⁵. »

62. Selon l'information consultée par le Secrétariat, le site Ramsar Marismas Nacionales enjambe deux États, soit ceux de Sinaloa et de Nayarit, et a été inclus dans la liste des zones humides d'importance internationale le 22 juin 1995¹⁶⁶. Sa superficie est de 200 000 ha, et sa désignation à titre de site Ramsar se fonde sur des critères tels que la représentativité, le rôle d'habitat pour des espèces entrant dans une catégorie visée par une politique de protection, la présence de communautés écologiques menacées et la survie d'espèces à une étape critique de son cycle biologique¹⁶⁷. On considère que le site Marismas Nacionales revêt « une importance spéciale pour le maintien de la diversité génétique et écologique de la région »¹⁶⁸. De plus, son écosystème abrite 36 espèces endémiques d'oiseaux aquatiques et assure la survie d'une population de 20 000 oiseaux aquatiques, car il sert de refuge d'hiver à plus de 100 000 oiseaux aquatiques migrateurs¹⁶⁹.

¹⁶² *Convention de Ramsar*, Résolution IX.1, Annexe A (2005).

¹⁶³ *Idem*.

¹⁶⁴ Réponse, note 16 *supra*, aux pp. 93 et 94.

¹⁶⁵ *Idem*.

¹⁶⁶ *Convention de Ramsar*, Liste des zones humides d'importance internationale de Ramsar, (23 juillet 2014), à la p. 27; accessible à : <<http://goo.gl/pcvqS9>>.

¹⁶⁷ Mission consultative Ramsar-Marismas Nacionales, note 135 *supra*.

¹⁶⁸ *Idem*.

¹⁶⁹ *Idem*.

63. Le 12 mai 2010, une partie du site Ramsar Marismas Nacionales a été déclarée aire naturelle protégée à titre de réserve de la biosphère, soit la zone Marismas Nacionales Nayarit¹⁷⁰, et un décret est en projet pour qu'une autre partie du site qui se trouve dans l'État de Sinaloa fasse l'objet de la même désignation et devienne la réserve de la biosphère Marismas Nacionales Sinaloa.¹⁷¹
64. Dans le rapport de la mission consultative Ramsar, on conclut que « un projet de développement touristique de l'envergure et du modèle décrits par [le] Fonatur] et qui prévoit une telle densité d'occupation, n'est pas viable »¹⁷².
65. Bien que la première phase du projet CIP Playa Espiritu¹⁷³ ne représente peut-être pas un impact additionnel contribuant de façon marquante à la détérioration déjà existante du milieu des Marismas Nacionales¹⁷⁴, il n'en reste pas moins que l'EIE¹⁷⁵, les avis techniques¹⁷⁶ et l'AIE¹⁷⁷ ne font pas de la remise en état de la zone humide un objectif stratégique général de la planification, de l'autorisation et de l'exécution du projet. Malgré l'objection du Mexique quant à la possibilité d'aborder des questions relatives à la Convention de Ramsar dans le processus des articles 14 et 15 de l'ANACDE¹⁷⁸, le Conseil, le Secrétariat et les Parties ont en pratique confirmé que les dossiers factuels peuvent sans aucun doute aborder les obligations internationales intégrées au droit interne (voir §20-21

¹⁷⁰ *Decreto por el que se declara como área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera, la región conocida como Marismas Nacionales Nayarit localizada en los municipios de Acaponeta, Rosamorada, Santiago Ixcuintla, Tecuala y Tuxpan en el estado de Nayarit* (Décret déclarant aire naturelle protégée, à titre de réserve de la biosphère, la zone connue sous le nom de Marismas Nacionales Nayarit et située sur les territoires des municipalités d'Acaponeta, de Rosamorada, de Santiago Ixcuintla, de Tecuala et de Tuxpan, dans l'État de Nayarit), publié dans le DOF le 12 mai 2010.

¹⁷¹ Avis informant le grand public qu'il peut consulter les études réalisées pour justifier la prise du *Decreto por el que se pretende declarar como área natural protegida con el carácter de reserva de la biosfera, la zona conocida como Marismas Nacionales Sinaloa, con una superficie de 47,556-25-00 hectáreas, localizada en los municipios de El Rosario y Escuinapa, en el estado de Sinaloa* (Décret en vue de déclarer aire naturelle protégée, à titre de réserve de la biosphère, la zone connue sous le nom de Marismas Nacionales Sinaloa, d'une superficie de 47,556-25 hectares et située sur les territoires des municipalités d'El Rosario et d'Escuinapa, dans l'État de Sinaloa), publié dans le DOF le 5 juin 2008.

¹⁷² Mission consultative Ramsar-Marismas Nacionales, note 135 *supra*.

¹⁷³ AIE-CIP Playa Espiritu, note 112 *supra*, à la p. 57 (« la Première Phase ou la phase 'prioritaire' du projet est autorisée »)

¹⁷⁴ *Ibid.*, à la p. 35 (« les activités économiques qui ont eu lieu [...] ont provoqué un changement dans l'utilisation du sol et la disparition de la couverture végétale »). Voir également EIE-CIP Playa Espiritu, note 86 *supra*, chap. 4, à la p. 19 (« le manque d'inondation cause la perte de structure ou la mortalité de la mangrove »); chap. 4, à la p. 26 (« l'état de conservation que présente la partie des Marismas Nacionales de Sinaloa [...] se trouve sévèrement touché par diverses actions humaines »); chap. 8, à la p. 17 (« le site où doit se réaliser le projet est déjà dégradé »); et chap. 7, à la p. 19 (« la mise en œuvre du projet contribuera au développement économique de la zone et de l'ensemble de ses habitants, sans causer de plus grand dommage à l'environnement que ceux qui ont été causés dans les 40 dernières années »).

¹⁷⁵ AIE-CIP Playa Espiritu, note 112 *supra*, à la p. 41 (selon la Conabio, « il doit être recommandé de ne pas mettre en œuvre ce projet »), et à la p. 42 (la construction de la marina [...] modifiera le flux souterrain, et il pourrait [...] en résulter des changements dans la qualité de l'eau »).

¹⁷⁶ Diagnostic-UNAM, note 91 *supra*, à la p. 89 (« devront être évitées [...] les activités récréatives de forte intensité ») et à la p. 91 (« éviter la construction de brise-lames [...] » et opter pour « des plages et des dunes sans aucune infrastructure ou avec des infrastructures minimales »).

¹⁷⁷ AIE-CIP Playa Espiritu, note 112 *supra*, à la p. 35 (« l'information présentée [...] décrit les composantes environnementales auxquelles il serait porté atteinte ») et à la p. 54 (« le paysage actuel (modifié) de l'écosystème régional a été touché par les activités productives »).

¹⁷⁸ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 104.

supra). Le défaut prétendu de prendre en considération l'impact environnemental de la totalité du projet de développement touristique de même que l'absence d'une évaluation adéquate des incidences inévitables de la réalisation du projet à l'extérieur du site¹⁷⁹ ainsi que l'exclusion dans l'évaluation de composantes nécessaires au projet, tel que l'approvisionnement en eau potable¹⁸⁰, soulèvent des questions importantes qui concernent l'application de la Convention de Ramsar et que la réponse du Mexique ne clarifie pas¹⁸¹. Un dossier factuel aiderait le public à comprendre l'application effective que fait la Partie du processus d'évaluation des impacts environnementaux dans les cas où le projet se trouve sur un site Ramsar.

3. Projet Entremares

66. Le projet Entremares consiste en l'aménagement d'une superficie de 390,76 ha dans la péninsule d'El Mogote, face à la baie de La Paz (au nord) et à Ensenada de La Paz (au sud)¹⁸². Il prévoit le lotissement du site; la construction d'hôtels, de condominiums et de villas, de clubs de plage, de restaurants, de bars et de commerces; un club de golf, une station de dessalement et une station de traitement des eaux usées; des voies d'accès et de circulation, des infrastructures, des installations de services publics et divers agréments¹⁸³. Les travaux d'urbanisation prévus incluent la construction d'installations à usage résidentiel, touristique et commercial, et de 6 840 chambres d'hôtel¹⁸⁴. L'autorisation en matière d'impact environnemental du projet Entremares a été octroyée le 25 novembre 2009 par le document officiel S.G.P.A./DGIRA/DG/6884/09 (la « AIE-Entremares »).

i) Application de l'article 35 de la LGEEPA et de l'article 44 du REIA

67. Les auteurs allèguent que le Mexique a omis d'assurer l'application efficace de l'article 35 de la LGEEPA et des articles 13 et 44 du REIA en ayant permis la fragmentation du projet aux fins de l'évaluation des impacts du projet Entremares¹⁸⁵. Les auteurs affirment que le projet Entremares ne tient pas compte de l'incidence qu'aurait la création d'un nouveau centre de population à El Mogote. Les auteurs allèguent également que, dans son évaluation, le Semarnat ne prend pas en considération les répercussions éventuelles sur les écosystèmes de mangroves de la zone, sur le volume d'eau disponible dans la région et sur les espèces qui vivent à El Mogote¹⁸⁶. Le Mexique répond que la DGIRA « a évalué les

¹⁷⁹ *Ibid.*, à la p. 54 (« les superficies pour lesquelles est demandé un changement d'utilisation du sol [...] équivalent à 0,06% de la superficie totale du site ») et p. 55 (« son approvisionnement en eau est conditionnel à des travaux futurs »).

¹⁸⁰ *Ibid.*, à la p. 55 (« il n'est pas garanti que la demande en eau nécessaire au projet soit satisfaite »).

¹⁸¹ *Convention de Ramsar*, articles 3.1 (« Les Parties contractantes élaborent et appliquent leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la Liste et, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire ») et article 3.2 (« Chaque Partie contractante prend les dispositions nécessaires pour être informée dès que possible des modifications des caractéristiques écologiques des zones humides situées sur son territoire et inscrites sur la Liste, qui se sont produites, ou sont en train ou susceptibles de se produire, [...] »).

¹⁸² Consultores en Gestión, Política y Planeación Ambiental S.C., *Manifestación de impacto ambiental, modalidad regional del Proyecto Entremares* (étude d'impact sur l'environnement régionale visant le projet Entremares), chap. 1, à la p. 1 [EIE-Entremares].

¹⁸³ *Idem.*

¹⁸⁴ *Idem.*

¹⁸⁵ Communication originale, note 2 *supra*, à la p. 12.

¹⁸⁶ *Idem.*

impacts environnementaux cumulatifs et résiduels, ainsi que les stratégies pour assurer la prévention et l'atténuation des incidences néfastes », conformément à ce que prévoit l'article 35 de la LGEEPA et les articles 13 et 44 du REIA¹⁸⁷.

68. Il ressort clairement de la réponse fournie par le Mexique que la DGIRA prend en considération la superficie totale qui sera occupée par les infrastructures du projet en la mettant en perspective avec les superficies couvertes par les divers types de végétation présents¹⁸⁸. Cependant, elle ne mesure pas l'incidence qu'aurait un projet d'une telle amplitude et les activités qu'il prévoit sur l'écosystème régional. L'article 13 du REIA requiert que l'EIE de tout projet inclue une évaluation exhaustive des impacts environnementaux cumulatifs et résiduels sur l'écosystème régional dans lequel se trouvera le projet en question. Qui plus est, l'AIE-Entremares ne fournit pas d'information précise sur les impacts cumulatifs que causerait la création d'un centre de population à El Mogote¹⁸⁹. Les articles 35 de la LGEEPA et 44 du REIA requiert que le Semarnat évalue « les effets possibles des travaux et activités » d'un projet donné. Par exemple, en consultant l'AIE-Entremares, on constate que la DGIRA n'a pas inclus d'analyse relative à cette question et se limite à affirmer que « l'entreprise promotrice propose un système particulier de gestion et d'aménagement de l'environnement »¹⁹⁰, sans traiter directement des impacts cumulatifs découlant d'autres processus engendrés par le projet en question, en raison de la combinaison d'effets néfastes sur l'environnement, en l'occurrence ceux qui seraient générés par la création d'un centre de population.
69. Le Secrétariat souligne aussi que l'EIE-Entremares n'aborde pas les impacts cumulatifs possibles des travaux et activités liés au projet avec ceux d'autres projets en cours de réalisation à El Mogote (en l'occurrence, le projet Paraíso del Mar). Pour sa part, l'AIE-Entremares fait mention de l'impact du projet, mais en se limitant à la superficie du site; elle ne donne aucun détail au sujet de l'interaction entre les éléments et les processus potentiellement néfastes générés par l'ensemble des composantes du projet et les écosystèmes voisins¹⁹¹. L'article 13, section (V) du REIA prévoit qu'une EIE doit inclure l'identification des effets cumulatifs de tout projet sur l'écosystème régional.
70. En ce sens, les articles 35 de la LGEEPA et 44 du REIA énoncent clairement que l'autorité compétente doit prendre en considération, pour tout projet soumis à une évaluation : i) l'ensemble des composantes du ou des écosystèmes concerné(s), et non pas uniquement les ressources qui seront affectées (p. ex. la superficie couverte de végétation); ii) l'utilisation de ressources naturelles, afin que soit respectée la capacité de charge de l'écosystème; iii) la mise en œuvre de mesures de prévention et d'atténuation afin de réduire le plus possible les effets néfastes du projet¹⁹². Le REIA définit les impacts environnementaux cumulatifs comme « [l']effet sur l'environnement de l'intensification des impacts d'activités

¹⁸⁷ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 16.

¹⁸⁸ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 18 (« l'entreprise promotrice affirme que l'impact sur la végétation sera 'permanent et négligeable', en raison du fait que les types de végétations présents sur le site se retrouvent partout dans l'écosystème régional [...] [et qu'] en terme de superficie l'impact est négligeable »).

¹⁸⁹ Cf. DGIRA (Semarnat), document officiel SGPA/DGIRA/DG/6884/09, qui contient l'autorisation en matière d'impacts environnementaux du projet Entremares [AIE-Entremares].

¹⁹⁰ *Ibid.*, à la p. 54.

¹⁹¹ Réponse, note 16 *supra*, aux pp. 17-18.

¹⁹² Cf. articles 35 de la LGEEPA et 44 du REIA.

particulières, laquelle résulte de l'interaction avec d'autres activités menées dans le passé ou à l'heure actuelle ».¹⁹³

71. Le Secrétariat détermine que les questions soulevées ci-dessus peuvent être examinées dans le cadre d'un dossier factuel, de façon à ce que le public nord-américain puisse tirer ses propres conclusions quant à la question de savoir si on n'a pris ou non en considération les impacts cumulatifs qui pourraient découler du projet Entremares, tel que l'exige la législation de l'environnement en question.

ii) Application de l'article 60 *ter* de la LGVS

72. Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'appliquer l'article 60 *ter* de la LGVS, car d'après eux l'EIE relative au projet Entremares fait défaut de démontrer que la réalisation de ce dernier ne portera pas atteinte à l'écosystème de mangroves¹⁹⁴. Les auteurs font valoir que le site de ce projet Entremares se trouve dans une zone où abondent les mangroves et que son autorisation —de l'avis de la Conabio—entraînerait une atteinte temporaire à l'écosystème en raison de la création d'un réseau de chenaux de marée, des apports en matières organiques et d'une éventuelle modification des flux naturels, ce qui aurait des répercussions sur la faune et sur les aires de reproduction et de nidification¹⁹⁵.
73. À ce sujet, la DGIRA a jugé que le projet [TRADUCTION] « respecte l'interdiction de procéder à des activités ou travaux d'extraction, de remblayage de transplantation ou d'élagage dans une mangrove », ajoutant qu'on s'est engagés à conserver intacte la superficie actuelle totale des trois communautés de palétuviers qui se trouvent dans les environs du joutent le site du projet. La DGIRA estime aussi que le projet respecte la capacité de charge de l'écosystème en matière de développement touristique—car il n'utilise pas ni n'affecte les communautés de palétuviers—ainsi que l'intégrité des aires de nidification—car on ne propose aucune modification des communautés existantes—, et qu'il ne prévoit aucun changement dans les caractéristiques et les services écologiques des mangroves¹⁹⁶. Enfin, selon la DGIRA, le promoteur du projet a proposé la construction de canaux en tant que mesure compensatoire en partant de la prémisse selon laquelle les communautés de palétuviers sont « isolées, ne se suivent pas et sont fragmentées par des bandes de terre argileuse salinisée », et le projet « représente, en ce qui concerne les services écologiques, une occasion de compensation et d'accroissement en raison de ce qui est proposé »¹⁹⁷.
74. Le Secrétariat note que les auteurs soutiennent, en se fondant sur un avis technique de la Conabio, qu'« Il peut y avoir une altération temporaire de l'écosystème en raison de la construction d'un réseau de chenaux de marée, des apports en matières organiques et d'une possible modification des flux naturels »¹⁹⁸. Le Secrétariat considère que la réponse du Mexique aborde la question de la restriction par l'article 60 *ter* de la LGVS des activités ou travaux d'extraction, de remblayage, de transplantation ou d'élagage dans une mangrove, car —selon l'information consultée— le projet ne comporte pas d'impacts sur les trois communautés de palétuviers¹⁹⁹, lesquelles s'avèrent fragmentées par des bandes de terre

¹⁹³ REIA, article 3 (section VII).

¹⁹⁴ Communication originale, note 2 *supra*, à la p. 12.

¹⁹⁵ *Idem*.

¹⁹⁶ AIE-Entremares, note 190 *supra*, à la p. 33.

¹⁹⁷ *Ibid.*, à la p. 34.

¹⁹⁸ Communication originale, note 2 *supra*, à la p. 12.

¹⁹⁹ AIE-Entremares, note 190 *supra*, à la p. 33.

argileuse salinisée à la suite d'un processus de détérioration qui transforme la mangrove en terres argileuses, et ces dernières, en dunes »²⁰⁰. En outre, on propose dans le cadre du projet des mesures de compensation écologique qui sont « conforme[s] à l'objectif de la disposition analysée » et un programme de surveillance de la zone côtière de mangroves »²⁰¹. La DGIRA a également considéré, entre autres facteurs, que l'intégrité du flux hydrologique, de l'écosystème et de la zone d'influence ne serait pas affecté sur le site du projet; que le fait que les dunes gagnent du terrain a une incidence néfaste sur la mangrove; que le réseau de canaux proposé ne modifierait pas la zone marine lagunaire adjacente mais qu'il permettrait de restaurer—bien que de façon modeste— les terres salpêtreuses²⁰².

75. Considérant ce qui précède, le Secrétariat ne recommande pas la constitution d'un dossier factuel afin d'examiner le prétendu défaut d'appliquer efficacement l'article 60 *ter* de la LGVS eu égard au projet Entremares.

iii) Application de la NOM-059

76. Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'appliquer la NOM-059 en ce qui concerne la protection des espèces qui entrent dans une catégorie établie pour les espèces menacées et qui sont présentes sur le site du projet Entremares. De plus, ils considèrent que la réalisation du projet pourrait avoir des répercussions sur le requin-baleine et les espèces de dauphins qui sont protégées en vertu de ladite norme, et que l'EIE n'explique pas comment ces espèces traverseront la zone d'influence du projet sans être affectées²⁰³. D'après eux, la *Dirección de Política Ambiental* (DPA, Direction de la politique environnementale) du Semarnat a jugé que l'EIE-Entremares mentionne l'impact que pourraient avoir les embarcations sur les populations de dauphins repérées dans la zone du site du projet²⁰⁴.
77. Le Mexique soutient que la disposition applicable à la NOM-059 n'est pas identifiée²⁰⁵. Dans sa réponse, il cite l'avis de l'une de ses divisions administratives²⁰⁶, selon lequel la zone dont il est question « présente un indice de fragilité élevée »²⁰⁷, qu'elle comporte des « aires de distribution d'espèces et de populations qui sont à risque »²⁰⁸ parmi lesquelles « le concombre de mer [ou holothurie] la tortue luth, la tortue, la tortue olivâtre, le requin pèlerin, le requin blanc, le rorqual à bosse et le rorqual bleu »²⁰⁹. Cette même unité administrative affirme le projet ne peut être autorisé que si ses impacts environnementaux ne porte pas préjudice—entre autres— « aux espèces et aux populations qui sont à risque et prioritaires en matière de conservation » ni aux « zones humides côtières (principalement les mangroves) »²¹⁰. Dans l'ensemble, la DGIRA a déterminé que « le promoteur a fourni

²⁰⁰ *Ibid.*, à la p. 34.

²⁰¹ *Idem.*

²⁰² *Idem.*

²⁰³ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. 14.

²⁰⁴ *Idem.*

²⁰⁵ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 77.

²⁰⁶ Il s'agit de la *Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial* (DGPAIRS, Direction générale de la politique environnementale et de l'intégration régionale et sectorielle) du Semarnat.

²⁰⁷ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 78.

²⁰⁸ *Idem.*

²⁰⁹ *Ibid.*, à la p. 79.

²¹⁰ *Idem.*

de l'information démontrant que le projet ne portera pas atteinte aux espèces et aux populations qui sont à risque et prioritaires en ce qui concerne la conservation, ni aux zones humides côtières (principalement les mangroves) », entre autres aspects²¹¹. Le Mexique souligne que la DGIRA a assorti son autorisation de conditions telles que l'instauration de certains programmes de surveillance des milieux terrestre et aquatique²¹².

78. La NOM-059 est un instrument juridico-administratif qui établit les catégories d'espèces sauvages menacées à l'échelle du Mexique et définit les critères pour les inscriptions, les suppressions et les modifications dans ces catégories à l'aide d'une méthode d'évaluation du risque d'extinction²¹³. Le Secrétariat estime que la mention des espèces visées par ladite norme est suffisante pour qu'on examine la question de l'application des dispositions relatives à la protection des espèces menacées dans le cadre du processus d'évaluation des impacts environnementaux. Au Mexique, la législation requiert que l'autorité compétente refuse une autorisation lorsque des travaux « pourraient donner lieu à ce qu'une ou plusieurs espèces soient déclarées comme menacées ou en danger d'extinction ou lorsque les travaux porteraient atteinte auxdites espèces »²¹⁴.
79. La réponse du Mexique ne présente pas d'information supplémentaire sur la principale préoccupation soulevée par les auteurs, à savoir la protection efficace des espèces à risque présentes dans la zone du projet²¹⁵. Cette réponse ne précise pas le processus utilisé par la EIE pour évaluer les aspects relatifs aux espèces entrant dans une catégorie faisant l'objet d'une protection et présentes sur le site du projet, ni n'indique dans quelle mesure DGIRA a pris en considération ces aspects lorsqu'elle a accordé son autorisation²¹⁶. Par exemple, en ce qui concerne la NOM-059, on n'aborde pas dans l'EIE la question de savoir si les espèces à risque subiraient des impacts en raison des déplacements des résidents et des visiteurs provenant de la ville de La Paz²¹⁷. L'information fournie dans l'EIE ne permet pas non plus de savoir clairement si le Semarnat a adopté la perspective prudente dans l'application de la NOM-059 à la lumière de l'information présentée l'EIE²¹⁸. De plus, la réponse ne donne pas d'information sur les mesures préventives —qu'elles soient proposées dans l'EIE ou incluses sous forme de conditions dans l'AIE— visant à ce que, dans le cadre de l'utilisation de l'eau et de l'élimination de la saumure, on garantisse « la protection des espèces qui sont à risque menacées et prioritaires »²¹⁹. Soulignons que le

²¹¹ *Idem.*

²¹² *Idem.*

²¹³ NOM-059, disposition 1. « Objectif et champs d'application ».

²¹⁴ Conformément à l'article 35 de la LGEEPA cité dans la communication, le Semarnat a le pouvoir de « refuser l'autorisation lorsque: [...] b) les travaux ou activités en question pourraient donner lieu à ce qu'une ou plusieurs espèces soient déclarées comme menacées ou en danger d'extinction ou lorsque les travaux ou activités porteraient atteinte auxdites espèces [...] ».

²¹⁵ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 19 (en ce qui concerne la NOM-059 « on dénombre sur le site du projet 6 espèces de reptiles, 2 espèces d'oiseaux terrestres, 2 espèces d'oiseaux aquatiques, et 1 espèce de mammifère [...] l'entreprise promotrice conclut [...] que le site du projet n'est pas une zone faunique d'importance à l'échelle de la baie de La Paz »). Voir aussi, p. 78 (sur le site du projet il existe des « zones de distributions d'espèces et de populations à risque » et l'unité environnementale « présente un niveau de fragilité très haut »).

²¹⁶ Cf. Réponse, note 16 *supra*, à la p. 79 (où il est conclut que « le projet ne portera pas atteinte aux espèces et populations à risque »).

²¹⁷ EIE-Entremares, note 182 *supra*, chap. 6, à la p. 118.

²¹⁸ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 78.

²¹⁹ *Ibid.*, à la p. 79.

Secrétariat a mentionné, dans sa décision en vertu du paragraphe 14(1)²²⁰, que le TFJFA avait indiqué dans sa décision que la DGIRA avait « omis de se prononcer » au sujet des activités liées au projet ainsi que leur conformité à la NOM-059.²²¹

80. Le Secrétariat juge que la constitution d'un dossier factuel fournirait de l'information factuelle pertinente sur l'évaluation du projet Entremares en ce qui concerne la présence d'espèces visées par la NOM-059 sur le site de ce projet.

iv) Application de la Convention de Ramsar

81. Les auteurs allèguent que l'autorisation en matière d'impacts environnementaux du projet Entremares contrevient aux articles 3.1 et 3.2 de la Convention de Ramsar. Ils affirment que la baie de La Paz, où se trouve le site prévu pour le projet, a été désignée en 2007 comme zone humide d'importance internationale²²². Selon les auteurs, depuis la désignation de cette zone à titre de site Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz, la Partie « est tenue de gérer ces sites de manière à assurer le maintien des caractéristique écologiques de chacun et ainsi que leurs fonctions écologiques et hydrologiques essentielles »²²³. Ils affirment également que les obligations des Parties à la Convention sont énoncées en détail dans les résolutions et recommandations de la COP, lesquelles établissent des « normes pour l'évaluation des impacts environnementaux et la protection des zones humides contre les changements climatiques »²²⁴, notamment par la prise en compte des fonctions écologiques et hydrologiques du site Ramsar en question. En vertu de l'article 3.1 de la Convention de Ramsar, les Parties, dont le Mexique, « élaborent et appliquent leurs plans d'aménagement de façon à favoriser la conservation des zones humides inscrites sur la Liste et, autant que possible, l'utilisation rationnelle des zones humides de leur territoire. »²²⁵. Quant à l'article 3.2, il porte que chacune des Parties à la convention doit prendre « les dispositions nécessaires pour être informée dès que possible des modifications des caractéristiques écologiques des zones humides situées sur son territoire ». Le Secrétariat invoque les concepts d'« utilisation rationnelle » et de « développement durable » mis de l'avant par ladite convention (§§58-59 *supra*) et propose que les résolutions de la COP orientent l'interprétation des dispositions citées dans la communication (§§19-22 *supra*).

82. Dans l'AIE-Entremares, on signale que la zone humide appelée « Humedales Mogote-Ensenada de La Paz » a été ajoutée à la liste des sites Ramsar, le 2 février 2008, raison pour laquelle la Convention du même nom s'applique à cette zone²²⁶. On estime que, au total, 86,8 ha de la superficie visée par le projet Entremares se trouvent à l'intérieur des limites de ce site. À ce sujet, l'IE en question mentionne que, bien que le projet se trouve dans un site Ramsar, « on assurera entièrement l'intégrité de la superficie actuelle des trois communautés de palétuviers », qu'il n'y aura « pas de changement aux caractéristiques et

²²⁰ Décision en vertu du paragraphe 14(1), §89.

²²¹ *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa* (TFJFA, Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative), cinquième chambre de la région métropolitaine, décision rendue dans le dossier 4083/11-17-05-7 (2 août 2012), à la p. 45.

²²² Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. 14, et Conanp, *Ficha Informativa de los Humedales Ensenada La Paz* (fiche descriptive de Ramsar sur les zones humides : Ensenada de la Paz) (27 octobre 2007).

²²³ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. A2.

²²⁴ *Idem*.

²²⁵ Convention de Ramsar, article 3.1.

²²⁶ AIE-Entremares, note 190 *supra*, à la p. 37.

fonctions écologiques actuelles » et que « ces communautés ne connaîtront aucune modification »²²⁷. Le promoteur soutient qu'il a proposé « des mesures concrètes pour accroître les biens et services écologiques liés à la mangrove »²²⁸ et que le projet n'aura pas d'effet sur la migration des quelque 20 000 oiseaux migrateurs qui traversent le corridor Chametla-Centenario et l'estuaire de Zacatecas, à l'extérieur du site du projet.

83. Par ailleurs, on reconnaît dans l'AIE-Entremares qu'il y a dans des secteurs adjacents au site du projet une « circulation et une présence temporaire d'oiseaux migrateurs » et que celles-ci sont sans doute situées en partie sur le site Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz²²⁹. En outre, à l'évidence on trouve sur ce site Ramsar des espèces importantes telles que la petite sterne (*Sterna antillarum*), qui fait l'objet d'une protection spéciale, et l'une de ses sous-espèces (*Sterna antillarum browni*, ou petite sterne de la Californie), qui est menacée d'extinction²³⁰. Même si cette aire ne jouxte pas directement le site du projet, on manque d'information démontrant que le projet n'aura pas d'incidence —de par les activités qu'il prévoit—sur l'aire de nidification en question.
84. Bien que la réalisation du projet sur le site Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz ne doive pas, en principe, avoir une incidence sur la superficie des trois mangroves qu'on y trouve, l'AIE-Entremares ne donne pas non plus d'information au sujet des répercussions des activités liées au projet sur ce site Ramsar et sur la mangrove d'El Mogote. La réponse du Mexique ne traite pas des effets de plusieurs aspects du projet, notamment la consommation de l'eau, le rejet des eaux résiduelles, l'élimination des déchets et l'incidence possible sur un site accueillant 20 000 oiseaux qui, lors de leur migration, passent plusieurs jours, voire plusieurs semaines, sur les berges de cette anse²³¹.
85. La réponse du Mexique ne précise pas non plus si, s'agissant d'un site Ramsar, les résolutions de la COP ont éclairé d'une quelconque façon le processus d'évaluation des impacts environnementaux. Outre la question de déterminer si les résolutions de la COP font partie ou non de l'ordre juridique interne du Mexique et sans vouloir aborder le fondement juridique de ces résolutions, le Secrétariat considère qu'un dossier factuel ferait la lumière sur la mesure dans laquelle ces résolutions peuvent orienter l'application des articles 3.1 et 3.2 de la Convention de Ramsar à l'évaluation des impacts environnementaux du projet Entremares.
86. Le Secrétariat estime qu'un dossier factuel pourrait apporter de l'information plus détaillée sur la conservation du milieu humide et sur les mesures adoptées dans la foulée du projet Entremares, en plus d'éclaircir dans quelle mesure la proximité du site de ce projet pourrait avoir une incidence sur les processus écologiques à El Mogote, à la lumière des articles 3.1 et 3.2 de la Convention de Ramsar.

4. Projet Paraíso del Mar

87. Le site du projet Paraíso del Mar se trouve dans la péninsule de El Mogote, face à la baie de La Paz, dans la municipalité de La Paz, État de Baja California Sur. L'EIE du projet indique qu'il s'agit d'un « un mégaprojet à volets multiples » qui prévoit l'exploitation de

²²⁷ *Ibid.*, à la p. 38.

²²⁸ *Idem.*

²²⁹ *Ibid.*, à la p. 39.

²³⁰ *Idem.*

²³¹ Secrétariat de la Convention de Ramsar, *Ficha Informativa de los Humedales Ensenada La Paz* (fiche descriptive de Ramsar sur les zones humides : Ensenada de la Paz) (23 octobre 2007).

508,34 ha dans la zone terrestre et de 39 ha dans la zone marine par la construction de 2 120 chambres d'hôtel, de 2 286 condominiums, de deux terrains de golf, d'une aire commerciale, d'un centre de convention, de club de plage, d'une marina de 500 place, d'un port à sec et d'un quai assorti d'un terminal ainsi que l'instauration de divers services associés au projet²³².

88. Le 9 mars 2004, la DGIRA a octroyé l'autorisation en matière d'impacts environnementaux pour le projet Paraíso del Mar (l'« AIE/2004-Paraíso del Mar »). D'après l'information fournie par la Partie, l'AIE/2004-Paraíso del Mar a fait l'objet d'un recours en annulation qui a donné lieu à une décision rendue le 14 janvier 2013, par la onzième chambre de la région métropolitaine du TFJFA, et dans laquelle est déclarée l'annulation de cette autorisation et ordonné que soit accordée une autre autorisation qui tienne compte—entre autres choses—de la NOM-022²³³. Le 13 mai 2013, la DGIRA a publié le document officiel SGPA/DGIRA/DG/3118, par la voie duquel elle autorisait, moyennant des conditions, le projet Paraíso del Mar (l'« AIE/2013-Paraíso del Mar »).²³⁴

i) Application de l'article 35 de la LGEEPA et des articles 13 et 44 du REIA

89. Les auteurs affirment que le Semarnat n'a pas évalué les impacts cumulatifs, sur les écosystèmes voisins, du nouveau centre de population dans le secteur d'El Mogote, malgré l'évidence d'impacts sur les écosystèmes de mangrove, les espèces qui y vivent et le volume d'eau disponible dans la région²³⁵. Le Mexique répond que la DGIRA a « bel et bien évalué ces impacts [cumulatifs] », conformément aux dispositions afférentes de l'article 35 de la LGEEPA et de l'article 44 du REIA²³⁶.
90. Dans sa réponse, le Mexique traite de l'AIE/2013-Paraíso del Mar, qui décrit les impacts environnementaux du projet et les mesures de prévention, d'atténuation et de compensation proposées²³⁷. Il y présente un tableau qui résume les mesures à adopter eu égard à la disparition de couverture végétale de la mangrove, à la détérioration de l'habitat de la faune terrestre et à l'atteinte au milieu aquatique²³⁸. Toutefois, le Secrétariat remarque que ni la réponse du Mexique ni l'AIE/2013-Paraíso del Mar ne fournit d'information sur les impacts cumulatifs du projet, puisqu'on ne mentionne pas l'interaction entre les incidences du projet et celles d'activités qui ont déjà eu lieu ou qui sont en cours²³⁹.
91. L'article 13 (section V) du REIA requiert que l'EIE inclue une description des impacts cumulatifs—comme dans le cas de la construction et du fonctionnement du projet Entremares—, tandis que les articles 35 de la LGEEPA et 44 du REIA imposent à

²³² Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C., *Manifestación de impacto ambiental, modalidad regional, del proyecto Paraíso del Mar* (étude d'impact sur l'environnement régionale visant le projet Paraíso del Mar), chap. 2, aux pp. 7 et 8 [« EIE-Paraíso del Mar »].

²³³ DGIRA (Semarnat), document officiel SGPA/DGIRA/DG/03118 (13 mai 2013), qui contient l'autorisation en matière d'impacts environnementaux visant le projet Paraíso del Mar [« AIE/2013-Paraíso del Mar »], aux pp. 7 et 8.

²³⁴ *Idem.*

²³⁵ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. 12.

²³⁶ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 21.

²³⁷ *Idem.*

²³⁸ *Ibid.*, aux pp. 21 et 22.

²³⁹ Les impacts environnementaux cumulatifs découlent de « [l']effet sur l'environnement de l'intensification des impacts d'activités particulières, laquelle résulte de l'interaction avec d'autres activités menées dans le passé ou à l'heure actuelle », REIA, article 3 (section VII).

l'autorité compétente de prendre en considération toutes les composantes de travaux ou d'activités et leurs impacts sur l'écosystème. Bien que la réponse mentionne les impacts sur la mangrove, la faune et le milieu marin, et présente un résumé des plans et programmes visant à les atténuer, il faut signaler que ni la réponse ni l'AIE/2013-Paraíso del Mar ne présente d'information au sujet de l'ensemble des aspects du projet, par exemple la population flottante qui résulterait de l'exploitation de 2 120 chambres d'hôtel et de 2 286 condominiums dans le cadre du projet Paraíso del Mar. Il convient également de souligner que l'AIE-Paraíso del Mar autorise la réalisation et l'exploitation d'une partie du projet et reconnaît l'existence de projets connexes que l'autorité compétente devrait également examiner dans l'avenir²⁴⁰, mais elle n'évalue pas l'interaction entre les activités liées au projet Paraíso del Mar et celles qui s'inscrivent dans les projets connexes.

92. Un dossier factuel aiderait le public nord-américain à comprendre la manière dont on a évalué les impacts environnementaux en fragmentant les projets prétendument sans égard aux impacts cumulatifs. Le Secrétariat détermine que la constitution d'un dossier factuel est justifiée en ce qui concerne l'application efficace de l'article 35 de la LGEEPA et des articles 13 et 44 du REIA au projet Entremares.

ii) Application de l'article 5 (section II) de la LGVS

93. Les auteurs allèguent que le Semarnat n'a pas tenu compte des impacts environnementaux liés à la construction d'une marina à El Mogote avant d'autoriser le projet Paraíso del Mar, faisant ainsi défaut d'appliquer l'article 5 (section II) de la LGVS²⁴¹. D'après les auteurs, l'AIE/2013-Paraíso del Mar prévoit simplement que le programme de surveillance environnementale requis devra prévenir les impacts environnementaux et déterminer l'importance des effets des activités nautiques sur le biote dans la zone marine²⁴².
94. Pour sa part, le Mexique affirme que la DGIRA a bel et bien évalué les impacts environnementaux possibles du projet de construction d'une marina à El Mogote²⁴³. Il estime que, avant d'autoriser ce projet, la DGIRA a jugé que la marina et le port à sec seraient construits en deux étapes²⁴⁴, que la construction de canaux d'accès au port à sec aurait des avantages au point de vue écologique pour l'écosystème de la mangrove²⁴⁵, que le projet ne porterait pas atteinte à l'intégrité de la mangrove grâce à la conception du port à sec et du quai²⁴⁶, et que la construction d'un canal périphérique autour de la zone de mangrove du site du projet améliorerait la structure et les fonctions écologiques de cet écosystème, de telle sorte que l'intégrité de son flux hydrologique ne serait pas atteinte²⁴⁷. D'après la DGIRA, le projet est conforme à la NOM-022, et la question d'une éventuelle altération de l'habitat de la faune terrestre a été correctement évaluée.
95. La communication ne fournit pas d'information plus détaillée pour étayer la présumée omission d'appliquer le principe de précaution à la AIA-Paraíso del Mar²⁴⁸. À la lumière

²⁴⁰ AIE/2013-Paraíso del Mar, note 233 *supra*, à la p. 52.

²⁴¹ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. 10.

²⁴² *Idem*.

²⁴³ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 25.

²⁴⁴ AIE/2013-Paraíso del Mar, note 233 *supra*, à la p. 12.

²⁴⁵ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 25.

²⁴⁶ *Idem*.

²⁴⁷ *Idem*.

²⁴⁸ LGVS, article 5 (section II).

de la réponse du Mexique, on constate que la communication ne soulève pas de doutes graves au sujet des mesures préventives mises en oeuvre aux termes de l'article 5 (section II) de la LGVS ni ne fait allusion aux circonstances dans lesquelles de l'information scientifique probante ferait défaut.

96. Par conséquent, le Secrétariat a décidé de ne pas recommander l'examen de la présumée omission d'assurer l'application efficace de l'article 5 (section II) de la LGVS dans le cadre d'un dossier factuel.

iii) Application de la NOM-022

97. Les auteurs affirment que le Mexique omet d'assurer l'application efficace des dispositions 4.16 et 4.42 de la NOM-022 portant sur la protection de essences de palétuviers formant les mangroves. D'après eux, le Semarnat « reconnaît dans l'autorisation que le projet ne respecte pas les exigences en matière de distances énoncées dans l'article en question [disposition 4.16 de la NOM-022] », car on a décidé d'autoriser la construction d'un port à sec dans l'écosystème de la mangrove en avançant comme justification l'argument selon lequel « le site des activités prévues ne se trouve pas dans un secteur adjacent ou voisin de l'écosystème, mais à l'intérieur même de ce dernier [...] »²⁴⁹. Les auteurs soulignent également que le projet Paraíso del Mar semble avoir une incidence sur la réalimentation en eau des puits naturels d'El Mogote²⁵⁰. Selon les auteurs, on aurait reconnu dans l'EIE-Paraíso del Mar que le projet Paraíso del Mar aura « des impacts environnementaux importants en raison de la construction de 2 050 chambres d'hôtel, d'une aire commercial, d'une zone de résidences unifamiliales et multifamiliales et deux terrains de golf sur les dunes d'El Mogote », et que « à l'évidence ces constructions empêcheront le stockage de l'eau de pluie »²⁵¹. Pour sa part, le Secrétariat a souligné que l'EIE-Paraíso del Mar mentionne le fait que, selon la Conabio, l'aquifère « est en train de se vider et qu'il est en voie de salinisation et de contamination à cause des déchets solides et des rejets d'eaux usées », et il serait bon de recommander « le rétablissement des aquifères, la gestion de la croissance urbaine et le traitement des déchets urbains »²⁵².
98. Le Mexique affirme que l'AIE/2013-Paraíso del Mar contient une analyse systématique de l'application des dispositions de la NOM-022 et indique les critères établis par ladite norme et l'analyse qu'en fait la DGIRA²⁵³.
99. Dans l'AIE/2013 Paraíso del Mar, la DGIRA déclare que l'unité hydrologique d'El Mogote présente « une absence totale d'apport permanent ou temporaire en eau douce superficielle »²⁵⁴, que, dans cette zone désertique, « il pleut seulement quelques jours par année »²⁵⁵ et que le réseau de canaux dont la construction est proposée par le promoteur « améliorerait passablement la situation eu égard à la salinité interstitielle »²⁵⁶. La DGIRA mentionne aussi qu'on entend rétablir les interactions hydrodynamiques entre les milieux salpêtrés et la zone marine —ce qui garantirait l'intégrité de l'unité hydrologique de la

²⁴⁹ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. 13.

²⁵⁰ *Idem*.

²⁵¹ *Idem*.

²⁵² Décision en vertu du paragraphe 14(1), §82.

²⁵³ Réponse, note 16 *supra*, aux pp. 41-50.

²⁵⁴ *Ibid.*, à la p. 41.

²⁵⁵ *Idem*.

²⁵⁶ *Ibid.*, à la p. 42.

mangrove—²⁵⁷, que les canaux proposés permettraient une réduction de la salinité dans les zones qui connaissent une détérioration²⁵⁸, que le promoteur a présenté une version modifiée du projet dans laquelle il propose la restauration des zones de mangrove²⁵⁹, que la proposition de mise en place d'un réseau de canaux se fonde sur des études scientifiques qui définissent la ligne de base de l'écosystème régional²⁶⁰ et que, en somme, on a analysé dans le dossier du projet l'intégrité hydrologique des milieux humides de la péninsule d'El Mogote²⁶¹.

100. Au sujet de la distance minimale de 100 mètres entre le projet et la mangrove, la DGIRA déclare ce qui suit :

La majeure partie des infrastructure comprises dans le projet se situent dans un secteur adjacent aux écosystèmes de mangrove, mais respectent la distance de 100 mètres prévue par l'article 4.16 de la norme NOM-022-SEMARNAT-2003 [...] cependant, dans le cas de la construction du port à sec, dont le site se trouve dans l'écosystème de mangrove et pour lequel le promoteur a une autorisation permettant un changement d'utilisation du sol en zone forestière [...] l'article 4.16 ne s'applique pas [...] ²⁶²

101. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat juge que l'application de la NOM-022 n'a pas à être examinée dans le cadre d'un dossier factuel.

iv) Application du décret relatif à la zone forestière protégée interdite (ZFPI)

102. Selon les auteurs, le décret qui déclare zone forestière protégée interdite les terres entourant la ville de La Paz (le « décret de zone forestières protégée interdite » ou « décret de ZFPI »)²⁶³—un instrument de planification en vigueur dans le secteur du projet— n'aurait pas été pris en compte dans le cadre de l'AIE/2013-Paraíso del Mar, en violation de l'article 35 de la LGEEPA²⁶⁴. Ce décret porte que :

L'exploitation des ressources forestières dans la zone en question, mentionnée à l'article premier du présent décret, ne peut viser que le bois mort.²⁶⁵

103. Le Mexique soutient qu'on a bel et bien tenu compte, aux fins de l'AIE-Paraíso del Mar, du décret de ZFPI, au moment d'autoriser le projet en question²⁶⁶. À ce sujet, mentionnons que l'AIE/2013-Paraíso del Mar fait mention de la décision rendue le 14

²⁵⁷ *Ibid.*, aux pp. 42-43.

²⁵⁸ *Ibid.*, à la p. 43.

²⁵⁹ *Ibid.*, à la p. 45.

²⁶⁰ *Ibid.*, à la p. 47.

²⁶¹ *Ibid.*, à la p. 48.

²⁶² AIE/2013-Paraíso del Mar, note 233 *supra*, à la p. 19.

²⁶³ *Departamento Forestal de Caza y Pesca* (ministère de la Chasse et de la Pêche en zone forestière), décret déclarant zone forestière protégée interdite les terres environnant la ville et le port de La Paz, dans l'État de Baja California, publié dans le DOF le 24 août 1938; accessible à : <http://goo.gl/MTThU> [« Décret de ZFPI »]. .

²⁶⁴ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. 11.

²⁶⁵ Décret de ZFPI, note 263 *supra*.

²⁶⁶ Réponse de la Partie, note 16 *supra*, à la p. 9, en référence à la décision rendue le 14 janvier 2013 par la onzième chambre de la région métropolitaine du TFJFA, relativement au recours en annulation 32183/06-17-11-3.

janvier 2013 par le pouvoir judiciaire, laquelle mentionne que le projet « se trouve dans la zone visée [par le décret de ZFPI], ce qui entraîne des conséquences sur le plan juridique. »²⁶⁷. En application de cette décision judiciaire, l'AIE/2013-Paraíso del Mar comporte un passage dans lequel on analyse la conformité des travaux et activités prévus par le projet au décret de ZFPI²⁶⁸.

104. La DGIRA a reconnu que le site du projet Paraíso del Mar se trouve dans la zone visée par le décret de ZFPI qui est en vigueur depuis 1938²⁶⁹ et a pris en considération le fait que, en 1996, on a établi dans la LGEEPA des catégories correspondant à des niveaux de protection pour les aires naturelles protégées²⁷⁰, dont font partie les réserves et les zones forestières²⁷¹. L'autorisation en matière d'impacts environnementaux signale également que, lors de la modification de la LGEEPA survenue en 1996, on a ajouté une disposition transitoire qui prévoit la reclassification d'une ANP dans le cas où les conditions qui ont donné lieu à sa création ont changé, ce qui ne s'est pas produit selon la DGIRA²⁷². Même si le décret de ZFPI a restreint les activités d'exploitation et de mise en valeur dans la zone, il est possible, en vertu des dispositions législatives qui ont permis la création de cette zone, d'autoriser de telles activités à conditions que des études techniques en établissent le bien-fondé²⁷³. D'après la DGIRA, l'article 117 de la LGDFS prévoit un mécanisme pour une telle analyse et l'étude technique réalisée pour l'AIE-Playa Espiritu conclut que « les conséquences juridiques du lieu des activités et travaux n'empêchent pas leur réalisation, car ils [...] n'entraînent d'aucune manière les impacts que l'instrument juridique en question vise à éviter »²⁷⁴.

105. À la lumière de la réponse du Mexique, le Secrétariat estime que le présumé défaut de tenir compte du décret ZFPI dans le cadre du processus d'évaluation des impacts environnementaux du projet Playa Espiritu n'est pas une question qui justifie la constitution d'un dossier factuel.

v) Application de l'article 1 de la LGVS par opposition à la LGDFS

106. Selon les auteurs, ce n'est pas la Loi générale sur l'exploitation forestière durable qui s'applique eu égard à l'autorisation de modifier l'utilisation du sol sur le site du projet Paraíso del Mar, mais bien la LGVS à laquelle la conformité de cette autorisation aurait dû être évaluée et déterminée²⁷⁵. Ils citent le paragraphe 1(2) de la LGVS : « [l']exploitation durable des ressources forestières ligneuses et non ligneuses ainsi que des espèces vivant uniquement dans l'eau est réglementée par les lois relatives aux forêts et à la pêche, respectivement, à moins qu'il ne s'agisse d'espèces ou de populations à risque »²⁷⁶. Ils font valoir que l'autorisation en matière d'impacts environnementaux du projet Paraíso del Mar mentionne la présence, sur le site du projet,

²⁶⁷ AIE/2013-Paraíso del Mar, note 233 *supra*, à la p. 9.

²⁶⁸ *Ibid.*, aux pp. 24 à 28.

²⁶⁹ *Ibid.*, à la p. 24.

²⁷⁰ Décret portant modification, ajout et abrogation de diverses dispositions de la LGEEPA, publié dans le DOF le 13 décembre 1996.

²⁷¹ LGEEPA, article 53.

²⁷² AIE/2013-Paraíso del Mar, note 233 *supra*, à la p. 25.

²⁷³ *Ibid.*, à la p. 26.

²⁷⁴ *Ibid.*, à la p. 27.

²⁷⁵ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. A-6.

²⁷⁶ LGVS, paragraphe 1(2) (italiques ajoutés).

d'essences de palétuvier protégées, à savoir : le palétuvier blanc (*Laguncularia racemosa*), le palétuvier rouge (*Rhizophora mangle*) et le palétuvier noir (*Avicennia germinans*), qui figurent dans les listes de la NOM-059 en tant qu'espèces menacées²⁷⁷. Pour les auteurs, la présence d'espèces menacées sur le site du projet fait en sorte que ce soit la LGVS, non la LGDFS, qui s'applique²⁷⁸. Pourtant, remarquent-ils, l'AIE afférente ne fait pas référence à l'applicabilité de la LGVS.

107. Le Mexique répond que toute modification de l'utilisation du sol en zone forestière est réglementée par la LGDFS, non par la LGVS²⁷⁹. Il estime que toute élimination totale ou partielle de la végétation des mangroves dans une zone forestière aux fins d'une activité non forestière « constitue un changement d'utilisation du sol en zone forestière » et nécessite l'autorisation préalable du Semarnat par l'entremise de la *Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos* (DGFS, Direction générale de la gestion des forêts et des sols)²⁸⁰. En outre, pour ce qui est de l'exploitation durable d'espèces faisant partie d'une catégorie à risque aux termes de la NOM-059, la LGVS dispose en effet qu'elle est assujettie à cet instrument juridique²⁸¹. Toutefois, signale le Mexique, lorsqu'il n'y a pas exploitation durable de ressources forestières, comme dans le cas du projet Paraíso del Mar, la loi applicable est la LGDFS et non la LGVS²⁸². Le Mexique précise que le but de l'exploitation durable des ressources forestière (ligneuses et non ligneuses) consiste en une utilisation rationnelle et durable desdites ressources²⁸³, alors que le changement d'utilisation du sol en zone forestière vise « l'élimination de végétation dans une zone forestière afin de faire un autre usage (non forestier) de cette zone », comme c'est le cas pour le projet Paraíso del Mar.²⁸⁴

108. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat conclut que l'allégation relative à l'application de la LGVS en ce qui a trait à l'exploitation durable des ressources forestière (ligneuses et non ligneuses) ne mérite pas d'être examinée dans le cadre d'un dossier factuel.

vi) Application de la Convention de Ramsar

109. Les auteurs allèguent que le Mexique omet d'appliquer les articles 3.1 et 3.2 de la *Convention de Ramsar* en ce qui concerne l'autorisation du projet Paraíso del Mar, ajoutant que ce dernier a été approuvé sans que n'aient été mises en œuvre des mesures nécessaires sur le plan écologique et hydrologique²⁸⁵. Les auteurs soulignent que, après avoir autorisé le projet en question, les autorités compétentes n'ont pas pris de mesures de surveillance ou de vérification des conditions écologiques sur le site Ramsar Humedales

²⁷⁷ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. A-6.

²⁷⁸ Communication révisée, note 14 *supra*, aux pp. A-5 et A-6.

²⁷⁹ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 81.

²⁸⁰ *Idem*. La Partie mentionne, entre autres dispositions, aux articles 16 (section XX), l'article 58 (section I), les articles 117 et 118 de la LGDFS (qui habilite le Semarnat à accorder —exceptionnellement— des autorisations pour modifier l'utilisation des terrains forestiers moyennant une étude technique justificative et des mesures de compensation forestière afférentes), de même que les articles 120 à 127 de son règlement (qui vise le processus de modification de l'utilisation du sol en terrain forestier).

²⁸¹ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 81.

²⁸² *Ibid.*, à la p. 82.

²⁸³ *Idem*.

²⁸⁴ *Idem*.

²⁸⁵ Communication révisée, note 14 *supra*, à la p. A-2.

Mogote-Ensenada de La Paz²⁸⁶. Ils soutiennent également que les obligations du Mexique à l'égard de ce site sont énoncées dans les résolutions et les recommandations de la COP.²⁸⁷

110. Le Mexique répond qu'il a tenu compte des fonctions écologiques et hydrologiques du site Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz,²⁸⁸ « afin d'assurer l'intégrité fonctionnelle de l'écosystème de la mangrove et la continuité des services écologiques qu'il fournit »²⁸⁹. Le Mexique signale également que, selon les études présentées en annexe de l'EIE, les infrastructures et activités prévus par le projet Paraíso del Mar « n'altéreront pas le réseau hydrologique de la mangrove », grâce à la mise en oeuvre de mesures qui induiraient le ruissellement en nappe au sein de la mangrove²⁹⁰. Ces études concluent que le projet tel que proposé n'aura pas d'impacts sur le flux hydrologique parce que la zone où la mangrove sera retirée « a [déjà] subi des perturbations » et parce qu'un programme de gestion permettra un suivi des changements pouvant survenir dans l'écosystème régional. Pour ces raisons, d'après lesdites études, le projet ne portera pas atteinte à l'intégrité des interactions entre la mangrove, les dunes et la zone maritime adjacente, étant donné que « la direction du flux et du reflux de la marée au sein de l'écosystème régional et local ne sera pas modifiée »²⁹¹
111. Les Parties de la Convention de Ramsar s'engagent à favoriser la conservation des zones humides (article 3.1), et à être informées dès que possible des modifications des caractéristiques écologiques des zones humides produites par suite de la réalisation de projets (article 3.2). À ce sujet, l'évaluation du projet Paraíso del Mar se fonde sur la perturbation préexistente de la zone humide pour autoriser le projet, sans fournir aucune indication sur la nécessité de restaurer la zone humide en question. Ainsi, l'autorisation du projet justifie le retrait de la mangrove sans traiter des critères de restauration contenus dans la Convention de Ramsar. D'ailleurs, le Secrétariat observe que l'AIE/2013-Paraíso del Mar ne fait pas référence à la Convention de Ramsar et que la conformité du projet avec les obligations découlant de cette convention n'est pas abordée. Or une telle conformité est requise puisqu'en vertu de l'article 13 (section III) du REIA —cité dans la communication révisée— toute EIE doit faire le lien entre le projet et le droit applicable. Le Secrétariat a déjà abordé dans la présente notification les concepts d'« utilisation rationnelle » et de « développement durable » adoptés par cette convention (§§58-59 *supra*) et l'idée que les résolutions de la COP peuvent orienter l'interprétation des articles 3.1 y 3.2 (§§19-22 *supra*).
112. La réponse du Mexique ne précise pas non plus si les résolutions de la COP définissent d'une façon ou d'une autre le processus d'évaluation des impacts environnementaux que le projet Paraíso del Mar aurait sur le site Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz. Pour déterminer si les résolutions de la COP sont incorporées à l'ordre juridique du Mexique et sans vouloir aborder la question du fondement juridique de celles-ci, un dossier factuel permettrait de faire la lumière sur la mesure dans laquelle ces résolutions

²⁸⁶ *Idem.*

²⁸⁷ *Ibid.*, à la p. A-3.

²⁸⁸ Réponse, note 16 *supra*, à la p. 97. Dans sa réponse, le Mexique mentionne le [TRADUCITON] « site Ramsar Cabo Pulmo », mais, de toute évidence, il veut parler du site Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz.

²⁸⁹ *Idem.*

²⁹⁰ *Ibid.*, à la p. 98.

²⁹¹ *Idem.*

doivent orienter l'application de la Convention de Ramsar au processus d'évaluation des impacts environnementaux du projet Paraíso del Mar.

113. Le Secrétariat recommande donc la constitution d'un dossier factuel afin d'aborder la question de l'application efficace des articles 3.1 et 3.2 de la Convention de Ramsar dans le cas du projet Paraíso del Mar.

IV. NOTIFICATION

114. Le Secrétariat a analysé la communication SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*) à la lumière de la réponse fournie par le gouvernement des États Unis du Mexique et, au moyen de la présente notification, il avise le Conseil de la CCE que la constitution d'un dossier factuel est justifié en ce qui concerne cette communication afin d'examiner les allégations d'omissions d'assurer l'application efficace des dispositions suivantes :

Projet CIP Playa Espiritu

- i. article 36 du REIA, eu égard à l'inclusion d'une information technique plus complète et de meilleure qualité dans l'EIE-CIP Playa Espiritu (§§34-39 *supra*);
- ii. article 35 de la LGEEPA; articles 13 et 44 du REIA et article 5 (section II) de la LGVS, en ce qui a trait à l'évaluation des impacts cumulatifs et à la présumée fragmentation du projet (§§40-53 *supra*), et
- iii. articles 3.1 et 3.2 de la Convention de Ramsar, eu égard à la conservation, à l'utilisation rationnelle et à l'exploitation du site Ramsar Marismas Nacionales (§§57-65 *supra*).

Projet Entremares

- iv. article 35 de la LGEEPA et articles 13 et 44 du REIA, relativement à l'évaluation des impacts cumulatifs et de la présumée fragmentation du projet (§§67-71 *supra*);
- v. la NOM-059, eu égard aux espèces présentes sur le site du projet qui sont mentionnées dans cette norme (§§76-80 *supra*), et
- vi. articles 3.1 et 3.2 de la Convention de Ramsar, en ce qui concerne la conservation, l'utilisation rationnelle et l'exploitation du site Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz (§§81-86 *supra*).

Projet Paraíso del Mar

- vii. article 35 de la LGEEPA et articles 13 et 44 du REIA eu égard à l'évaluation des impacts cumulatifs et la présumée fragmentation du projet (§§89-92), et
- viii. articles 3.1 et 3.2 de la Convention de Ramsar, relativement à la conservation, à l'utilisation rationnelle et à l'exploitation du site Ramsar Humedales Mogote-Ensenada de La Paz (§§109-113 *supra*).

115. Invoquant les résolutions du Conseil 01-06²⁹² et 12-06²⁹³ ainsi que la disposition 19.5 des Lignes directrices eu égard à la question de savoir si la constitution d'un dossier factuel est justifiée, et conformément aux objectifs de l'ANACDE en matière de transparence,

²⁹² Résolution du Conseil n° 01-06, Réponse au rapport du Comité consultatif public mixte (CCPM) sur les enseignements tirés de l'examen du processus visé aux articles 14 et 15 (29 juin 2001).

²⁹³ Adoption de la version modifiée des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et y 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (11 juillet 2012).

de participation du public et d'application efficace de la législation de l'environnement²⁹⁴, le Secrétariat invite le Conseil à assurer l'application efficace des objectifs de l'ANACDE par la voie d'une résolution autorisant la constitution d'un dossier factuel dont la portée sera celle que recommande la présente notification.

Respectueusement soumis à l'attention du Conseil ce 5 septembre 2014.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale



Par : La directrice exécutive,
Irasema Coronado

²⁹⁴ ANACDE, article 1: Objectifs, alinéas *g*) et *h*).