

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale
Notification du Secrétariat au Conseil en vertu du paragraphe 24.28(1)
de l'Accord Canada-États-Unis-Mexique

Auteurs de la communication : MOCE Yax Cuxtal, A.C., et coll.
Partie : États-Unis du Mexique
Communication originale : 21 juillet 2022
Communication révisée : 21 octobre 2022
Décision : 17 avril 2023
N° de la communication : **SEM-22-002 (*Tren Maya*)**

Table des matières

I. INTRODUCTION	1
II. ANALYSE	3
A. Notification des procédures judiciaires en cours	3
i) La procédure en question est-elle mise en œuvre par la Partie?	5
ii) La procédure a-t-elle lieu en temps opportun et conformément aux lois qui la régissent?	6
iii) L'affaire en question et les lois environnementales font-elles l'objet d'une procédure en instance?	7
iv) La procédure peut-elle potentiellement résoudre la question soulevée dans la communication?	12
B. Analyse des allégations présentées dans la communication SEM-22-002	13
i) Nature préventive du processus d'évaluation des répercussions environnementales..	13
ii) Manque d'études accompagnant la déclaration de répercussions environnementales.....	16
iii) Changement d'affectation des terres forestières	19
iv) Fragmentation alléguée de l'évaluation des répercussions environnementales	21
v) Accès à l'information sur l'environnement.....	24
vi) Absence présumée de mesures d'application efficace de la part du Profepa.....	25
III. NOTIFICATION	26

Résumé

Le 21 juillet 2022, Moce Yax Cuxtal, A.C. et d'autres organisations et personnes (ci-après « les auteurs ») ont présenté une communication au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE), dans laquelle ils allèguent que le Mexique (ci-après « la Partie ») omet d'appliquer efficacement ses lois environnementales en ce qui concerne la construction du tronçon 5-Sud du projet Tren Maya dans les municipalités de Solidaridad et de Tulum, dans l'État de Quintana Roo, au Mexique.

Les auteurs de la communication SEM-22-002 (*Tren Maya*) soutiennent que la législation fédérale en matière d'environnement n'a pas été rigoureusement respectée dans le processus d'évaluation et d'autorisation du tronçon 5-Sud du Tren Maya. Ils signalent que ce chantier aura des conséquences négatives dans la région, étant donné qu'il se situe dans une zone karstique caractérisée par une grande quantité de fractures, de failles et de cénotes; des dépressions fermées; l'infiltration rapide de l'eau; des grottes et cavernes abondantes; l'absence de courants de surface. Les auteurs affirment en outre que le tronçon 5-Sud du Tren Maya causera des dommages à l'écosystème de la région, particulièrement au système sous-marin Sac Actun-Dos Ojos, et invoquent un défaut d'application efficace de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM, Constitution politique des États-Unis du Mexique) et de différentes lois fédérales ayant pour objet l'évaluation des répercussions environnementales (ERE), le changement d'affectation des terres forestières, la protection des espèces sauvages et la préservation de la qualité de l'eau.

Après avoir analysé la communication et les informations fournies par les auteurs à l'appui de leurs allégations, le Secrétariat a déterminé, le 1^{er} décembre 2022, que la communication en question était recevable et a demandé à la Partie d'y répondre. Le 11 janvier 2022, le Secrétariat a reçu la réponse de la Partie, laquelle fait état de l'existence de procédures judiciaires et administratives en cours, et fournit des informations sur le processus d'autorisation environnementale et de changement d'affectation des terres pour le projet.

Quand une Partie lui fait part de procédures judiciaires et administratives en cours, le Secrétariat doit avoir à l'esprit qu'il n'est autorisé à clore la communication sur la base de ce motif exceptionnel qu'après avoir pris en compte un certain nombre de facteurs. En l'espèce, le Secrétariat a conclu, après examen, qu'aucune des procédures en question n'a été ouverte ou engagée par la Partie; qu'il n'existe aucune information indiquant que les procédures sont menées en temps opportun; que l'objet des procédures ne coïncide pas avec les questions soulevées dans la communication ou avec les lois environnementales visées; qu'il n'est pas évident qu'elles soient en mesure de résoudre les questions soulevées par les auteurs.

À cet égard, il importe de noter que les recours en *amparo* notifiés par la Partie portent exclusivement sur des questions constitutionnelles et n'abordent pas les questions d'application de lois fédérales susceptibles de faire l'objet d'un examen, lesquelles constituent un aspect central de la communication. En ce qui concerne les plaintes de citoyens notifiées par la Partie, outre le fait qu'elles ont été déposées, la réponse ne mentionne pas de mesures d'application en rapport avec des travaux et activités sur le tronçon 5-Sud du Tren Maya.

Pour ces raisons, le Secrétariat considère que les procédures susmentionnées ne justifient pas la clôture de la communication et que, conséquemment, leur existence n'empêche pas le Secrétariat d'examiner si la constitution d'un dossier factuel est justifiée.

Après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse de la Partie, le Secrétariat a conclu que des questions centrales demeurent ouvertes concernant l'omission alléguée d'application des lois environnementales qui justifient la constitution d'un dossier factuel concernant : i) la nature préventive du processus d'évaluation des répercussions environnementales (processus d'ERE) du projet Tren Maya; ii) l'absence alléguée d'études géophysiques et de mécanique des sols; iii) le changement d'affectation des terres forestières; iv) la fragmentation alléguée de l'ERE du projet; v) la mise en œuvre de la procédure de traitement des plaintes de citoyens à l'égard du projet.

Ci-après, le Secrétariat expose ses motifs et en notifie le Conseil et le Comité sur l'environnement en vertu du paragraphe 24.28(1) de l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique* (ACEUM).

I. INTRODUCTION

1. Le 1^{er} juillet 2020 a marqué l'entrée en vigueur de l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique* (ACEUM) et de l'*Accord de coopération environnementale entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique* (ACE). Depuis cette date, le processus relatif aux communications sur les questions d'application (processus SEM, selon son acronyme anglais), instauré à l'origine en vertu des articles 14 et 15 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE), est régi par les articles 24.27 et 24.28 de l'ACEUM, tandis que les modalités de mise en œuvre du processus SEM par le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE)¹ sont désormais stipulées dans l'ACE².
2. Le processus SEM permet à toute personne d'une Partie, c'est-à-dire toute personne physique ou morale établie selon les lois en vigueur au Canada, aux États-Unis ou au Mexique, de présenter une communication alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de ses lois environnementales³. Le Secrétariat de la CCE (ci-après « le Secrétariat ») examine d'abord la communication afin de déterminer si elle satisfait aux critères énoncés aux paragraphes 24.27(1) et (2) de l'ACEUM, et si tel est le cas, il détermine également, selon les dispositions du paragraphe 24.27(3), si la communication justifie une réponse de la Partie visée. Le Secrétariat décide en outre, à la lumière de la réponse de la Partie, si la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel, auquel cas il en informe le Conseil de la CCE et le Comité sur l'environnement⁴, en indiquant ses motifs conformément au paragraphe 24.28(1). Dans le cas contraire, il met un terme au processus d'examen de la communication⁵.
3. Le 21 juillet 2022, un groupe formé des organisations Moce Yax Cuxtal, A.C., Grupo Gema del Mayab, A.C., Red de Formadores Socio Ambientales, Sélvame del Tren, Cenotes Urbanos et Jaguar Wild Center, A.C., et de 18 personnes physiques en leur nom personnel (collectivement, « les auteurs de la communication » ou « les auteurs »)⁶ ont présenté au Secrétariat de la CCE, conformément au paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM, une communication alléguant que la Partie omet d'appliquer efficacement ses lois environnementales relativement à la construction du

¹ Le Canada, le Mexique et les États-Unis (ci-après les « Parties ») ont établi la CCE en 1994 aux termes de l'ANACDE, et ses organes constitutifs comprennent le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM).

² En vertu du paragraphe 2(3) de l'ACE, la CCE « continuera d'exercer ses activités conformément aux modalités en place au moment de l'entrée en vigueur [de l'ACE] ».

³ L'ACEUM établit qu'une communication peut être présentée par « toute personne d'une Partie », entendue, conformément aux définitions générales de l'article 1.5, comme « un ressortissant [personne physique qui a la nationalité ou qui est résident permanent] d'une Partie ou une entreprise [toute entité ou organisation privée, publique ou sociale constituée ou organisée conformément au droit applicable] d'une Partie ».

⁴ Constitué en vertu du paragraphe 24.26(2) de l'ACEUM, le Comité sur l'environnement est chargé de superviser la mise en œuvre du chapitre 24 de ce même Accord.

⁵ Pour en savoir plus sur les différentes étapes du processus SEM, le Registre public des communications ainsi que les décisions et dossiers factuels du Secrétariat, voir le site Web de la CCE à l'adresse www.ccc.org/fr/communications-sur-les-questions-dapplication/.

⁶ Le Secrétariat a déterminé que toutes les organisations signataires de la communication ne pouvaient pas être considérées comme des auteurs, du fait que des informations n'étaient disponibles que sur le statut juridique de Moce Yax Cuxtal, A.C., Grupo Gema del Mayab, A.C., et Jaguar Wild Center, A.C. Voir la note 10 *infra*.

tronçon 5-Sud du projet *Tren Maya*, dans les municipalités de Solidaridad et de Tulum, dans l'État de Quintana Roo (ci-après « le projet »)⁷.

4. Le 22 août 2022, le Secrétariat a déterminé que la communication SEM-22-002 (*Tren Maya*) ne satisfaisait pas à tous les critères de recevabilité énoncés à l'article 24.27 de l'ACEUM, et en a informé les auteurs dans une décision prise en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) du même Accord⁸. Le 21 octobre 2022, le Secrétariat a reçu une communication révisée contenant les informations demandées dans la décision⁹.
5. Le 1^{er} décembre 2022, le Secrétariat a déterminé que la communication SEM-22-002 (*Tren Maya*) satisfaisait aux critères de recevabilité énoncés au paragraphe 24.27(2) de l'ACEUM, et qu'en vertu du paragraphe 24.27(3), la communication méritait une réponse du gouvernement du Mexique concernant l'application efficace des instruments législatifs suivants¹⁰ :
 - a. Les cinquième et sixième paragraphes de l'article 4 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM, Constitution politique des États-Unis du Mexique).
 - b. Les paragraphes 5(III), (VIII) et (XI), 15(XII), et 28(I) et (VII), et les articles 34, 162, 170, 189, 192, 193 et 194 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).
 - c. Les articles 93, 97 et 154, et les paragraphes 155(VII) et (XII) de la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* (LGDFS, Loi générale sur le développement forestier durable).
 - d. Les paragraphes 5(I) et 58(a), et l'article 107 de la *Ley General de Vida Silvestre* (LGVS, Loi générale sur les espèces sauvages).
 - e. Les paragraphes 7 bis(I) et 14 bis 5(I), (IX) et (XX) de la *Ley de Aguas Nacionales* (LAN, Loi sur les eaux nationales).
 - f. Les paragraphes 418(I) et (III) du *Código Penal Federal* (CPF, Code pénal fédéral).
6. Le 30 janvier 2023, le Secrétariat a reçu la réponse du gouvernement du Mexique (ci-après « la Partie »)¹¹, dans laquelle sont fournies des informations concernant le processus d'évaluation des répercussions environnementales (processus d'ERE) et le changement d'affectation des terres visées par le projet. La réponse fait également état de l'existence de procédures administratives et judiciaires en cours liées à l'application efficace des cinquième et sixième paragraphes de l'article 4 de la CPEUM; des paragraphes 5(III), (VIII) et (XI), et des articles 162, 170, 189, 192, 193 et 194 de la LGEEPA; de l'article 154 et des paragraphes 155(VII) et (XII) de la LGDFS; de

⁷ SEM-22-002 (*Tren Maya*), communication en vertu du paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM (21 juillet 2022) [communication], à l'adresse <<http://bit.ly/3TJvV6z>>.

⁸ SEM-22-002 (*Tren Maya*), décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) de l'ACEUM (22 août 2022), à l'adresse <<http://bit.ly/3V1zK8Z>>.

⁹ SEM-22-002 (*Tren Maya*), communication révisée en vertu du paragraphe 24.27(1) de l'ACEUM (21 octobre 2022), p. 2, à l'adresse <<http://bit.ly/3TGwKwZ>>.

¹⁰ SEM-22-002 (*Tren Maya*), décision en vertu des paragraphes 24.27(2) et (3) de l'ACEUM (1^{er} décembre 2022), à l'adresse <https://bit.ly/DET_22-002_es>.

¹¹ SEM-22-002 (*Tren Maya*), réponse en vertu du paragraphe 24.27(4) de l'ACEUM (30 janvier 2022) [réponse], à l'adresse <https://bit.ly/RSP_22-002es>.

l'article 107 de la LGVS; des paragraphes 418 (I) et (III) du CPF. Vu l'existence de telles procédures en cours en rapport avec la mise en œuvre de dispositions constitutionnelles, et en application de l'alinéa 24.27(4)a) de l'ACEUM, la Partie demande au Secrétariat de clore le processus de communication.

7. En vertu du paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat de la CCE a examiné si, à la lumière de la réponse de la Partie, la communication SEM-22-002 (*Tren Maya*) justifiait la constitution d'un dossier factuel.
8. Après examen, le Secrétariat a découvert qu'aucune des procédures n'a été ouverte ou engagée par la Partie; qu'il n'existe aucune information indiquant que les procédures sont menées en temps opportun; que l'objet des procédures ne coïncide pas avec les questions soulevées dans la communication ou avec les lois environnementales visées; qu'il n'est pas évident qu'elles soient en mesure de résoudre les questions soulevées par les auteurs. Il convient de souligner que les recours en *amparo* notifiés par la Partie portent sur des questions constitutionnelles et non sur l'application efficace des lois fédérales citées par les auteurs. En ce qui concerne les plaintes de citoyens notifiées par la Partie, outre le fait qu'elles ont été déposées, la réponse ne mentionne pas de mesures d'application en rapport avec des travaux et activités sur le tronçon 5-Sud du *Tren Maya*.
9. En somme, après avoir examiné la communication à la lumière de la réponse, le Secrétariat a conclu que des questions centrales demeurent ouvertes concernant l'omission alléguée d'application des lois environnementales qui justifient la constitution d'un dossier factuel concernant : i) la nature préventive du processus d'ERE du projet *Tren Maya*; ii) l'absence alléguée d'études géophysiques et de la mécanique des sols; iii) le changement d'affectation des terres forestières; iv) la fragmentation alléguée de l'ERE du projet; v) la mise en œuvre de la procédure de traitement des plaintes de citoyens à l'égard du projet.
10. Le Secrétariat rappelle que le paragraphe 2(3) de l'ACE l'autorise à reprendre les politiques, les lignes directrices, les procédures, les décisions et les résolutions mises en application quand l'ANACDE était en vigueur, dans la mesure où ces instruments sont compatibles avec l'ACEUM et l'ACE¹². Ci-après, le Secrétariat expose les motifs de sa recommandation.

II. ANALYSE

A. Notification des procédures judiciaires en cours

11. La transparence et la crédibilité du processus SEM exigent un examen rigoureux et indépendant de l'existence des procédures judiciaires et administratives en cours notifiées par la Partie. L'ACEUM ne stipule pas que le seul fait de notifier une procédure en cours constitue une raison valable pour clore une communication. Le texte prévoit plutôt que le Secrétariat analyse les informations transmises par la Partie concernant des procédures judiciaires ou administratives en

¹² SEM-97-001 (*BC Hydro*), notification en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE (27 avril 1998), note de bas de page 9 [notification BC Hydro], à l'adresse <<https://bit.ly/3GkdZfg>>.

« 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* » [traduction].

cours et détermine si ces informations autorisent la clôture d'une communication¹³. Ce rôle du Secrétariat est corroboré par l'historique des communications et se vérifie dans la pratique depuis le début de la mise en œuvre du processus SEM, en 1994, pour une majorité de communications ayant fait l'objet d'un vote du Conseil favorable à la constitution d'un dossier factuel¹⁴.

12. Le Secrétariat a souvent rappelé qu'il n'est pas un tribunal, que ses décisions « ne sont pas contraignantes pour les Parties ou les auteurs, et que les dossiers factuels ne sont pas des jugements ou des opinions judiciaires sur l'omission alléguée d'appliquer efficacement les lois environnementales ». Le dossier factuel fournit des informations pertinentes relatives à l'application efficace des lois environnementales visées, sans fournir de conclusion ni de recommandation. C'est pourquoi le Secrétariat désire souligner que les dossiers factuels ne peuvent « “interférer” avec les procédures internes en cours de la même façon qu'une décision judiciaire pourrait le faire » [traduction]¹⁵.
13. Le seuil permettant de déterminer l'existence d'une procédure judiciaire ou administrative et les cas dans lesquels elle doit être rejetée doivent être interprétés de manière stricte. Une interprétation large suggérerait qu'une communication peut être close automatiquement sur la base d'une simple affirmation qu'une procédure est en cours. L'application d'un tel critère pourrait nuire à la crédibilité du processus SEM en général.
14. Le Secrétariat doit assurer un minimum de prévisibilité et d'équité dans la mise en œuvre du processus de communication¹⁶. Cela tient en grande partie à sa capacité à analyser de manière indépendante la réponse d'une Partie, et à rejeter la communication lorsque la Partie joue un rôle actif dans l'application des lois environnementales visées.
15. Le pouvoir du Secrétariat de déterminer si les procédures en cours notifiées par la Partie entraînent la clôture du processus de communication découle du principe qu'un traité ne peut

¹³ SEM-01-001 (*Cytrar II*), décision en vertu du paragraphe 14(3) de l'ANACDE (13 juin 2001), à l'adresse <https://bit.ly/DET_14_3-01-001_es>, p. 5 : « [...] c'est seulement dans le cas concret où l'objet d'une communication est également l'objet d'une procédure en instance que le Secrétariat est autorisé à mettre fin à l'examen de la communication, sans analyser de façon plus approfondie la communication [...] » [traduction].

¹⁴ SEM-96-003 (*Oldman River I*); SEM-97-001 (*BC Hydro*); SEM-98-004 (*BC Mining*); SEM-00-004 (*BC Logging*); SEM-00-006 (*Tarahumara*); SEM-01-001 (*Cytrar II*); SEM-02-003 (*Pâtes et papiers*); SEM-03-003 (*Lac de Chapala II*); SEM-04-002 (*Pollution environnementale à Hermosillo*); SEM-04-005 (*Centrales électriques au charbon*); SEM-05-003 (*Pollution environnementale à Hermosillo II*); SEM-06-003 et SEM-06-004, regroupées (*Ex Hacienda El Hospital II et III*); SEM-06-005 (*Espèces en péril*); SEM-06-006 (*Parc national Los Remedios*); SEM-07-005 (*Résidus de forage à Cunduacán*); SEM-07-001 (*Minera San Xavier*); SEM-09-003 (*Parc national Los Remedios II*); SEM-09-002 (*Terres humides de Manzanillo*); SEM-11-002 (*Canyon du Sumidero II*), SEM-10-002 (*Bassins de résidus de l'Alberta*); SEM-12-001 (*BC Salmon Farms*); SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*); SEM-19-002 (*Projet City Park*); SEM-22-001 (*Pollution à Playa Hermosa*); SEM-21-003 (*Baleine noire de l'Atlantique Nord*).

¹⁵ SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), décision en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE (15 juillet 2009) [décision San Xavier], § 44, à l'adresse <https://bit.ly/DET_07-007>. Voir aussi l'analyse sur la litispendance, § 40-43.

¹⁶ Décision San Xavier, § 33 : « Sans égard à ce qui précède, le Secrétariat doit tenter de garantir un minimum de prévisibilité et, par le fait même, d'équité dans l'application des articles 14 et 15 [de l'ANACDE] » [traduction].

contribuer à la réalisation de son objet et de son but exprès s'il n'est pas efficace¹⁷. À cette fin, il est nécessaire de mettre en œuvre le processus SEM en tenant compte de l'efficacité institutionnelle et en interprétant les dispositions de l'ACEUM de manière constructive afin d'atteindre ses objectifs¹⁸.

16. En résumé, le Secrétariat n'est autorisé à recourir à cette forme exceptionnelle de clôture d'une communication qu'après avoir examiné si la constitution d'un dossier factuel pourrait faire double emploi ou causer des interférences avec des procédures judiciaires ou administratives, et dans cet esprit, il doit considérer : i) si la procédure en question a été engagée et si elle est mise en œuvre par la Partie; ii) si le traitement de cette procédure est opportun et conforme à la législation en vigueur de la Partie; iii) si elle porte sur le sujet visé dans la communication, y compris les lois environnementales citées par les auteurs. En outre, pour procéder à la clôture d'une communication sur la base de ce motif exceptionnel, le Secrétariat examine : iv) s'il est « raisonnable de s'attendre à ce que la procédure judiciaire ou administrative en instance invoquée par la Partie mentionnera, et résoudra éventuellement, les questions soulevées dans la communication¹⁹ ».
17. Afin d'assurer une transparence maximale dans son analyse, le Secrétariat prend tous ces facteurs en considération pour déterminer l'existence d'une procédure en cours notifiée au titre de l'ACEUM. L'analyse de chacun des quatre facteurs est présentée ci-dessous.

i) La procédure en question est-elle mise en œuvre par la Partie?

18. Le Secrétariat examine d'abord si les procédures notifiées par une Partie ont été engagées par cette dernière²⁰, puis évalue d'autres facteurs pour déterminer l'existence de recours en instance²¹.

¹⁷ Voir, par exemple : Slaughter, A. M., et A. Wiersema (2010), « L'étendue des pouvoirs du Secrétariat dans le cadre du processus de communications de citoyens créé par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, selon les principes généraux du droit international », *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, vol. 27, Commission de coopération environnementale, Montréal, à l'adresse <<http://goo.gl/BnFqYe-fr>>.

¹⁸ SEM-07-005 (*Résidus de forage à Cunduacán*), décision en vertu du paragraphe 14(3) de l'ANACDE (8 avril 2009), § 23-24, à l'adresse <https://bit.ly/07-005_14-3-fr>.

¹⁹ SEM-01-001 (*Cytrar II*), notification en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE (29 juillet 2002), p. 6 [notification Cytrar II], à l'adresse <<https://bit.ly/3JtL5-fr>>.

²⁰ SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), décision en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE (15 juillet 2009), §36 : « Les procédures notifiées par le Mexique en cette matière ont été engagées par l'auteur et non par le Mexique. Elles échappent donc – en partie – à la définition de procédures de l'alinéa 45(3)a » [traduction]. Voir l'alinéa 45(3)a de l'ANACDE.

²¹ SEM-96-003 (*Oldman River I*), décision en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE (8 octobre 1996) [décision Oldman River I], à l'adresse <<https://bit.ly/3nN9bbQ>>, p. 3 : « La procédure en cours devant la Cour fédérale notifiée au Secrétariat par le Canada n'est pas une action intentée par la Partie au sens de l'alinéa 45(3)a », et p. 4 : « Étant donné que l'affaire en cours devant le tribunal canadien a été engagée et qu'elle est poursuivie par une entité privée, et non par une "Partie" au sens de l'alinéa 45(3)a, le Secrétariat peut prendre en compte d'autres facteurs dans son examen de la communication à cette étape » [traduction].

19. À cet égard, les procédures notifiées par la Partie ne sont pas des actions engagées par les autorités environnementales, mais plutôt des recours introduits par des parties privées en vertu de la *Ley de Amparo* (Loi sur l'*amparo*)²², ou des plaintes de citoyens déposées en vertu de la LGEEPA²³.
20. Les recours en *amparo* et les plaintes de citoyens ne constituent pas des actes de la Partie visant à prendre des mesures concrètes liées à l'évaluation des répercussions environnementales (ERE), à la protection de l'écosystème, au changement d'affectation des terres forestières ou à la mise en œuvre efficace du processus de plainte de citoyens relativement au projet. Dans tous les cas, les plaignants des procédures notifiées par la Partie cherchent à mobiliser l'appareil gouvernemental pour que les répercussions environnementales découlant de l'autorisation et de la construction du projet soient prises en compte.
21. Le seuil permettant de déterminer l'existence d'une procédure administrative en instance est le fait, pour un gouvernement, d'être *activement* engagé dans la mise en œuvre de mesures prévues par la loi en relation avec la question soulevée par le ou les auteurs. Si tel est le cas, le Secrétariat est effectivement obligé de mettre fin au processus de communication²⁴.
22. Le Secrétariat conclut que la réponse ne confirme pas que les procédures auxquelles elle fait référence sont poursuivies par la Partie et, par conséquent, il détermine que la clôture de la communication SEM-22-002 n'est pas justifiée.

ii) La procédure a-t-elle lieu en temps opportun et conformément aux lois qui la régissent?

23. Selon les informations fournies par la Partie, plusieurs recours en *amparo* sont actuellement mis en œuvre conformément à la *Ley de amparo* (Loi sur l'*amparo*), et ce, dans les délais prévus par cette loi.
24. [REDACTED]
25. À la lumière des informations contenues dans la réponse, on peut établir que le traitement des recours en *amparo* se déroule dans le respect des lois applicables. Néanmoins, la Partie n'a pas fourni d'informations qui indiqueraient au Secrétariat que ces recours interviennent en temps opportun, [REDACTED].

²² Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 2 avril 2013, à l'adresse <<https://bit.ly/3JvSg5U>>.

²³ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 28 janvier 1988 [LGEEPA], à l'adresse <<https://bit.ly/3ZFXZfb>>.

²⁴ Décision Oldman River I : « [...] lorsqu'un gouvernement prend des mesures coercitives à l'encontre d'un ou de plusieurs acteurs concernés par une communication en vertu de l'article 14 [de l'ANACDE], le Secrétariat est tenu de mettre un terme à l'examen de la communication [...] » [traduction].

²⁵ Réponse, annexe MX-017, [REDACTED]

26. En ce qui concerne les plaintes de citoyens, les informations fournies par la Partie indiquent qu'elles ont été présentées et acheminées au *Subprocuraduría de Recursos Naturales* (Bureau des ressources naturelles) du *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement)²⁶.
27. Bien qu'elles aient été déposées et qu'elles soient traitées conformément au droit applicable, la réponse ne mentionne aucune mesure de mise en œuvre d'activités d'inspection et, par conséquent, il n'est pas possible de conclure que ces plaintes produiront quelque effet en temps opportun.

iii) L'affaire en question et les lois environnementales font-elles l'objet d'une procédure en instance?

28. Le Secrétariat a également établi que lors de l'analyse des procédures en instance, il doit évaluer la possibilité de double emploi ou d'interférences avec des litiges en cours pour vérifier si les procédures portent ou non sur le même sujet que les allégations soulevées dans la communication²⁷. Dans de telles circonstances, le Secrétariat a pour tâche d'établir si l'objet du litige coïncide avec les allégations des auteurs²⁸ en donnant une interprétation stricte de la question à résoudre²⁹. Le Secrétariat a déterminé que les plaintes de citoyens ne constituent des procédures en instance aux fins du processus SEM que lorsqu'elles aboutissent à la mise en œuvre de procédures administratives³⁰.

²⁶ Réponse, § 58.

²⁷ SEM-00-004 (*BC Logging*), notification en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE [notification BC Logging], p. 19, à l'adresse <<https://bit.ly/00-004NOTes>>.

Dans ses déterminations précédentes, le Secrétariat a indiqué qu'il fallait examiner avec soin si une procédure administrative ou judiciaire était en instance, afin que l'ANACDE [en particulier le paragraphe 14(3)] soit pleinement efficace dans son esprit et dans sa forme. Seules les procédures clairement définies à l'alinéa 45(3)a), mises en œuvre par une Partie en temps opportun en conformité avec sa législation intérieure, et concernant le même sujet que les allégations présentées dans la communication, devraient faire en sorte que le Secrétariat n'aille pas plus avant en vertu du paragraphe 14(3).

²⁸ Notification BC Hydro, p. 2 : « [...] une telle procédure doit porter sur le même sujet que les allégations soulevées dans la communication »; SEM-98-004 (*BC Mining*), notification en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE, p. 15, à l'adresse <https://bit.ly/ADV15_1_98-004>, et p. 17 : « Par ailleurs, une telle procédure doit porter sur la même question que les allégations faites dans la communication »; notification BC Logging, p. 19 : « Seules les procédures [...] concernant le même sujet que les allégations présentées dans la communication devraient faire en sorte que le Secrétariat n'aille pas plus avant [...] ». Voir aussi : SEM-12-001 (*BC Salmon Farms*), Notification aux auteurs et au Conseil concernant des procédures notifiées par le Canada (7 mai 2014), à l'adresse <<https://bit.ly/3Jy9Xln>>, § 18 (concernant l'emplacement des fermes salmiconiques citées dans la communication et dans un recours judiciaire), et § 4 (en référence au fait que les procédures judiciaires concernent des permis d'aquaculture et non des règlements sur les rejets de substances dans l'eau).

²⁹ Notification Cytrar II, p. 7 : « Par le passé, le Secrétariat a donné un sens restreint aux dispositions de l'[ANACDE] dont une interprétation plus large trahirait les objectifs de [cet accord] en permettant trop facilement que l'application du paragraphe 14(3) mette fin à l'examen d'une communication ».

³⁰ SEM-15-001 (*Forêt La Primavera*), notification en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE (4 novembre 2016), à l'adresse <<https://bit.ly/3l6ML4i>>, § 25 :

« [...] le traitement des plaintes de citoyens visant le projet a donné lieu à quatre procédures portant sur l'étude d'impact sur l'environnement et sur la forêt en question. Le Secrétariat estime que, quoi qu'il en soit, le Mexique a mis en œuvre le mécanisme de plaintes des citoyens que prévoient les articles 189 de la LGEEPA et

29. Les [REDACTED] des recours en *amparo* engagés par divers particuliers³¹. Le recours en *amparo* se trouve à être un ensemble d'instruments de procédure visant à faire valoir les droits de la personne reconnus par la CPEUM et les traités internationaux dont la Partie est signataire dans le cas où ces droits seraient violés par les autorités, et dans certaines circonstances, par des parties privées. En d'autres termes, le recours en *amparo* permet aux personnes de « se défendre [...] contre les actes de l'autorité publique qui violent leurs droits de la personne³² » [traduction].
30. Les recours en *amparo* suivants **ne portent pas** sur les mêmes questions que celles soulevées par les auteurs et, par conséquent, ne font pas l'objet d'une analyse plus approfondie puisqu'ils portent sur les **actes dénoncés** suivants³³ :

Tableau 1 – Actes dénoncés qui ne coïncident pas avec la communication³⁴



31. Les procédures suivantes citées par la Partie traitent, dans une certaine mesure, de questions similaires à celles soulevées dans la communication :

Tableau 2 – Actes dénoncés qui coïncident partiellement avec la communication³⁵



31

³² SCJN (2014), *La Ley de Amparo en lenguaje llano: ¿Por qué es importante para la protección de nuestros derechos?*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, juin 2014, p. 11, à l'adresse <<https://bit.ly/3J7aQzL>>.

³³ L'acte dénoncé est « le comportement impératif, positif ou omissif d'une autorité étatique nationale, fédérale, locale ou municipale, prétendument en violation des garanties individuelles ou du partage des pouvoirs établis entre la Fédération et les États de la République, auquel le plaignant s'oppose » [traduction], dans : Calvo Blanco, J., « Acto reclamado », *Enciclopedia Jurídica Online*, à l'adresse <<http://bit.ly/3GgBLbV>>.

³⁴ Annexes MX-015 et MX-017.

³⁵ *Idem*.

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

--	--	--

32. La communication contient des allégations sur le caractère préventif du processus d'ERE³⁶; la fragmentation présumée de l'ERE du mégaprojet Tren Maya³⁷; l'absence présumée d'études sur la mécanique des sols et la géophysique³⁸; l'absence de mesures d'application de la part du Profepa. En revanche, les actes dénoncés dans les recours en *amparo* notifiés par la Partie et énumérés dans le tableau 2 sont d'ordre constitutionnel : le Secrétariat remarque que ces recours portent exclusivement sur l'application de dispositions constitutionnelles et ne concernent pas les lois fédérales citées dans la communication. À cet égard, il n'est pas évident que les allégations des auteurs coïncident avec les actes dénoncés dans les recours en *amparo*, sauf en ce qui concerne la présumée violation du droit de la personne à un environnement salubre et à l'eau.
33. Quant aux plaintes de citoyens soumises en lien avec le projet, la Partie relève dans sa réponse l'existence de 37 plaintes soumises le 7 mars 2022 et de 6 plaintes soumises le 16 août 2022³⁹. Les plaintes se trouvent dans leur intégralité dans le dossier n° PFPA/5.3/SC.28.2/00011-20, compilé par le Profepa⁴⁰. La Partie indique que les plaintes ont été remises au *Subprocuraduría de Recursos Naturales* (Bureau des ressources naturelles) du Profepa le 17 mars et le 23 août 2022 « afin qu'elles soient prises en compte dans le cadre des mesures d'inspection à prendre » [traduction]⁴¹. La Partie signale que le *Programa de inspección Tren Maya en las materias de impacto ambiental, forestal, vida silvestre y fuentes de contaminación* (Programme d'inspection Tren Maya relatif aux répercussions environnementales et forestières, aux espèces sauvages et aux sources de pollution) est en cours de mise en œuvre⁴².
34. Ni la réponse ni ses annexes ne fournissent d'informations permettant de déterminer si les plaintes de citoyens en question se rapportent à l'ensemble des tronçons du Tren Maya ou seulement au tronçon 5-Sud; elles n'indiquent pas non plus l'état de la procédure de plainte de citoyens; elles ne permettent pas de savoir si des procédures administratives ont été mises en

³⁶ Communication, p. 11 : « Le **caractère PRÉALABLE-PRÉVENTIF de l'évaluation des répercussions environnementales doit être rétabli et considéré comme un élément indispensable** pour l'utilisation efficace et efficiente de cet instrument de politique publique environnementale » [accentuation dans l'original].

³⁷ *Ibid.*, p. 12 : « Le dossier **aurait dû être évalué de manière globale afin que soient identifiées et évaluées les répercussions significatives, cumulatives, synergiques, directes, indirectes et résiduelles** [...] » [accentuation dans l'original].

³⁸ *Ibid.*, p. 13, en référence au « **risque d'affaissement** du Tren Maya, pour ne pas avoir pris en compte la **fragilité du sol karstique** de la péninsule du Yucatán », comme éventuelles répercussions environnementales, ainsi qu'au manque d'études pour l'analyser et l'évaluer [accentuation dans l'original].

³⁹ Réponse, § 56-57.

⁴⁰ *Ibid.*, § 56.

⁴¹ *Ibid.*, § 58.

⁴² *Ibid.*, § 59.

œuvre à la suite de ces plaintes ni si l'imposition de mesures d'application urgente a été décidée. En ce qui concerne le programme d'inspection mentionné ci-dessus, la réponse indique que des visites ont été réalisées sur les tronçons 1, 2, 3 et 4 du mégaprojet, mais elle ne fait pas état de visites d'inspection ou de toute autre mesure similaire pour le tronçon 5⁴³. Selon les informations fournies par la Partie, les plaintes « [seront] prises en compte dans le cadre des mesures d'inspection » [traduction] des tronçons 1, 2, 3 et 4 du mégaprojet.

35. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat estime que le risque d'interférence indue est minime. Il ne voit pas comment un dossier factuel pourrait interférer de quelque manière que ce soit avec les recours en *amparo* notifiés par la Partie, étant donné que l'élaboration d'un tel document n'aurait pas d'incidences sur les questions constitutionnelles soumises au contrôle du pouvoir judiciaire. Aussi peu certaine est l'interférence d'un dossier factuel avec les plaintes de citoyens, puisqu'à ce jour, aucune procédure administrative n'a été mise en œuvre par l'autorité.

Lois environnementales visées

36. En ce qui concerne les lois environnementales visées, le Secrétariat a demandé à la Partie de fournir une réponse par rapport aux dispositions suivantes, citées dans la communication :
- a. Les cinquième et sixième paragraphes de l'article 4 de la CPEUM.
 - b. Les paragraphes 5(III), (VIII) et (XI), 15(XII), et 28(I) et (VII), et les articles 34, 162, 170, 189, 192, 193 et 194 de la LGEEPA.
 - c. Les articles 93, 97 et 154, et les paragraphes 155(VII) et (XII) de la LGDFS.
 - d. Les paragraphes 5(I) et 58(a), et l'article 107 de la LGVS.
 - e. Les paragraphes 7 *bis*(I) et 14 *bis* 5(I), (IX) et (XX) de la LAN.
 - f. Les paragraphes 418(I) et (III) du CPF.

37. À cet égard, la Partie indique dans sa réponse :

[traduction]

Eu égard à ce qui précède, nous informons le Secrétariat que les questions relatives à l'application efficace des cinquième et sixième paragraphes de l'article 4 de la CPEUM; des paragraphes 5(III), (VIII) et (XI), et des articles 162, 170, 189, 192, 193 et 194 de la LGEEPA; de l'article 154 et des paragraphes 155(VII) et (XII) de la LGDFS; de l'article 107 de la LGVS; des paragraphes 418 (I) et (III) du CPF font l'objet de diverses procédures administratives et de décisions en instance [...]

38. Le Secrétariat constate que les dispositions suivantes ne figurent pas dans la notification des procédures en cours fournie par la Partie : les paragraphes 15(XII) et 28(I) et (VII), et l'article 34 de la LGEEPA; les articles 93 et 97 de la LGDFS; les paragraphes 5(I) et 58(a) de la LGVS; les paragraphes 7 *bis*(I) et 14 *bis* 5(I), (IX) et (XX) de la LAN.
39. À cet égard, le Secrétariat ne poursuit pas son analyse des cinquième et sixième paragraphes de l'article 4 de la CPEUM et du paragraphe 15(XII) de la LGEEPA, qui établissent le droit de toute personne à un environnement adéquat pour son développement, sa santé et son bien-être, considérant qu'en effet, ces dispositions font l'objet de procédures en cours. En ce qui concerne les allégations relatives à l'application efficace des paragraphes 5(III) et (VIII) de la LGEEPA et

⁴³ *Idem.*

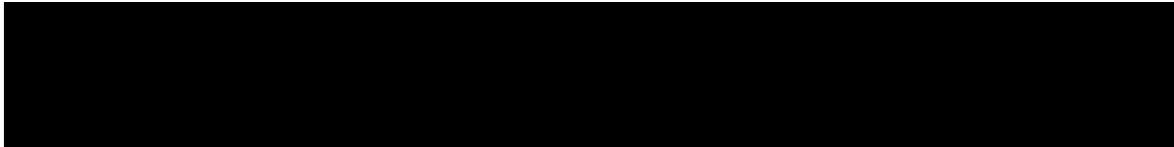
418(I) et (III) du CPF, le Secrétariat n'a pas trouvé suffisamment d'informations dans la communication ni dans la réponse pour poursuivre son analyse.

40. Quant aux dispositions du paragraphe 5(XI) de la LGEEPA, le Secrétariat entend poursuivre son analyse étant donné que la protection et la préservation des eaux nationales, de la biodiversité, de la faune et des ressources naturelles ne sont pas visées par les 43 plaintes de citoyens notifiées par la Partie.
41. Comme cela est indiqué aux paragraphes 33 et 34 de la présente notification, le Secrétariat décide de poursuivre son analyse au regard des articles 162, 170, 189, 192, 193 et 194 de la LGEEPA, puisque l'existence des 43 plaintes de citoyens notifiées par la Partie ne constitue pas une procédure administrative. De même, le Secrétariat poursuit son analyse concernant les paragraphes 28(I) et (VII) et l'article 34 de la LGEEPA; les articles 93 et 97 de la LGDFS; les paragraphes 5(I) et 58(a) de la LGVS; les paragraphes 7 bis(I) et 14 bis 5(I), (IX) et (XX) de la LAN, vu l'absence de mesures d'application en cours notifiées par la Partie.

iv) La procédure peut-elle potentiellement résoudre la question soulevée dans la communication?

42. Lorsqu'il examine la notification de procédures judiciaires ou administratives en cours, le Secrétariat vérifie si leur conclusion est effectivement susceptible de résoudre la question soulevée dans la communication⁴⁴. Dans une affaire récente, le Secrétariat a cherché à savoir si la mise en œuvre d'autres mécanismes de résolution des conflits⁴⁵ de même que la réalisation d'études sur les dommages environnementaux dans le cadre de procédures administratives par le Profepa⁴⁶ pouvaient répondre aux préoccupations soulevées par les auteurs. De surcroît, le Secrétariat a établi que la simple existence d'une plainte de citoyens auprès de l'autorité compétente ne constitue pas un recours en instance aux termes de l'alinéa 24.27(4)a) de l'ACEUM, puisque cette plainte ne donne pas nécessairement lieu à une procédure visant à imposer des sanctions⁴⁷.

43.



⁴⁴ Notification Cytrar II, p. 8 : « Pour que l'alinéa 14(3)a) puisse s'appliquer et mettre fin au processus relatif à une communication, on doit raisonnablement pouvoir supposer que la "procédure judiciaire ou administrative en instance" invoquée par la Partie abordera, et résoudra éventuellement, les questions soulevées dans la communication. » Voir aussi : SEM-21-003 (*Baleine noire de l'Atlantique Nord*), notification en vertu du paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM (3 juin 2022), § 27, à l'adresse <<https://bit.ly/3YBVtoF>>; SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*), notification concernant une procédure notifiée par le Mexique (16 mai 2014), § 22, à l'adresse <<https://bit.ly/3Fhoqj9>>.

⁴⁵ SEM-22-001 (*Pollution à Playa Hermosa*) décision en vertu du paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM (4 novembre 2022), § 41-42.

⁴⁶ *Ibid.*, § 32, où il a été considéré que la réalisation et la mise en application ultérieure d'une étude sur les dommages environnementaux menée par le Profepa, afin d'évaluer les répercussions et les dommages causés à l'environnement par les travaux et les activités non autorisés, ainsi que des mesures correctives à mettre en œuvre, pourraient apporter une solution aux allégations des auteurs.

⁴⁷ *Ibid.*, § 45.

qu'il est peu probable que le recours en *amparo* permette de répondre aux préoccupations des auteurs concernant le caractère préventif du processus d'ERE, la présumée fragmentation de l'ERE du projet Tren Maya, la non-prise en compte des répercussions environnementales, l'absence d'études suffisantes, le changement d'affectation des terres, l'accès à l'information sur l'environnement et l'absence de mesures d'application de la part du Profepa.

44. En ce qui concerne les plaintes de citoyens dont la Partie fait état dans sa réponse, le Secrétariat conclut que leur simple existence n'est pas, puisqu'elles ne donnent pas lieu à une procédure administrative aboutissant à des sanctions, de nature à répondre aux préoccupations exprimées par les auteurs.
45. En résumé : la Partie n'a initié aucune des procédures qu'elle a notifiées; les recours en *amparo* portent essentiellement sur des questions constitutionnelles et non sur l'application des lois fédérales citées dans la communication; les plaintes de citoyens n'ont pas donné lieu à des mesures d'application par l'autorité; les procédures notifiées ne coïncident avec les dispositions citées dans la communication que dans certains cas, et elles ne résoudraient éventuellement pas la question soulevée dans la communication.
46. À la lumière de ce qui précède, le Secrétariat poursuit son analyse afin de déterminer s'il existe des questions centrales ouvertes qui méritent la constitution d'un dossier factuel.

B. Analyse des allégations présentées dans la communication SEM-22-002

47. Le Secrétariat examine si, à la lumière de la réponse de la Partie, il y a lieu de constituer un dossier factuel relativement à l'absence alléguée de mesures d'application efficace des lois environnementales en ce qui concerne : i) la nature préventive du processus d'évaluation des répercussions environnementales du projet Tren Maya; ii) la fragmentation alléguée de l'évaluation des répercussions environnementales du projet; iii) le manque allégué d'études environnementales accompagnant la déclaration de répercussions environnementales; iv) le changement d'affectation des terres forestières; v) l'accès à l'information environnementale concernant le projet; vi) le manque de mesures d'application de la part du Profepa.

i) Nature préventive du processus d'évaluation des répercussions environnementales

48. Les auteurs de la communication allèguent que le processus d'évaluation des répercussions environnementales (processus d'ERE) est de nature préventive, ce qui ne se reflète pas dans la mise en œuvre du projet. Les auteurs affirment que les travaux de construction du tronçon 5-Sud du Tren Maya ont commencé avant que l'ERE correspondante ne soit réalisée. Ils évoquent notamment le manque d'études permettant de déterminer la viabilité environnementale du projet dans une zone considérée comme très fragile sur le plan environnemental⁴⁸. Les auteurs soutiennent en outre que l'accord en vertu duquel les autorités fédérales ont été instruites d'autoriser des projets considérés d'intérêt public et de sécurité nationale, à savoir l'*Acuerdo de Seguridad Nacional* (Accord de sécurité nationale)⁴⁹, est contraire aux dispositions de la CPEUM

⁴⁸ Communication, p. 3.

⁴⁹ Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el

et des traités internationaux souscrits par la Partie en matière de droits de la personne, du fait qu'il restreint l'accès à l'information, la participation du public, et la protection et la sécurité juridiques, en plus de violer les principes de prévention, de précaution, de progressivité des droits de la personne et de non-régression⁵⁰.

49. Dans sa réponse, la Partie indique que le *Fondo Nacional de Fomento al Turismo* (Fonatur, Fonds national de promotion du tourisme, ci-après « le promoteur ») a demandé au *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) une autorisation environnementale provisoire pour le projet. L'autorité environnementale a délivré l'autorisation provisoire demandée le 7 décembre 2021, conformément à l'Accord de sécurité nationale⁵¹, statuant toutefois qu'une déclaration de répercussions environnementales (DRE) devrait être soumise pour évaluation au plus tard 12 mois après la délivrance de l'autorisation provisoire⁵². Le 17 mai 2022, le promoteur a soumis une DRE selon la modalité régionale, ce qui a permis à l'autorité d'engager la procédure correspondante⁵³. Le 20 juin 2022, la *Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental* (DGIRA, Direction générale des impacts et des risques environnementaux) du Semarnat a délivré l'autorisation environnementale du projet, laquelle donne le feu vert aux travaux et activités du tronçon 5-Sud du Tren Maya à certaines conditions⁵⁴.
50. Pour ce qui est des allégations relatives à la constitutionnalité et à la légalité conventionnelle de l'Accord de sécurité nationale, le Secrétariat a décidé de ne pas les prendre en compte dans son analyse, étant donné que cet accord fait actuellement l'objet de plusieurs recours en *amparo* notifiés par la Partie. Les questions relatives à la violation des droits de la personne (information, participation du public, et protection et sécurité juridiques) et le respect des principes de prévention, de précaution et de progressivité des droits de la personne font l'objet de recours en *amparo*.
51. Sans se prononcer sur des questions d'ordre constitutionnel, le Secrétariat se penche sur les allégations relatives à la mise en œuvre du processus d'ERE en tant qu'instrument préventif prévu dans la LGEEPA et sur son articulation avec l'autorisation du projet (d'abord provisoire, puis entérinée par l'autorisation environnementale du 20 juin 2022).
52. Les dispositions environnementales citées dans la communication habilite le Semarnat dans les questions de compétence fédérale, telles que la gestion des aires naturelles protégées et la protection des eaux nationales, de la biodiversité, de la flore et de la faune⁵⁵. Elle énonce également l'approche préventive de la procédure d'ERE, c'est-à-dire la réalisation de l'évaluation avant le début des travaux ou des activités susceptibles de provoquer un déséquilibre

desarrollo nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 22 novembre 2021 [Accord de sécurité nationale], à l'adresse <<https://bit.ly/3mL5vqu>>.

⁵⁰ Communication, p. 6.

⁵¹ Réponse, annexe MX-006, communication officielle n° SGPA/DGIRA/DG-05891 (7 décembre 2021).

⁵² Réponse, § 11.

⁵³ Réponse, annexe MX-008, *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Unidad Servicios Profesionales Altamente Especializados*, déclaration de répercussions environnementales, modalité régionale (non datée).

⁵⁴ DGIRA, *Autorización de impacto ambiental del proyecto "Tren Maya tramo 5 sur*, communication officielle n° SGPA/DGIRA/DG-03703-22, DGIRA, Semarnat (20 juin 2022), annexe MX-009 de la réponse de la Partie [autorisation environnementale], à l'adresse <<https://bit.ly/3JrKYPq>>.

⁵⁵ LGEEPA, paragraphes 5(III), (VIII) et (IX).

écologique ou d'affecter les écosystèmes, et la mise en place des conditions permettant d'éviter ou de minimiser les répercussions environnementales qui en résultent, applicables, entre autres, aux voies de communication générales et aux travaux qui nécessitent des changements dans l'utilisation des terres forestières et des jungles⁵⁶.

53. L'autorisation environnementale montre, par exemple, que la mise en œuvre du projet n'était pas à **proprement parler** conditionnelle à la présentation d'études et de programmes, bien qu'une période de trois mois à compter de la délivrance de l'autorisation environnementale ait été accordée pour préparer divers programmes et études censés être des conditions de l'autorisation (concernant, par exemple, la conservation des sols et le reboisement⁵⁷; la prévention, l'atténuation, les contingences environnementales et la conservation du paysage karstique⁵⁸; la gestion de la flore et de la faune⁵⁹; la surveillance de la qualité de l'eau⁶⁰; la géohydrologie et la géologie⁶¹; la géophysique⁶² et la surveillance des oiseaux⁶³), dans les faits, la mise en œuvre du projet était déjà en cours. La réponse ne précise pas si de telles études étaient disponibles avant le début des travaux du tronçon 5-Sud du Tren Maya, ni comment elles ont été réalisées, le cas échéant. Même les avis techniques spécialisés font état de la nécessité d'études préalables à la phase de construction, et dans la pratique, ces activités sont mises en œuvre dans le cadre de l'ERE d'un projet (voir § 63-65).
54. Par ailleurs, la réponse ne fournit d'informations ni sur la date du début des travaux et l'état d'avancement du projet, ni sur l'état de la mise en œuvre des mesures préventives et correctives, ni sur la mise en œuvre des programmes prévus dans l'autorisation provisoire et dans l'autorisation définitive. À cet égard, il convient de noter que l'autorisation provisoire a été délivrée le 7 décembre 2021, soit six jours après la demande, tandis que les conditions de l'autorisation environnementale ont seulement été publiées le 20 juin 2022; toutefois, la réponse n'indique pas quelles actions ont été mises en place pour garantir, au moins dans une certaine mesure, le caractère préventif du processus d'ERE.
55. En résumé, la réponse de la Partie ne fournit pas d'informations sur les efforts de planification environnementale déployés pour le projet ni ne répond directement aux allégations relatives à sa viabilité environnementale, ce qui laisse ouverte la question centrale du respect et de l'application efficace des lois visées, eu égard à l'autorisation environnementale du projet.
56. Un dossier factuel peut fournir des informations sur la vocation préventive du processus d'ERE et la mise en œuvre efficace de ce dernier tout au long de son application sur le tronçon 5-Sud du Tren Maya. Les informations factuelles pertinentes peuvent inclure des rapports et des déclarations qui reflètent la mise en œuvre (ou l'absence de mise en œuvre, le cas échéant) des mesures applicables au projet et prévues dans les autorisations environnementales provisoire et définitive.

⁵⁶ *Ibid.*, paragraphes 28(I) et (VII).

⁵⁷ Autorisation environnementale, condition 5(b), p. 416.

⁵⁸ *Ibid.*, condition 5(d), p. 419.

⁵⁹ *Ibid.*, condition 5(e), p. 420.

⁶⁰ *Ibid.*, condition 7, p. 423.

⁶¹ *Ibid.*, condition 9, p. 424.

⁶² *Ibid.*, condition 10, p. 425.

⁶³ *Ibid.*, condition 11, p. 425.

57. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace des paragraphes 5(III), (VIII) et (IX), et 28(I) et (VII) de la LGEEPA.

**ii) Manque d'études accompagnant la déclaration de répercussions
environnementales**

58. Les auteurs affirment que les études géophysiques et de mécanique des sols présentées sont insuffisantes pour permettre une évaluation adéquate de l'ensemble des répercussions environnementales du projet et, plus particulièrement, du risque d'affaissement, compte tenu de la fragilité du sol karstique de la péninsule du Yucatán⁶⁴. Ils fournissent des preuves issues d'études antérieures qui démontrent la présence d'un grand nombre de fractures et de failles le long du tronçon 5-Sud du Tren Maya, ce qui, selon eux, rend la zone en question très fragile⁶⁵.

59. Dans sa réponse, la Partie note que l'autorisation provisoire délivrée par la DGIRA prévoyait « des études de faisabilité et des projets préliminaires, y compris des études de mécanique des sols, de topographie et d'hydrologie; ainsi que la préparation du site, y compris la mise en œuvre de programmes de sauvetage et de réinstallation de la flore et de la faune, le tracé de l'axe ferroviaire, le défrichage, le déblaiement, le remblayage et le nivellement, entre autres⁶⁶ » [traduction].

60. Après avoir analysé la réponse de la Partie, le Secrétariat considère qu'il n'y a pas suffisamment d'informations sur l'existence d'études environnementales adéquates qui permettraient d'évaluer l'ensemble des répercussions du projet conformément aux lois environnementales en vigueur. En tout état de cause, la consultation de l'autorisation environnementale confirme l'allégation selon laquelle aucune étude n'a été réalisée avant l'exécution des travaux. À noter que cette autorisation pose comme conditions l'élaboration d'études géohydrologiques et géologiques en vue d'identifier les zones susceptibles de s'effondrer⁶⁷; la réalisation d'une étude d'évaluation des risques karstiques⁶⁸; l'élaboration d'un programme de prévention et d'atténuation des risques et des dommages écologiques potentiels causés au paysage karstique, aux cénotes, aux grottes et aux cavernes⁶⁹. Ce qui précède concorde en principe avec l'allégation du manque d'études environnementales préalables au commencement des travaux, d'autant plus qu'il n'a pas été possible d'avoir accès aux études susmentionnées.

61. Une analyse sommaire de la DRE met en évidence la nécessité de réaliser plus d'études de mécanique des sols pour comprendre et déterminer son adéquation pour le projet. À titre d'exemple, un avis technique souligne que le toit des cavernes se trouve très près de la surface⁷⁰, et suggère de calculer les charges avant de commencer les travaux⁷¹. La DRE conclut :

[traduction]

[...] que 98,5 % de la surface [du système environnemental régional (SER)] est constituée de leptosols, et vu que le tracé du tronçon 5 Sud du Tren Maya passe

⁶⁴ Communication, p. 13.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 3.

⁶⁶ Réponse, § 10.

⁶⁷ Autorisation environnementale, condition 9, p. 424.

⁶⁸ *Ibid.*, condition 16, p. 434.

⁶⁹ *Ibid.*, condition 10, p. 425.

⁷⁰ DRE, chapitre IV, p. 91.

⁷¹ *Ibid.*, p. 97.

presque entièrement sur ce type de sol, sa mise en œuvre est très complexe. Formés de roches calcaires, les leptosols du SER se caractérisent par leur nature karstique, qui fait que les roches du sous-sol telles que le gypse, le calcaire et les dolomies peuvent être dissoutes par l'eau de pluie, ce qui entraîne la formation de grottes, de cénotes, d'affaissements et de gouffres. Avant de se lancer dans tout type de construction, il est important de réaliser des études sur la mécanique des sols pour savoir si l'emplacement est adéquat pour l'usage qu'on souhaite en faire⁷².

62. La DRE insiste sur la nécessité d'un système de suivi pour déterminer les effets possibles de la modification de l'écoulement des eaux souterraines, de la continuité hydrologique et de l'interconnectivité du système, et fait l'observation suivante :

[traduction]

L'écoulement souterrain subira sa plus profonde modification pendant le processus de construction, au moment de la mise en place de la superstructure, qui nécessitera l'utilisation de pieux de fondation dans les zones karstiques. Cette modification aura pour conséquence la réduction de la section hydraulique, advenant la présence de rivières souterraines, ce qui devrait être atténué en suivant la recommandation de modifier tout au plus 40 % de la section hydraulique. En aucun cas, il ne sera permis de construire une barrière hydraulique qui pourrait affecter l'écoulement souterrain⁷³.

63. L'avis technique de la *Dirección General de Vida Silvestre* (DGVS, Direction générale des espèces sauvages) du Semarnat sur la faisabilité environnementale du tronçon 5-Sud du Tren Maya, inclus dans l'autorisation de changement d'affectation des terres, indique que l'exécution du projet entraînera la perte de 4 131 900 m² de forêt sempervirente moyenne – classée, aux termes de la DRE, comme un *impact négatif critique*⁷⁴ –, et qu'elle implique « la modification d'un habitat bien conservé qui abrite environ 741 espèces de faune sauvage, dont 208 sont dans une catégorie à risque⁷⁵ » [traduction] – un *impact négatif grave* selon la DRE⁷⁶. La DGVS exhorte le Fonatur à mener des activités de recherche d'espèces afin de réduire les incidences des travaux.
64. Dans son analyse de la DRE, la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas* (Conanp, Commission nationale des aires naturelles protégées) a fait remarquer que la région renferme l'un des plus importants systèmes de grottes et d'aquifères karstiques éogénétiques au monde, et a insisté sur le fait que la mise en œuvre du projet présente de graves risques pour le système karstique⁷⁷. Ces risques sont catégorisés comme *impact négatif grave* dans la DRE⁷⁸. La Conanp a souligné que le promoteur réaliserait « les études nécessaires pour déterminer la présence de

⁷² *Ibid.*, p. 120.

⁷³ *Ibid.*, p. 58-59.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 35.

⁷⁵ DGVS, avis technique de la *Dirección General de Vida Silvestre*, communication officielle n° SPARN/DGVS/03501/22 (28 octobre 2022) [avis technique DGVS], dans : Autorisation de changement d'affectation des terres, p. 43.

⁷⁶ DRE, chapitre V, tableau 10, p. 35.

⁷⁷ Conanp, avis technique de la *Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*, communication officielle n° FOO.9.DRPYyCM/UTCMR/252/2002 (8 juin 2022) [avis technique de la Conanp], dans : Autorisation environnementale, p. 255.

⁷⁸ DRE, chapitre V, tableau 10, p. 34.

cavités, de dolines et de cavernes associées à ce phénomène [nature karstique], afin de mettre au point la solution géotechnique la plus appropriée et la moins préjudiciable à l'intégrité du projet⁷⁹ » [traduction].

65. Après un premier examen de la documentation annexée à la réponse, le Secrétariat retient ce qui suit de l'avis technique de la *Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad* (Conabio, Commission nationale sur la connaissance et l'utilisation de la biodiversité), inclus dans l'autorisation de changement d'affectation des terres :

[traduction]

[I]l est prévu qu'à l'avenir, les effets puissent aller au-delà de la perte évidente d'habitat, de l'altération, de la simplification et du morcellement [de l'habitat], de l'effet de barrière et du risque de collision avec la faune. La complexité de la forêt sempervirente moyenne rend sa régénération difficile, même avec des mesures de restauration, et la fragilité du sol karstique rend les conséquences pour les communautés biologiques et humaines imprévisibles et potentiellement **irréparables** [accentuation ajoutée par nos soins]. À cet égard, il convient de considérer la possibilité d'une boucle de rétroaction, où l'augmentation des facteurs susmentionnés pourrait affecter les attractions touristiques de la région, qui sont précisément ses paysages et sa biodiversité⁸⁰.

66. De manière préliminaire et appelant un examen plus approfondi, les avis techniques de la DGVS, de la Conabio et de la Conanp appuient l'allégation des auteurs quant au manque d'études préalables au début des travaux sur le tronçon 5-Sud du Tren Maya. À cet égard, la réponse de la Partie ne fournit pas d'informations sur l'état d'avancement des études et des programmes exigés dans l'autorisation environnementale ni ne précise si, le cas échéant, les conclusions de ces études ont conduit à la modification éventuelle du projet. Un dossier factuel pourrait présenter des données à cet égard.
67. Un dossier factuel peut présenter des informations sur diverses études de faisabilité, notamment en ce qui a trait à la mécanique des sols, à la topographie, à l'hydrologie, à la flore et la faune (études et prospection), à l'identification des zones d'effondrement et à l'atténuation des risques et des dommages écologiques au paysage karstique; ainsi que sur les mesures prises par la Partie pour la conservation et la protection de l'environnement et l'atténuation des effets possibles de la mise en œuvre du projet.
68. En vertu de ce qui précède, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel en ce qui concerne l'application efficace des paragraphes 5(III), (VIII) et (XI), 15(XII), et 28(I) et (VII) de la LGEEPA; des paragraphes 5(I) et 58(a) de la LGVS; des paragraphes 7 bis(I) et 14 bis 5(I), (IX) et (XX) de la LAN.

⁷⁹ Avis technique Conanp, dans : Autorisation environnementale, p. 252.

⁸⁰ Conabio, avis technique de la *Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad*, communication officielle n° SET/305/2022 (28 octobre 2022) [avis technique de la Conabio], dans : Autorisation de changement d'affectation des terres, p. 46.

iii) Changement d'affectation des terres forestières

69. Les auteurs allèguent que le promoteur aurait dû demander et obtenir, préalablement à l'exécution du projet, l'autorisation correspondante de changement d'affectation des terres forestières, ce qui est seulement possible en présentant une étude de justification technique⁸¹.
70. Dans sa réponse, la Partie signale qu'en date du 30 novembre 2021, le promoteur a sollicité l'autorisation provisoire de changement d'affectation des terres pour le projet, laquelle a été délivrée par la *Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos* (DGGFS, Direction générale de la gestion forestière et des sols) du Semarnat le 8 décembre 2021. Cette autorisation provisoire prévoit l'obligation de se conformer aux réglementations applicables et de procéder à une compensation environnementale⁸², tandis que la demande elle-même contient une liste indicative des mesures de prévention et d'atténuation proposées⁸³.
71. L'article 93 de la LGDFS établit que :
- [traduction]
[Le Semarnat] ne peut autoriser un changement d'affectation des terres forestières qu'à titre exceptionnel, après avis technique des membres du *Consejo Estatal Forestal* (Conseil forestier de l'État) concerné et sur la base d'études de justification technique, dont le contenu est établi dans le Règlement, qui démontrent que la biodiversité des écosystèmes touchés sera maintenue, et que l'érosion du sol, la réduction de la capacité de séquestration de carbone, la détérioration de la qualité de l'eau ou la diminution du captage d'eau seront atténuées dans les zones affectées par l'élimination de la végétation forestière.
72. L'article 97 de la LGDFS énonce qu'aucune autorisation de changement d'affectation des terres ne peut être accordée pour des « terres forestières où le couvert forestier a subi une perte causée par un incendie, une exploitation forestière ou une coupe à blanc avant que 20 ans ne se soient écoulés et qu'il n'ait été prouvé au [Semarnat], [...] que la végétation forestière affectée s'est régénérée ».
73. La Partie souligne que les terres forestières affectées par le projet ont été évaluées par le truchement de l'*Estudio técnico justificativo Tren Maya tramo 5 fase I Cancún-Tulum* (ETJ, étude de justification technique Tren Maya, tronçon 5, phase I, Cancún-Tulum), présentée par le promoteur, et qu'un rapport de visite technique a également été fourni par le bureau du Semarnat à Quintana Roo, en plus des avis de la DGVS, de la Conabio et de la *Dirección de Ordenamiento Ecológico* (Direction de l'aménagement écologique) de l'*Instituto Nacional de Ecología* (Institut national d'écologie)⁸⁴. En outre, la Partie fait savoir que le *Consejo Estatal Forestal* (Conseil forestier de l'État) a émis un avis favorable sur la base des informations contenues dans l'ETJ⁸⁵.
74. En ce qui concerne les mesures visant à satisfaire à l'exigence établie à l'article 97 de la LGDFS, la Partie souligne qu'en l'espèce, l'autorisation de changement d'affectation des terres concerne

⁸¹ Communication, p. 6.

⁸² Réponse, § 31.

⁸³ Réponse, annexe MX-007, DGGFS, communication officielle n° SGPA/DGGFS/712/2070/21, *Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos*, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental (Sous-ministère de la Gestion pour la protection de l'environnement), Semarnat (8 décembre 2021).

⁸⁴ Réponse, § 38.

⁸⁵ *Ibid.*, § 39.

celles où la végétation existante a été classée comme forêt sub-sempervirente moyenne et végétation secondaire de forêt sub-sempervirente moyenne, de sorte que cette disposition n'est pas applicable⁸⁶. De plus, il n'est pas certain que les travaux et activités du projet (y compris les travaux de défrichage des terres forestières traversées par le tronçon 5-Sud du Tren Maya) aient commencé avant la délivrance de l'autorisation de changement d'affectation des terres correspondante.

75. Dans l'avis technique de la DGVS inclus dans l'autorisation de changement d'affectation des terres, le Secrétariat a appris que l'étude de justification technique du projet ne portait que sur un échantillon de 0,84 % de la superficie touchée, ce qui est considéré comme « non représentatif ». Cet avis de la DGVS met en évidence le biais représentatif des modèles d'échantillonnage de la faune; il indique que l'échantillonnage des amphibiens a été limité à certaines zones, sans tenir compte du fait que ces espèces migrent vers des masses d'eau qui n'ont pas été prises en compte; il note l'impact grave sur l'une des espèces identifiées⁸⁷; il souligne l'utilisation d'une seule technique d'échantillonnage, avec un nombre insuffisant de répétitions pour les reptiles; il relève que, en ce qui concerne les oiseaux, la technique utilisée était insuffisante pour rendre compte des espèces présentes sur le site; insiste sur la nécessité de cartes avec les schémas de distribution des espèces d'oiseaux endémiques et résidentes afin d'établir des mesures d'atténuation⁸⁸.
76. Pour sa part, la Conabio a déclaré que, sur la base des résultats des analyses de diversité effectuées dans l'ETJ, « il n'est pas possible d'affirmer que la biodiversité dans les écosystèmes soumis au changement d'affectation des terres sera maintenue »⁸⁹ [traduction], car ces résultats sont purement descriptifs et ne sont pas utiles pour annoncer des changements à l'avenir. Se penchant sur des passages de l'ETJ, la Conabio déclare que l'affirmation du promoteur selon laquelle « la continuité écologique n'est pas compromise » est insoutenable et qu'il n'est pas non plus possible d'« assurer que la présente demande de changement d'affectation des terres est conforme aux dispositions de l'article 93 de la LGDFS »⁹⁰ [traduction]. La Conabio indique en outre que :

[traduction]

[l']un des effets les plus graves que le projet peut avoir, outre le changement d'affectation des terres pour la construction des infrastructures, est le morcellement de l'habitat qui, à moyen et long terme, entraînera une perte de biodiversité en raison de l'isolement des populations d'espèces sauvages [...]

Pour de nombreuses espèces, les voies de communication exercent un effet de barrière important qui affecte la mobilité entre les populations [...] Si les routes ne constituent pas un obstacle insurmontable pour les grands félins, elles s'avèrent être un danger pour leur capacité à maintenir leurs populations [...]⁹¹.

77. La Conabio fait aussi la remarque suivante :

Un programme axé uniquement sur le reboisement ne permettra probablement pas de retrouver la structure et la complexité de la communauté végétale, de sorte qu'une

⁸⁶ *Ibid.*, § 40.

⁸⁷ Il s'agit de la salamandre yucatèque (*Botiglossa yucatanana*), espèce dont un seul spécimen a été identifié. Avis technique de la DGVS, dans : Autorisation de changement d'affectation des terres, p. 41.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 40-44.

⁸⁹ Avis technique de la DGVS, dans : Autorisation de changement d'affectation des terres, p. 44-47.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Idem.*

approche de restauration écologique doit être recherchée [...] Il n'est pas non plus possible de connaître la portée du programme de conservation des sols et de reboisement, celui-ci n'étant pas très détaillé [...]⁹².

78. Un dossier factuel peut présenter des informations sur les mesures prises par la Partie pour assurer l'application efficace de l'article 93 de la LGDFS. En particulier, il peut permettre de savoir si des informations suffisantes étaient disponibles pour déterminer si, dans les faits, des éléments comme la continuité écologique et la qualité ou la disponibilité de l'eau seraient compromis par l'élimination de la végétation forestière résultant de la mise en œuvre du projet.
79. En vertu de ce qui précède, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel concernant l'application efficace des articles 93 et 97 de la LGDFS, et des paragraphes 7 bis(I) et 14 bis 5(I), (IX) et (XX) de la LAN, en ce qui concerne l'atteinte possible aux ressources en eau à la suite d'un changement d'affectation des terres forestières.

iv) Fragmentation alléguée de l'évaluation des répercussions environnementales

80. Les auteurs allèguent qu'un « **découpage ou morcellement indu du mégaprojet Tren Maya**⁹³ » [*accentuation dans l'original*] a été effectué aux fins de l'ERE du projet. Ils indiquent que le Tren Maya s'étendra sur cinq États du pays et que ses tronçons (les découpages ou morcellements) seront intrinsèquement interdépendants, ce qui est d'autant plus important en raison de la présence d'écosystèmes fragiles et d'une grande valeur environnementale. Ils affirment également que ces écosystèmes servent d'habitat et de refuge à plusieurs espèces, comme le jaguar et le singe-araignée, et qu'il est donc nécessaire d'évaluer attentivement les répercussions de l'ensemble du mégaprojet afin de protéger l'environnement et la biodiversité de la région⁹⁴.
81. Dans sa réponse, la Partie indique que l'évaluation de chaque section ou tronçon relève « à la fois de la longueur et de la superficie de chaque tronçon, du nombre d'États et de municipalités par lesquels passera [le Tren Maya], ainsi que de la taille de chaque système environnemental régional (SER) délimité pour chaque tronçon, comme cela est indiqué ci-dessous⁹⁵ » [*traduction*].

Tronçon	Longueur (km)	Superficie (ha)	Nombre d'États	Nombre de municipalités	Superficie du SER
Phase I	638,81	2 668,26	4	25	13 817,96 km ²
Tronçon 4	239,538	1 437,228	2	11	9 371,83 km ²
Tronçon 5-Nord	43,575	292,320	1	3	1 685,38 km ²
Tronçon 5-Sud	67,667	516,758	1	2	1 891,31 km ²

⁹² *Ibid.*, p. 51.

⁹³ Communication, p. 11.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 11-12.

⁹⁵ Réponse, § 50.

Tronçon 6	255,50	1 505,04	1	4	1 271 269,08 ha
Tronçon 7	255,36	1 163,65	2	3	11 393,67 km ²

Source : Réponse, p. 12.

82. Ainsi, le Tren Maya sera divisé en sept tronçons et aura une longueur totale approximative de 1 460 km. Il traversera les États de Chiapas, de Tabasco, de Campeche, du Yucatán et de Quintana Roo, et comptera 18 gares⁹⁶. La Partie soutient que la présentation d'une seule DRE pour l'ensemble du projet Tren Maya « aurait nécessité l'élaboration d'une description et d'une caractérisation plus générales [...], [ce qui aurait dissimulé] des caractéristiques et des processus environnementaux importants à plus petite échelle⁹⁷ [...] » [traduction]. Dans tous les cas, la Partie soulève que le fait d'évaluer les travaux par tronçon a permis d'éviter des erreurs méthodologiques⁹⁸. Elle soutient que chaque tronçon du Tren Maya correspond à un SER « assez étendu [...], délimité pour chaque cas afin d'identifier et d'évaluer l'ensemble des répercussions cumulatives potentielles qui peuvent être générées dans chaque région⁹⁹ » [traduction].
83. La Partie indique que les tronçons du projet Tren Maya ont été divisés « selon des critères environnementaux, techniques, normatifs et anthropiques, conformément à la nature et aux dimensions du projet, de même que selon l'influence des répercussions environnementales qu'il pourrait générer » [traduction], et que cette fragmentation a permis de prendre en compte les activités et les travaux pour chaque SER¹⁰⁰. Cependant, il ne semble pas qu'une telle division du Tren Maya par tronçons ait réellement pris en compte les SER traversés par les infrastructures du projet. Du moins, cela n'a pas pu être constaté dans la justification du projet faisant partie des documents officiels présentés par la Partie dans sa réponse. En tout état de cause, la fragmentation de l'ERE du Tren Maya par tronçons semble répondre à la nécessité d'autoriser les travaux de construction pour garantir son exécution en temps utile¹⁰¹.
84. À cet égard, le Secrétariat note que la fragmentation de l'ERE du Tren Maya n'explique pas le fait qu'il soit construit dans la grande écorégion de jungle chaude et humide qui s'étend sur les cinq États. Cette approche ne prend pas en considération les effets cumulatifs, synergiques et résiduels sur la biodiversité de la flore et de la faune des corridors biologiques présents dans cette grande écorégion. Si l'on fragmente l'ERE par tronçons distincts, on suppose alors que chaque tronçon est indépendant, et que ses répercussions demeurent isolées et n'affectent pas les SER des tronçons adjacents.
85. Considérant que le Tren Maya est un projet de grande envergure, unique, continu et interconnecté, force est de constater qu'il existe des éléments communs non présentés dans les documents environnementaux correspondants issus de la fragmentation par tronçons. Le Tren Maya est en fait une seule infrastructure en continu dont la voie, d'une longueur de 1 460 km,

⁹⁶ Fonatur, « Información del proyecto Tren Maya », *Fondo Nacional de Fomento al Turismo*, gouvernement du Mexique, à l'adresse <<http://bit.ly/3ZM7qsH>>.

⁹⁷ Réponse, § 51.

⁹⁸ *Ibid.*, § 52.

⁹⁹ *Ibid.*, § 54.

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ Cf. Accord de sécurité nationale, article *SEGUNDO* : « Les agences et entités de l'administration publique fédérale sont chargées d'accorder l'autorisation provisoire [...] afin de garantir leur exécution en temps utile, le bénéfice social escompté et le respect des budgets alloués » [traduction].

traversera des corridors biologiques d'habitats interconnectés où vivent différentes espèces. Par exemple, la DRE mentionne que le jaguar, une espèce vivant sur un territoire qui s'étend de l'est du Yucatán à la côte de Quintana Roo jusqu'à Chiapas, est présent dans la majeure partie des tronçons proposés. À cet égard, la DRE reconnaît qu'en raison de la présence du félin « au Mexique et à l'échelle de l'Amérique du Sud » et de « son rôle de superprédateur » [*traduction*], il joue un rôle important dans l'écosystème afin de contrôler les populations d'espèces herbivores et de mésoprédateurs¹⁰². La DRE indique ce qui suit :

[*traduction*]

Cette espèce est généralement considérée comme une espèce clé, phare ou parapluie dans différents pays et différentes zones géographiques. En plus de son importance écologique, sa population risque de disparaître. C'est pourquoi son statut de conservation la déclare comme en voie d'extinction¹⁰³.

86. Ce qui précède illustre l'importance des éléments communs à l'ensemble de la zone touchée par l'infrastructure proposée qui n'ont pas été pris en compte de façon globale. Bien qu'une telle analyse de l'ensemble du projet représente une tâche importante, elle aurait permis une planification holistique en ce qui concerne les répercussions générées par l'infrastructure proposée.
87. Le Secrétariat estime que la réponse offerte par la Partie n'aborde pas de manière approfondie les principales sources de préoccupation des auteurs et que la Partie a évité d'effectuer une évaluation approfondie des répercussions environnementales du Tren Maya en fragmentant l'analyse de son projet par phases et par tronçons, de façon à ce que ces éléments soient évalués séparément et ignorant du fait même l'ampleur de l'ensemble des répercussions¹⁰⁴. Les répercussions du Tren Maya ne sont pas limitées à chaque SER; elles prennent leur importance dans l'ampleur et la complexité des processus du mégaprojet dans son ensemble. Un enjeu similaire a été analysé par le Secrétariat dans le cadre de la communication *Cozumel*, pour laquelle le Conseil lui a donné instruction de constituer un dossier factuel. Le Secrétariat a recommandé que ce dossier factuel tienne 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 [...]¹⁰⁵.

88. Un dossier factuel aiderait les citoyens à comprendre la mise en œuvre du processus d'ERE pour un projet qui est fragmenté et effectué par phases, et permettrait de déterminer si, dans ce cas en particulier, la fragmentation a en effet permis une meilleure évaluation ou si, au contraire, des éléments importants ont été omis dans l'ERE du projet Tren Maya.
89. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace des paragraphes 5(III), (VIII) et (IX), et 28(I) et (VII) de la *Ley General*

¹⁰² DRE, chapitre IV, p. 335.

¹⁰³ *Idem*.

¹⁰⁴ Communication, p. 11-12.

¹⁰⁵ SEM-96-001 (*Cozumel*), notification en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE (7 juin 1996), p. 4.

del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement) en ce qui concerne la fragmentation de l'ERE pour le projet Tren Maya.

v) Accès à l'information sur l'environnement

90. Les auteurs affirment que l'information relative au processus d'ERE du projet n'est pas accessible au public. Ils soutiennent que les autorisations provisoires en matière de répercussions environnementales et de changement d'affectation des terres « ne sont pas accessibles au public et que les citoyens n'ont donc pas accès à leur contenu »¹⁰⁶. Ils adoptent la même position en ce qui concerne l'autorisation environnementale et soutiennent qu'elle n'est pas « accessible au grand public » non plus¹⁰⁷.
91. Il convient de noter que l'autorisation environnementale du projet est accessible sur le portail de consultation des procédures du Semarnat en cherchant le numéro de projet 23QR2022V0020, qui correspond à l'identifiant attribué au projet lors de la soumission de la DRE correspondante¹⁰⁸.
92. Dans sa réponse, la Partie signale que le 18 mai 2022, la DGIRA a publié la DRE du projet dans une liste de demandes soumises au processus d'ERE dans la *Gaceta Ecológica extraordinaria* (Gazette écologique extraordinaire) n° DGIRA/22/22 et sur la page Web du portail du Semarnat¹⁰⁹. De plus, la Partie mentionne que le 19 mai, une personne ayant demandé accès à la DRE a été informée que la consultation publique de la DRE serait possible entre le 23 mai et le 17 juin 2022 dans les bureaux du Semarnat, dans l'État de Quintana Roo. La Partie a aussi annoncé le début de la consultation publique dans une publication de la *Gaceta Ecológica* (Gazette écologique)¹¹⁰ et a indiqué qu'un résumé du projet avait été publié dans deux journaux nationaux.
93. L'article 34 de la LGEEPA indique qu'une fois la DRE reçue et ajoutée au dossier correspondant, le Semarnat se doit de la rendre accessible au public. Dans la réponse, on mentionne que la DRE-R a été accessible au public pendant 20 jours ouvrables dans les bureaux locaux du Semarnat, au Quintana Roo.
94. Le Secrétariat estime que la réponse de la Partie donne suite aux préoccupations soulevées par les auteurs relativement à l'application efficace de l'article 34 de la LGEEPA, puisque la DRE a été rendue accessible au public et que le projet a fait l'objet d'une consultation publique, sans oublier qu'il est également possible de consulter l'autorisation environnementale correspondante.
95. En ce qui concerne l'allégation des auteurs selon laquelle les autorisations provisoires en matière de répercussions environnementales et de changement d'affectation des terres n'ont pas été rendues accessibles, il est important de mentionner que les autorisations environnementales sont

¹⁰⁶ Communication, p 8.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹⁰⁸ Déclaration de répercussions environnementales, modalité régionale (DRE-R) du mégaprojet « Tren Maya tronçon 5-Sud », n° de projet 23QR2022V0020, à l'adresse <<https://bit.ly/40a5wCI>>. Le portail de consultation des procédures du Semarnat est accessible à l'adresse <<http://bit.ly/3nDP2EP>>.

¹⁰⁹ Réponse, § 15.

¹¹⁰ *Ibid.*, § 16.

des instruments qui ne sont réglementés ni par la LGEEPA, ni par le *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental* (REIA, Règlement de la LGEEPA). Pour ces raisons, l'allégation des auteurs ne peut justifier la constitution d'un dossier factuel en ce qui concerne l'article 34 de la LGEEPA.

96. Le Secrétariat a donc décidé de ne **pas** recommander la constitution d'un dossier factuel relativement à l'application efficace de l'article 34 de la LGEEPA.

vi) Absence présumée de mesures d'application efficace de la part du Profepa

97. Les auteurs affirment que le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) « n'a pas exercé ses attributions ni respecté ses obligations constitutionnelles et légales consistant à procéder à des inspections, à imposer des mesures de sécurité, à prendre des sanctions et à ordonner la réparation des dommages causés [...] »¹¹¹. Ils soutiennent que le 28 février 2022, « des habitants de la ville de Playa del Carmen, municipalité de Solidaridad, au Quintana Roo, ont constaté que des travaux de défrichage [...] étaient en cours » et indiquent que malgré les preuves de ces travaux, l'autorité n'a pas pris les mesures nécessaires pour éviter des dommages irréparables¹¹². Les auteurs affirment que la constitution d'un dossier factuel pourrait éclaircir le processus d'application des lois environnementales et permettre aux citoyens d'obtenir des comptes sur les décisions prises en matière d'environnement¹¹³.
98. Comme l'indique le paragraphe 33 *supra*, la Partie mentionne que 37 plaintes de citoyens ont été soumises le 7 mars 2022, et que 6 autres l'ont été le 16 août 2022¹¹⁴. La Partie souligne également que ces plaintes se trouvent dans leur intégralité dans le dossier n° PFFPA/5.3/SC.28.2/00011-20 compilé par le Profepa¹¹⁵, et qu'elles ont été remises au *Subprocuraduría de Recursos Naturales* (Bureau des ressources naturelles) du Profepa le 17 mars et le 23 août 2022 « afin qu'elles soient prises en compte dans le cadre des mesures d'inspection à appliquer » [traduction]¹¹⁶.
99. Les dispositions de la LGEEPA citées dans la communication : établissent le processus de plainte de citoyens au moyen duquel toute personne ou tout organisme peut dénoncer au Profepa et aux autorités locales des actes causant un déséquilibre écologique ou des dommages à l'environnement; prévoient la mise en œuvre de mesures d'inspection et de surveillance; permettent aux plaignants de collaborer avec le Profepa ainsi qu'à celui-ci de demander à des établissements universitaires de faire des recherches et des expertises sur les questions soulevées dans les plaintes. De plus, les lois environnementales citées dans la communication autorisent l'imposition de mesures d'application urgente en ce qui concerne les répercussions environnementales et le changement d'affectation des terres forestières, et l'engagement d'actions en responsabilité pour les dommages causés aux espèces sauvages et à leur habitat.

¹¹¹ Communication, p. 4.

¹¹² *Ibid.* p. 9.

¹¹³ *Ibid.*, p. 4.

¹¹⁴ Réponse, § 56-57.

¹¹⁵ *Ibid.*, § 56.

¹¹⁶ *Ibid.*, § 58.

100. La réponse ne permet toutefois pas de savoir si des procédures administratives ont été mises en œuvre à la suite de ces plaintes ni si, à ce jour, des mesures d'application urgente ont été imposées. Selon la réponse de la Partie, le *Programa de inspección Tren Maya en las materias de impacto ambiental, forestal, vida silvestre y fuentes de contaminación* (Programme d'inspection Tren Maya relatif aux répercussions environnementales et forestières, aux espèces sauvages et aux sources de pollution)¹¹⁷ et les plaintes seraient pris en considération dans le cadre des mesures d'inspection des tronçons 1, 2, 3 et 4 du mégaprojet, sans qu'il y ait toutefois d'information indiquant de telles mesures d'application pour le tronçon 5-Sud¹¹⁸.
101. La mise en œuvre efficace du processus de plainte de citoyens établi par la LGEEPA est importante puisqu'elle permet à toute personne de dénoncer des actes causant des dommages à l'environnement, ce qui encourage la participation du public dans la protection et la conservation de l'environnement naturel. De plus, ce processus promeut la transparence et la responsabilité des autorités en les obligeant à enquêter sur les plaintes reçues, à prendre des mesures pour protéger l'environnement et à sanctionner les contrevenants présumés. À cet égard, dans sa décision concernant la communication *Tarahumara*, le Secrétariat a déterminé qu'il est « essentiel que les autorités environnementales appliquent de manière efficace le processus de plainte de citoyens pour favoriser la participation de ces derniers à la protection de l'environnement¹¹⁹ ».
102. Un dossier factuel pourrait présenter de l'information sur l'exécution du processus de plainte de citoyens en vue de garantir la protection et la conservation de l'environnement dans le cadre de la mise en œuvre du projet.
103. En conclusion, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace des articles 162, 170, 189, 192, 193 et 194 de la LGEEPA; de l'article 154 et des paragraphes 155(VII) et (XII) de la LGDFS; de l'article 107 de la LGVS.

III. NOTIFICATION

104. Après avoir examiné la communication SEM-22-002 (*Tren Maya*) à la lumière de la réponse des États-Unis du Mexique, le Secrétariat constate que des questions centrales demeurent ouvertes concernant le processus d'évaluation des répercussions environnementales (processus d'ERE) en relation avec la construction du tronçon 5-Sud du Tren Maya ainsi que la mise en œuvre du processus de plainte de citoyens à cet égard, et recommande la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace des dispositions énumérées ci-dessous :
- i) Les paragraphes 5(III), (VIII) et (XI), et 28(I) et (VII) de la LGEEPA, en ce qui concerne le caractère préventif du processus d'ERE du projet.
 - ii) Les paragraphes 5(III), (VIII) et (XI), 15(XII), et 28(I) et (VII) de la LGEEPA; les paragraphes 5(I) et 58(a) de la LGVS; les paragraphes 7 *bis*(I) et 14 *bis* 5(I), (IX) et (XX) de la LAN, en ce qui concerne l'absence présumée d'études environnementales.

¹¹⁷ *Ibid.*, § 59.

¹¹⁸ Cf. Réponse, § 59.

¹¹⁹ SEM-00-006 (*Tarahumara*), notification en vertu du paragraphe 15(1) de l'ANACDE (29 août 2002), p. 13, à l'adresse <<https://bit.ly/ADV-00-006es>>.

- iii) Les articles 93 et 97 de la LGDFS, et 7 *bis*(I) et 14 *bis* 5(I), (IX) et (XX) de la LAN, en ce qui concerne le changement d'affectation des terres forestières.
 - iv) Les paragraphes 5(III), (VIII) et (XI), et 28(I) et (VII) de la LGEEPA, en ce qui concerne la présumée fragmentation de l'ERE du projet Tren Maya.
 - v) Les articles 162, 170, 189, 192, 193 et 194 de la LGEEPA; l'article 154 les paragraphes 155(VII) et (XII) de la LGDFS; l'article 107 de la LGVS, en ce qui concerne la mise en œuvre de la procédure de plainte de citoyens.
105. Conformément au paragraphe 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat notifie le Conseil de la CCE et le Comité de l'environnement, établi en vertu du chapitre 24 de l'ACEUM, de sa décision de recommander, dans l'intérêt des objectifs de l'Accord¹²⁰, la constitution d'un dossier factuel relativement à la communication SEM-22-002 (*Tren Maya*).
106. Conformément au paragraphe 24.28(2) de l'ACEUM, le Secrétariat « constitue un dossier factuel si au moins deux membres du Conseil lui en donnent instruction ».

Le tout respectueusement soumis à votre attention.

Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

(originale signée)

Par : Jorge Daniel Taillant
Directeur exécutif

c. c. : Miguel Ángel Zerón, représentant suppléant du Mexique
Stephen de Boer, représentant suppléant du Canada
Jane Nishida, représentante suppléante des États-Unis
Personnes-ressources du Comité sur l'environnement
Paolo Solano, directeur, Affaires juridiques et communications sur les questions d'application
Auteurs de la communication

Annexe : *Lois environnementales en question*

¹²⁰ ACEUM, paragraphe 24.2(2) : « Le présent chapitre vise à [...] promouvoir des niveaux élevés de protection de l'environnement et l'application efficace des lois environnementales [...] »