

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**  
**Notification du Secrétariat en vertu de l'article 24.28(1) de l'Accord**  
***Canada–États-Unis–Mexique***

**Auteurs de la communication :** *Center for Biological Diversity* (Centre pour la diversité biologique) et *Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente* (Centre mexicain pour la défense de l'environnement)  
**Partie :** États-Unis du Mexique  
**Date de la communication :** 2 octobre 2024  
**Date de la notification :** 10 avril 2025  
**N° de la communication :** **SEM-24-003** (*Projet de chemin de fer dans le Sonora*)

---

<b>I. INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>II. ANALYSE.....</b>	<b>6</b>
<b>A. Considérations préliminaires présentées par la Partie.....</b>	<b>6</b>
(i) <i>Recevabilité de la communication</i> .....	6
(ii) <i>Qualification de loi environnementale du RI-Semarnat</i> .....	8
<b>B. Notification des procédures judiciaires en instance.....</b>	<b>9</b>
i) La procédure en question est-elle mise en œuvre par la Partie? .....	11
ii) La procédure a-t-elle lieu en temps opportun et conformément aux lois qui la régissent? 13	
iii) L'affaire en question et les lois environnementales font-elles l'objet d'une procédure en instance? .....	14
iv) La procédure est-elle susceptible de résoudre la question soulevée dans la communication? .....	16
<b>B. Analyse des allégations présentées dans la communication SEM-24-003 .....</b>	<b>17</b>
i) Nature préventive du processus d'étude d'impact sur l'environnement .....	17
ii) Protection des aires naturelles protégées sur le site du projet .....	24
iii) Accès à l'information environnementale.....	28
iv) Mesures d'inspection et de surveillance du Profepa.....	31
<b>III. NOTIFICATION.....</b>	<b>32</b>

## Résumé

Le 2 octobre 2024, le *Center for Biological Diversity* (Centre pour la diversité biologique) et le *Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente* (Centre mexicain pour la défense de l'environnement), également connu sous le nom de *Defensa Ambiental del Noroeste* (Défense de l'environnement du nord-ouest) (ci-après « les auteurs »), ont transmis une communication au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) (ci-après « le Secrétariat »), conformément à l'article 24.27(1) de l'*Accord Canada–États-Unis–Mexique* (ACEUM). Selon les auteurs de la communication, le Mexique (ci-après « la Partie ») omet d'appliquer efficacement ses lois environnementales en ce qui concerne l'évaluation des impacts environnementaux d'un projet de chemin de fer qui reliera les municipalités d'Ímuris, de Santa Cruz et de Nogales dans l'État du Sonora, au Mexique (ci-après « le projet »).

Les auteurs affirment que le projet n'a été soumis à aucun processus d'évaluation environnementale (PEE), comme l'exige la réglementation, et que les travaux ont commencé sans les autorisations correspondantes. Ils soutiennent également que le projet traversera une aire naturelle protégée (ANP) et entraînera la fragmentation des habitats d'espèces endémiques ou considérées comme étant en voie de disparition, telles que les jaguars (*Panthera onca*). Ils affirment qu'il s'agit là d'omissions dans l'application effective de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM, Constitution politique des États-Unis du Mexique) et des lois fédérales ayant pour objet l'étude d'impact sur l'environnement, le changement d'affectation des terres dans les aires naturelles de compétence fédérale, ainsi que la protection des espèces sauvages.

Après avoir analysé la communication et les renseignements fournis par les auteurs pour soutenir leurs allégations, le Secrétariat a déterminé, le 1<sup>er</sup> novembre 2024, que la communication SEM-24-003 était recevable et a demandé à la Partie d'y répondre. Le 7 février 2025, le Secrétariat a reçu la réponse de la Partie, qui présente des considérations préliminaires concernant la recevabilité de la communication et la qualification de loi environnementale de certaines dispositions reconnues comme telles par le Secrétariat dans sa décision. Dans sa réponse, la Partie fait également état de l'existence d'une procédure administrative en instance. Elle fournit aussi des renseignements sur le processus d'autorisation environnementale et sur l'annulation prévue des certificats des ANP qui auraient été affectées par le projet, aux dires des auteurs. La Partie affirme se conformer à la réglementation applicable aux travaux et demande au Secrétariat de mettre fin à la communication.

Le Secrétariat a tenu compte du fait que la communication était accompagnée d'une notification de la question aux autorités compétentes de la Partie. Il est vrai que l'auteur a commis une erreur de forme en remplissant la section correspondante du formulaire de soumission d'une communication. Toutefois, le Secrétariat considère que cela n'invalide en rien le fait que la question soulevée par l'auteur a effectivement été soumise à l'autorité compétente du Mexique le 17 juin 2024 – par écrit et avant la présentation de la communication – dans une lettre visant à faire connaître la situation. Cela répond à l'article 24.27(2)e) de l'ACEUM.

Pour ce qui est de l'existence de procédures administratives en instance, le Secrétariat doit garder en tête 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; et que, même si les procédures coïncident avec l'objet de la communication et avec les lois environnementales visées, le risque de causer une interférence indue en recommandant la constitution d'un dossier factuel demeure

minime. En outre, il n'est pas évident que ces procédures puissent résoudre les questions soulevées par les auteurs, étant donné que les travaux de construction du projet se poursuivent pendant que le dossier est « en cours d'étude et d'analyse » jusqu'à ce que les autorités déterminent la marche à suivre « au moment opportun de la procédure » [traduction]. Les considérations qui précèdent sont pertinentes, car il n'existe à ce jour aucune mesure d'application de la loi qui répond à la préoccupation centrale soulevée dans la communication, à savoir la nature préventive du PEE.

Pour ces raisons, le Secrétariat considère que les procédures existantes mentionnées par la Partie ne justifient pas de mettre fin à la communication et que, par conséquent, leur existence n'empêche pas le Secrétariat d'examiner si la constitution d'un dossier factuel est justifiée.

Le Secrétariat s'est penché sur les allégations concernant la nature préventive du PEE et a déterminé que la réponse de la Partie ne fournissait pas d'information sur les mesures prises pour mettre en œuvre les moyens d'atténuation, de prévention et de compensation relevés. De plus, le Secrétariat a constaté de possibles irrégularités dans le processus d'obtention des autorisations environnementales, notamment en ce qui concerne les délais prévus par la réglementation applicable. Pour ces raisons, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel afin d'obtenir plus d'informations sur la fonction préventive du processus d'EIE et sa mise en œuvre efficace dans le cadre du projet.

En ce qui concerne la réalisation de travaux dans une ANP, le Secrétariat a estimé nécessaire de recommander la constitution d'un dossier factuel sur ce point. En effet, après avoir constaté qu'entre la présentation de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) et l'obtention de l'autorisation correspondante, des démarches avaient été entreprises pour annuler les certificats rattachés aux aires de conservation volontaire (ADVC, de l'espagnol « área destinada voluntariamente a la conservación ») touchées par le projet. La réponse ne fournit pas d'information au-delà de la procédure, sans prendre en compte l'objectif de garantir la conservation et la protection légale des ANP touchées. Dans son analyse préliminaire, le Secrétariat note en outre certaines anomalies en ce qui concerne la chronologie de l'annulation anticipée des certificats de certaines des ANP en question.

D'autre part, les auteurs sont fort préoccupés par le manque d'informations accessibles au public sur le tracé du projet au cours du PEE et avant l'obtention de l'autorisation. En effet, cette lacune influe sur toute conclusion concernant l'impact potentiel du projet sur l'environnement. En outre, la Partie ne répond pas clairement aux allégations concernant le manque d'accès à l'information environnementale au cours du PEE. Elle se limite à affirmer que le *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles) a mis à disposition certains documents sur sa plateforme en ligne (sans qu'il soit possible de vérifier leur accessibilité) et dans ses bureaux à Mexico. Le Secrétariat fait remarquer que les informations relatives au tracé du projet sont restées confidentielles dans la documentation rendue publique, du moins aux étapes liminaires du projet. Les auteurs allèguent que, chaque fois qu'ils ont demandé des renseignements, « les autorités sollicitées ont déclaré soit que les documents n'existaient pas, soit qu'ils étaient confidentiels » [traduction], ce qui entrave le droit à la participation du public prévu par la loi.

La Partie souligne que la valeur commerciale du projet et les avantages économiques qu'il apporterait justifieraient de mettre fin à la communication. À cet égard, l'ACEUM n'autorise pas le Secrétariat à mettre fin à une communication sur la base de considérations économiques ou stratégiques, d'avantages sociaux, ou d'orientations en matière de développement urbain, de transport et d'infrastructure. Quoi qu'il en soit, il s'agirait de renseignements pertinents qu'il pourrait intégrer dans un dossier factuel.

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, ce qui justifie la constitution d'un dossier factuel sur : i) la nature préventive du PEE du projet; ii) la protection des ANP sur le site du projet; iii) l'accès à l'information environnementale.

Ci-dessous, le Secrétariat expose ses motifs et en notifie le Conseil et le Comité sur l'environnement, conformément à l'article 24.28(1) de l'ACEUM.

## I. INTRODUCTION

1. L'*Accord Canada–États-Unis–Mexique* (ACEUM) et l'*Accord de coopération environnementale* (ACE) sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2020. Depuis, le processus relatif aux communications sur les questions d'application (processus SEM), initialement prévu aux 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. Pour leur part, les modalités de mise en œuvre du processus SEM par le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE ou « la Commission »<sup>1</sup>) sont désormais stipulées dans l'ACE<sup>2</sup>.
2. Le processus SEM permet à toute personne d'une Partie, c'est-à-dire toute personne physique ou morale constituée en vertu des lois en vigueur au Canada, aux États-Unis ou au Mexique, de présenter une communication alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application effective de ses lois environnementales<sup>3</sup>. Le Secrétariat de la CCE (ci-après « le Secrétariat ») examine d'abord la communication afin de déterminer si elle satisfait aux critères énoncés à l'article 24.27(1) et (2) de l'ACEUM. S'il juge que c'est le cas, le Secrétariat détermine, selon les dispositions de l'article 24.27(3), si la communication justifie une réponse de la Partie visée. À la lumière de la réponse de la Partie, le Secrétariat décide si la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel et, le cas échéant, il en informe le Conseil de la CCE et le Comité sur l'environnement<sup>4</sup>, en indiquant ses motifs, conformément à l'article 24.28(1). Dans le cas contraire, le Secrétariat met fin au processus de communication<sup>5</sup>.
3. Le 2 octobre 2024, le *Center for Biological Diversity* (Centre pour la diversité biologique) et le *Centro Mexicano para la Defensa del Medio Ambiente* (Centre mexicain pour la défense de l'environnement), également connu sous le nom de *Defensa Ambiental del Noroeste* (Défense de l'environnement du

<sup>1</sup> La Commission de coopération environnementale (CCE) a été créée en 1994 en vertu de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (ANACDE) conclu entre le Canada, le Mexique et les États-Unis (ci-après dénommés « les Parties », ou « une ou la Partie » individuellement). Les organes constitutifs de la CCE sont le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM).

<sup>2</sup> En vertu de l'article 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] ».

<sup>3</sup> L'ACEUM établit qu'une communication peut être soumise 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 ».

<sup>4</sup> Constitué en vertu de l'article 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.

<sup>5</sup> Pour plus d'information 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.cec.org/fr/communications](http://www.cec.org/fr/communications)>.

nord-ouest) (ci-après « les auteurs »), ont transmis une communication au Secrétariat de la CCE, conformément à l'article 24.27(1) de l'ACEUM. Dans celle-ci, les auteurs allèguent que le gouvernement du Mexique (ci-après « la Partie ») omet d'assurer l'application effective de ses lois environnementales en ce qui concerne un projet de construction d'un chemin de fer qui reliera les municipalités d'Ímuris, de Santa Cruz et de Nogales dans l'État du Sonora, au Mexique (ci-après « le projet<sup>6</sup> »).

4. Le 1<sup>er</sup> novembre 2024, le Secrétariat a déterminé que la communication SEM-24-003 (*Projet de chemin de fer dans le Sonora*) satisfaisait aux critères de recevabilité énumérés à l'article 24.27(2) de l'ACEUM et qu'en vertu de l'article 24.27(3), la communication méritait une réponse de la Partie concernant l'application effective des instruments législatifs suivants<sup>7</sup> :
  - 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 articles 2(II), 5(X) et (XIX), 15(I), (III), (IV) et (XII), et 28(I), (VII), (XI) et (XIII), le premier paragraphe de l'article 30, le premier paragraphe de l'article 33, les premier et troisième paragraphes de l'article 34, les articles 34(I), (II), (III), (IV) et (V), les premier, deuxième, troisième et quatrième paragraphes de l'article 35, le premier paragraphe de l'article 44, l'article 45(I), (II), (III), (IV), (V) et (VI), l'article 46(XI), et les articles 161 et 182 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. L'article 4(I), (III), (IV) et (VI), l'article 5(B) et (S), les premier et deuxième paragraphes de l'article 9 et le premier paragraphe de l'article 16 du *Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación de Impacto Ambiental* (**REIA**, Règlement de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement en matière d'études d'impact sur l'environnement);
  - d. L'article 5, l'article 43(I) et (II) et l'article 46 du *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (**RI-Semarnat**, Règlement intérieur du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles).
5. Le 7 février 2025, le Secrétariat a reçu la réponse de la Partie<sup>8</sup>, dans laquelle cette dernière présente certaines considérations préliminaires qui, selon elle, remettraient en question la recevabilité de la communication. Sur la base de ces considérations, la Partie demande au Secrétariat de mettre fin au processus de communication. En outre, la Partie fournit des informations concernant une plainte de citoyens qui, selon elle, devrait être considérée comme une procédure administrative en instance; elle fait valoir son respect des cadres réglementaires applicables relatifs à l'étude d'impact sur l'environnement (EIE) et aux aires naturelles protégées (ANP); et elle affirme que la valeur

---

<sup>6</sup> SEM-24-003 (*Projet de chemin de fer dans le Sonora*), communication en vertu de l'article 24.27(1) de l'ACEUM (2 octobre 2024), à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBxi5>> [Communication].

<sup>7</sup> SEM-24-003 (*Projet de chemin de fer dans le Sonora*), décision en vertu des articles 24.27(2) et (3) de l'ACEUM (1<sup>er</sup> novembre 2024), à l'adresse : <<https://bit.ly/40YhJfZ>> [Décision].

<sup>8</sup> SEM-24-003 (*Projet de chemin de fer dans le Sonora*), réponse en vertu de l'article 24.27(4) de l'ACEUM (7 février 2025), à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.



commerciale du projet est un facteur pertinent à prendre en compte, qui justifie de mettre fin à la communication.

6. En vertu de l'article 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat de la CCE a examiné si, compte tenu de la réponse de la Partie, la communication SEM-24-003 (*Projet de chemin de fer dans le Sonora*) justifiait la constitution d'un dossier factuel.
7. Après examen, le Secrétariat a constaté que la procédure notifiée par la Partie n'a pas été engagée par cette dernière; qu'il n'existe aucune information indiquant que la procédure est menée en temps opportun; et qu'il n'est pas évident que la plainte de citoyens soit en mesure de résoudre les questions soulevées par les auteurs. En ce qui concerne la plainte de citoyens présentée par le représentant de l'un des auteurs en mars 2024 et reçue par le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) le 12 avril 2024, la Partie a indiqué que celle-ci avait été jointe à une autre plainte dont la date de dépôt est inconnue. La réponse souligne que des visites d'inspection ont eu lieu en février 2024 après la première plainte; or, un an plus tard, la Partie ne fournit aucune autre information sur les mesures d'application concernant les travaux et les activités liés au projet.
8. Après avoir examiné la communication en fonction de la réponse de la Partie, le Secrétariat a conclu que la réponse laisse ouvertes des questions centrales qui justifient la constitution d'un dossier factuel concernant l'application effective des lois environnementales relatives : i) à la nature préventive du processus d'évaluation environnementale (PEE) du projet; ii) à la protection des ANP sur le site du projet; iii) à l'accès à l'information environnementale du projet.
9. Le Secrétariat rappelle que l'article 2(3) de l'ACE l'autorise à appuyer le raisonnement de ces décisions sur les politiques, lignes directrices, procédures, décisions et résolutions mises en application quand l'ANACDE était en vigueur, dans la mesure où ces instruments sont compatibles avec l'ACEUM et l'ACE<sup>9</sup>. Ci-après, le Secrétariat expose les motifs de sa recommandation.

## II. ANALYSE

### A. Considérations préliminaires présentées par la Partie

#### (i) Recevabilité de la communication

10. Dans sa réponse, la Partie indique que la communication n'est pas conforme à l'exigence énoncée à l'article 24.27(2)e) de l'ACEUM, les auteurs n'ayant pas indiqué si la question soulevée dans la communication avait été transmise aux autorités compétentes de la Partie. Dans son argumentaire, la Partie affirme que les auteurs n'ont pas suivi rigoureusement le formulaire de présentation d'une communication ni les instructions correspondantes disponibles sur le site Web de la CCE. La Partie ajoute que le recours à ce formulaire «est optionnel pour la personne qui présente une communication<sup>10</sup>» [*traduction*].

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

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*.

<sup>10</sup> Réponse, au para 6, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

11. Selon les commentaires de la Partie, les auteurs ont commis une erreur qui aurait dû justifier le rejet de leur communication par le Secrétariat lorsqu'ils ont présenté la plainte de citoyens comme moyen utilisé pour transmettre la question soulevée aux autorités compétentes de la Partie visée<sup>11</sup>. La Partie appuie ses propos en citant des notifications antérieures publiées par le Secrétariat, dans lesquelles il est effectivement mentionné que la plainte de citoyens n'est pas un moyen approprié pour prouver que la question a été transmise à la Partie<sup>12</sup>.

12. Pour évaluer la communication, le Secrétariat s'est basé sur ce qui suit.

Les auteurs de la communication font référence à des documents pour démontrer que la question a été communiquée aux autorités compétentes du gouvernement mexicain. Ils ont joint à leur communication une lettre datée du 17 juin 2024 et adressée à la ministre responsable du Semarnat, dans laquelle ils mentionnent que le projet de chemin de fer « n'a pas reçu l'autorisation environnementale requise et nuit gravement aux écosystèmes et aux espèces du Sonora<sup>13</sup> » [traduction]. Cette lettre décrit la valeur écosystémique de la région, met en garde contre la fragmentation de l'habitat causée par le tracé du chemin de fer et souligne les effets du projet sur une ANP. Elle informe également la ministre que l'autorisation provisoire apparemment accordée pour le projet n'a aucune valeur au sens de la LGEEPA et de son règlement d'application<sup>14</sup> [traduction].

13. S'il est vrai que la plainte de citoyens ne satisfait pas aux exigences des articles 24.27(2) et (3) de l'ACEUM, les auteurs ont bien joint à leur communication une lettre à l'attention des autorités compétentes de la Partie. En effet, les auteurs ont joint une lettre datée du 17 juin 2024 et adressée à la ministre responsable du *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (Semarnat, ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles), l'autorité compétente de la Partie, dont la Partie fait également mention dans sa réponse<sup>15</sup>. Dans cette lettre, les auteurs expriment leurs préoccupations concernant les impacts environnementaux du projet, le manque de transparence et l'utilisation d'une autorisation provisoire pour commencer les travaux et la légalité de cette autorisation. Ils font aussi valoir l'absence de permis pour un projet qui, selon les auteurs, entraînera la fragmentation de précieux écosystèmes abritant des espèces vulnérables et traversera une ANP sans avoir d'abord obtenu les autorisations correspondantes<sup>16</sup>, points qui coïncident entièrement avec ceux de la communication.

14. Dans le cadre de communications antérieures, il a été déterminé que les notifications adressées aux autorités compétentes d'une Partie remplissent cette condition si elles prennent la forme d'une lettre ou d'un courrier électronique exprimant la situation dont il est question dans la communication<sup>17</sup>. On y rappelle également que cette exigence vise à garantir que les autorités compétentes ont connaissance

---

<sup>11</sup> Id. au para 10.

<sup>12</sup> Id. aux para 11-12.

<sup>13</sup> Communication, annexe 3, p. 1, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBcx5>>.

<sup>14</sup> Décision, au para 57.

<sup>15</sup> Réponse, au para 13, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>16</sup> Communication, annexe *Carta Semarnat Tren Sonora* (17 juin 2024), à l'adresse : <<https://tinyurl.com/cartasemarnattren>>.

<sup>17</sup> SEM-24-002 (*Raffinerie Cadereyta*), décision en vertu des articles 24.27(2) et (3) de l'ACEUM (6 mars 2024), au para 39, à l'adresse : <<https://bit.ly/4cbBhCt>>.

des inquiétudes concernant la non-application des lois environnementales en lien avec l'objet d'une communication avant que celle-ci ne soit soumise au Secrétariat<sup>18</sup>.

15. La Partie soutient que, bien que cet échange ait été inclus dans la documentation de la communication, les auteurs ne l'ont « mentionné nulle part dans l'exposé des faits pour prouver que la question avait été transmise à la Partie<sup>19</sup> » [traduction]. L'argument principal de la Partie est que la communication aurait dû décrire le document, qui était joint à celle-ci, dans la section correspondante du formulaire de présentation d'une communication. Cela justifierait, selon la Partie, le rejet de la communication ou, à tout le moins, une demande de révision de la communication par le Secrétariat.
16. La Partie reprend dans sa réponse<sup>20</sup> que les critères établis dans l'ACEUM ne sont pas censés constituer un obstacle procédural insurmontable pour les auteurs<sup>21</sup> et qu'ils doivent donc être interprétés de manière large, en harmonie avec les objectifs du chapitre 24 de l'ACEUM<sup>22</sup>.
17. Le formulaire de présentation d'une communication est mis à la disposition du public pour faciliter l'accès au processus; il ne constitue pas un critère d'examen procédural exigé par l'ACEUM. Une simple erreur de forme, soit de ne pas décrire correctement le document dans la section correspondante d'un formulaire, alors que le document a effectivement été joint à la communication, ne doit pas mettre en doute la recevabilité de cette dernière. Le Secrétariat ne peut ignorer le fait que ce document, auquel la Partie fait elle-même référence, faisait effectivement partie de la documentation soumise dans le cadre de la communication, tout comme le lien pour le télécharger<sup>23</sup>. C'est pourquoi son existence ne peut être ignorée lors de l'évaluation de la recevabilité de la communication en vertu des critères établis dans l'ACEUM.
18. Pour ces raisons, le Secrétariat considère que la communication satisfait aux exigences de l'article 24.27(2)e), étant donné que sont présents tous les éléments nécessaires pour établir que la question a été transmise aux autorités compétentes de la Partie, c'est-à-dire la lettre à l'attention de l'autorité compétente de la Partie<sup>24</sup>.

(ii) *Qualification de loi environnementale du RI-Semarnat*

---

<sup>18</sup> Id; voir : SEM-06-003 et SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital II et III*), notification au Conseil en vertu de l'article 15(1) de l'ANACDE (12 mai 2008), p. 18, à l'adresse : <<https://bit.ly/48eXgVv>>; SEM-09-004 (*Exploitation minière au Québec*), décision en vertu de l'article 14(1) de l'ANACDE (20 octobre 2009), p. 8, à l'adresse : <<https://bit.ly/3G19ecS>>.

<sup>19</sup> Réponse, au para 13, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>20</sup> Id. au para 14.

<sup>21</sup> SEM-97-005 (*Biodiversité*), décision en vertu de l'article 14(1) de l'ANACDE (26 mai 1998), à l'adresse : <<https://bit.ly/4ccF4zH>>; SEM-98-003 (*Grands Lacs*), décision en vertu des articles 14(1) et (2) de l'ANACDE (8 septembre 1999), à l'adresse : <<https://bit.ly/3YezQNQ>>; SEM-20-001 (*Tortue caouanne*), décision en vertu des articles 24.27(2) et (3) de l'ACEUM (8 février 2021), au para 8, à l'adresse : <<https://bit.ly/3Ybop9I>> [Décision Tortue caouanne].

<sup>22</sup> Cf. ACEUM, art. 24.2.

<sup>23</sup> Communication, annexe *Carta Semarnat Tren Sonora* (17 juin 2024), à l'adresse : <<https://tinyurl.com/cartasemarnattren>>.

<sup>24</sup> Id.



19. Dans sa réponse, la Partie indique que le RI-Semarnat ne constitue pas une loi environnementale, puisqu'en tant qu'instrument normatif strictement administratif, son objectif principal « est d'établir la structure organisationnelle, les attributions et les compétences internes du Semarnat<sup>25</sup> » [traduction].
20. À cet égard, le Secrétariat avait déjà déterminé que certaines dispositions du RI-Semarnat pouvaient être considérées comme des lois environnementales aux fins de l'ACEUM, sans que la Partie en ait contesté l'admissibilité<sup>26</sup>. En outre, pour plusieurs communications présentées en vertu de l'ANACDE et dans lesquelles a été cité le RI-Semarnat, le règlement en question a bien été admis en tant que loi environnementale. Dans tous les cas, la Partie était d'accord sur ce point, et le Conseil a déterminé que la constitution d'un dossier factuel était justifiée<sup>27</sup>.
21. La reconnaissance de certaines dispositions du RI-Semarnat comme lois environnementales est cohérente avec des analyses précédentes et avec le raisonnement selon lequel la répartition des compétences au sein du portefeuille environnemental a pour objet de protéger l'environnement en contribuant à l'efficacité, à l'organisation, à l'ordre et à la responsabilité dans les fonctions environnementales de l'appareil gouvernemental. La répartition des compétences, l'attribution des pouvoirs et la délégation d'autorité en matière d'environnement n'ont pas pour seul but d'administrer; l'objectif derrière l'organisation du portefeuille environnemental de l'État est la protection de l'environnement, ce qui concorde avec le libellé de l'article 24.1 de l'ACEUM.
22. Pour ces raisons, le Secrétariat considère que les articles 5, 43(I) et (II), et 46 du RI-Semarnat peuvent être considérés comme des lois environnementales au sens de l'article 24.1 de l'ACEUM.

#### **B. Notification des procédures judiciaires en instance**

23. Dans sa réponse, la Partie fait valoir qu'il existe une procédure administrative qui justifie la clôture anticipée de la communication<sup>28</sup>; elle souligne l'existence de deux plaintes de citoyens déposées en lien avec le projet : une plainte de date inconnue, et une autre déposée par un représentant des auteurs en mars 2024 portant un cachet de réception daté du 12 avril 2024<sup>29</sup>.
24. La Partie indique que les deux plaintes ont été regroupées dans le même dossier, mais les dates et les documents sont vagues dans les faits présentés. En effet, il est indiqué que « la plainte de citoyens [probablement celle portant un cachet de réception daté du 12 avril 2024] a été versée au dossier PFPA/5.3/2C.28.2/00034-23 ouvert le 5 décembre 2023, à la suite de la présentation d'une plainte de citoyens antérieure [probablement celle dont la date est inconnue<sup>30</sup>] » [traduction].
25. La Partie indique que le dossier des plaintes de citoyens jointes est « en cours d'étude et d'analyse<sup>31</sup> » [traduction].

---

<sup>25</sup> Réponse, au para 19, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>26</sup> Voir : Décision Tortue caouanne, au para 30; SEM-23-005 (*Sous-bassin de Valle de Bravo-Amanalco*), décision en vertu des articles 24.27(2) et (3) de l'ACEUM (14 juin 2023), aux para 58-59, à l'adresse : <<https://bit.ly/4cgXgrJ>>.

<sup>27</sup> SEM-03-003 (*Lac de Chapala II*), résolution du Conseil n° 08-01 (30 mai 2008), à l'adresse : <<https://bit.ly/4iNriWt>>; SEM-19-002 (*Projet City Park*), résolution du Conseil n° 21-05 (19 novembre 2021), à l'adresse : <<https://bit.ly/3QUhxJY>>.

<sup>28</sup> Réponse, au para 29, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>29</sup> Id. au para 36. Voir aussi : Communication, annexe 1, à l'adresse : <<https://tinyurl.com/cartasemarnattren>>.

<sup>30</sup> Id. au para 41.

<sup>31</sup> Id. au para 42.

26. La Partie souligne que la procédure est susceptible de résoudre la question soulevée dans la communication<sup>32</sup> et que le Secrétariat « n'a qu'à examiner si ces procédures sont menées conformément à la législation nationale et en temps opportun » [*traduction*], peu importe si elles ont été engagées d'office ou à la demande d'un particulier<sup>33</sup>.
27. La transparence et la crédibilité du processus SEM exigent un examen rigoureux et indépendant de l'existence des procédures judiciaires et administratives en instance notifiées par la Partie. L'ACEUM ne stipule pas que le seul fait de notifier une procédure en instance constitue une raison valable pour clore une communication. Il faut plutôt analyser les informations fournies par la Partie concernant des procédures judiciaires ou administratives en instance et déterminer si elles autorisent de mettre fin à une communication<sup>34</sup>. Cet exercice dans le cadre du processus SEM est confirmé par l'historique des communications et reflété dans la pratique depuis le début de sa mise en œuvre, en 1994, pour la plupart des communications ayant fait l'objet d'un vote favorable du Conseil à la constitution d'un dossier factuel, que ce soit dans le cadre de l'ANACDE ou de l'ACEUM<sup>35</sup>.
28. Le Secrétariat a souvent rappelé que le processus SEM 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<sup>36</sup> » [*traduction*]. Le dossier factuel fournit des renseignements pertinents relatifs à l'application effective des lois environnementales visées, sans formuler de conclusion ni de recommandation. C'est pourquoi il est important de souligner que les dossiers factuels ne peuvent « “interférer” avec les procédures internes en instance, comme le pourrait une décision judiciaire<sup>37</sup> » [*traduction*].
29. Le seuil permettant de déterminer l'existence d'une procédure judiciaire ou administrative et les cas dans lesquels le Secrétariat n'ira plus de l'avant doivent être interprétés de manière stricte. Une interprétation large laisserait supposer à la clôture automatique d'une communication simplement sur

---

<sup>32</sup> Id. au para 29.

<sup>33</sup> Id. au para 34.

<sup>34</sup> SEM-01-001 (*Cytrar II*), décision en vertu de l'article 14(3) de l'ANACDE (13 juin 2001), à l'adresse : <[https://bit.ly/DET\\_14\\_3-01-001\\_es](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 [...] ».

<sup>35</sup> 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*). Les communications en question sont accessibles à l'adresse <[www.cec.org/fr/communications/registre-des-communications/](http://www.cec.org/fr/communications/registre-des-communications/)>.

<sup>36</sup> SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), décision en vertu de l'article 15(1) de l'ANACDE (15 juillet 2009), au para 44, à l'adresse : <[https://bit.ly/DET\\_07-007](https://bit.ly/DET_07-007)> [Décision *San Xavier*]. Voir aussi : l'analyse sur la litispendance, aux para 40-43.

<sup>37</sup> Id.

la base de l'affirmation qu'une procédure est en instance. L'application d'un tel critère pourrait nuire à la crédibilité du processus SEM en général.

30. Le processus SEM doit assurer un minimum de prévisibilité et d'équité dans sa mise en œuvre<sup>38</sup>. Cela tient en grande partie de la capacité du Secrétariat 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.
31. Le pouvoir du Secrétariat de déterminer si les procédures en instance notifiées par la Partie entraînent la fin du processus de communication découle du principe qu'un traité ne peut contribuer à la réalisation de son objet et de son but exprès s'il n'est pas efficace<sup>39</sup>. 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 objectifs<sup>40</sup>.
32. En résumé, cette forme exceptionnelle de mettre fin à une communication ne doit être utilisée qu'après avoir examiné si la constitution d'un dossier factuel pourrait faire double emploi ou entraver des procédures judiciaires ou administratives; ainsi faut-il considérer : i) si la Partie engage et met en œuvre la procédure en question; ii) si le traitement est opportun et conforme à la législation en vigueur de la Partie; iii) si la procédure est en lien avec le sujet de la communication, y compris les lois environnementales citées par les auteurs. En outre, pour mettre fin à une communication sur la base de ce motif exceptionnel, il faut examiner : 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 communication<sup>41</sup> ».
33. 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 instance notifiée au titre de l'ACEUM.
34. L'analyse de chacun des quatre facteurs est présentée ci-dessous.

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

35. Le Secrétariat examine d'abord si les procédures notifiées par une Partie ont été engagées par cette dernière<sup>42</sup>, puis examine d'autres facteurs pour déterminer l'existence de recours en instance<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> Id. au para 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].

<sup>39</sup> Voir par ex : Slaughter, A. M. et A. Wiersema (2010), « L'étendue des pouvoirs du Secrétariat dans le cadre du processus de communications des citoyens créé par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, selon les principes généraux du droit international », dans *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord*, vol. 27, Commission de coopération environnementale, Montréal, pp. 1-2, à l'adresse : <<http://goo.gl/BnFqYe>>.

<sup>40</sup> SEM-07-005 (*Résidus de forage à Cunduacán*), décision en vertu de l'article 14(3) de l'ANACDE (8 avril 2009), aux para 23-24, à l'adresse : <[https://bit.ly/07-005\\_14-3es](https://bit.ly/07-005_14-3es)>.

<sup>41</sup> SEM-01-001 (*Cytrar II*), notification en vertu de l'article 15(1) de l'ANACDE (29 juillet 2002), p. 7, à l'adresse : <<https://bit.ly/3JtL5ep>> [Notification *Cytrar II*].

<sup>42</sup> Décision *San Xavier*, au para 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'article 45(3)a » [traduction]. Voir : ANACDE, art. 45(3)a.

<sup>43</sup> SEM-96-003 (*Oldman River I*), décision en vertu de l'article 15(1) de l'ANACDE (2 avril 1997), à l'adresse : <<https://bit.ly/3nN9bbQ>>, p. 3 : « La procédure en instance devant la Cour fédérale notifiée au Secrétariat par le

36. Dans sa réponse, la Partie allègue que le premier facteur est incompatible avec les dispositions de l'article 45(3)a de l'ANACDE et avec les lignes directrices applicables en vertu de l'article 2(3) de l'ACE. Selon la Partie, ces instruments n'exigeraient pas qu'une procédure soit engagée d'office pour qu'elle soit considérée comme pertinente aux fins de l'analyse d'une communication<sup>44</sup>.
37. La Partie invoque elle-même la disposition 45(3)a) de l'ANACDE pour définir la notion de « procédure judiciaire ou administrative » comme étant « toute mesure nationale d'ordre judiciaire, quasi judiciaire ou administratif *prise par une Partie* [italique ajouté] en temps opportun et en conformité avec sa législation intérieure ». La ligne directrice 9.6 indique quant à elle que l'existence d'une procédure judiciaire ou administrative en instance s'évalue d'après la définition de l'article 45(3) de l'ANACDE.
38. Bien que ni l'ACE ni l'ACEUM ne reprennent la définition de *procédures en instance* établie à l'article 45(3)a) de l'ANACDE, l'article 2(3) de l'ACE précise que « la Commission continuera d'exercer ses activités conformément aux modalités en place au moment de l'entrée en vigueur du présent accord, ce qui comprend ses règles, politiques, lignes directrices, procédures et résolutions, dans la mesure où ces modalités sont compatibles avec le présent accord ».
39. Dans la décision rendue en vertu de l'article 24.28(1) de l'ACEUM dans le cadre de la communication SEM-22-001 (*Pollution à Playa Hermosa*), le Secrétariat précise que, pour déterminer si une procédure administrative ou judiciaire est en instance, il « se fonde sur des décisions antérieures dans des communications portant sur des questions faisant l'objet de procédures en instance<sup>45</sup> » [traduction]. Le Secrétariat s'appuie à la fois sur le texte des instruments applicables et sur la pratique pour structurer son analyse de ce critère.
40. Le mécanisme de plainte de citoyens permet à toute personne ayant connaissance d'un fait, d'un acte ou d'une omission de déposer une plainte auprès de l'autorité compétente en vue d'une enquête s'accompagnant de mesures d'inspection ou de surveillance.
41. Le seuil permettant de déterminer l'existence d'une procédure administrative en instance est franchi « lorsqu'un gouvernement travaille *activement* [italique ajouté] à tenter d'obtenir des mesures coercitives contre un ou plusieurs acteurs mis en cause dans une communication » [traduction], auquel cas, en vertu de l'ACEUM, le Secrétariat met fin à la communication, étant donné que les mesures d'application prévues par la loi portent sur la question soulevée par l'auteur ou les auteurs<sup>46</sup>.
42. Pour déterminer si la procédure notifiée par la Partie dans sa réponse constitue une procédure administrative, il convient d'examiner si la plainte de citoyens a donné lieu à des mesures d'application de la part du *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement).
43. La Partie soutient que deux plaintes de citoyens ont été déposées en lien avec le projet, et qu'une visite d'inspection a eu lieu en février 2024. La réponse indique que les deux plaintes ont été versées au

---

Canada n'est pas une action intentée par la Partie au sens de l'article 45(3)a) », et p. 4 : « Étant donné que l'affaire en cours devant le tribunal canadien a été engagée et est poursuivie par une entité privée, et non pas une "Partie" au sens de l'article 45(3)a), le Secrétariat peut prendre en compte d'autres facteurs dans son examen de la communication à cette étape » [traduction] [Décision *Oldman River I*].

<sup>44</sup> Réponse, au para 32, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>45</sup> SEM-22-001 (*Pollution à Playa Hermosa*), décision en vertu de l'article 24.28(1) de l'ACEUM (4 novembre 2022), au para 16, à l'adresse : <<https://bit.ly/4iWKuRW>>.

<sup>46</sup> Décision *Oldman River I*, p. 3, à l'adresse : <<https://bit.ly/44fopt9>>.

même dossier<sup>47</sup>. Hormis le cumul des plaintes et la visite d'inspection effectuée il y a plus d'un an, aucune autre information n'est disponible sur la question.

44. Il a déjà été établi dans d'autres communications que l'existence de plaintes de citoyens ne constitue pas, en soi, un acte de la Partie visant la mise en œuvre de mesures d'application<sup>48</sup>, puisque, dans tous les cas, ces plaintes cherchent à activer l'appareil étatique en matière d'application de la loi<sup>49</sup>. Une visite d'inspection a bien eu lieu, mais elle remonte à plus d'un an et la réponse ne mentionne pas quel en a été le résultat. De plus, la Partie n'a pas établi le lien procédural entre les plaintes et cette visite.
45. Le Secrétariat considère que la réponse ne confirme pas que les procédures notifiées sont mises en œuvre par la Partie et, par conséquent, il détermine qu'il ne serait pas justifié de mettre fin à la communication SEM-24-003.

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

46. La Partie indique qu'il y a deux plaintes déposées : l'une à une date inconnue et l'autre le 12 avril 2024. Le 3 avril, l'autorité a informé l'un des plaignants qu'une visite d'inspection avait eu lieu du 2 au 7 février 2024<sup>50</sup>. La Partie fait également savoir que la visite d'inspection a été effectuée par la *Dirección de Inspección y Vigilancia Forestal* (Direction de l'inspection et de la surveillance des forêts), ainsi que par la *Dirección de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre* (Direction des impacts environnementaux et de la zone fédérale maritime terrestre), afin de vérifier le respect des lois environnementales applicables aux impacts environnementaux du projet<sup>51</sup>.
47. La Partie rapporte que la visite d'inspection a eu lieu avant la plainte de citoyens du 12 avril 2024, et qu'il a été déterminé que cette plainte serait jointe à une autre, non datée. Les deux plaintes abordent l'absence présumée d'autorisations environnementales pour développer ce projet.
48. La Partie ajoute que les preuves contenues dans le dossier constitué dans le cadre de la plainte sont « en cours d'étude et d'analyse », et que les autorités détermineront ce qu'il convient de faire « au moment opportun de la procédure » [*traduction*], conformément à la législation applicable en la matière<sup>52</sup>. La Partie indique également que « compte tenu du stade procédural auquel se trouve le dossier [...], le contenu des pièces justificatives, documents et preuves qui le composent ne sera pas abordé, car ceux-ci sont en cours d'évaluation préalablement à la publication de la décision administrative correspondante<sup>53</sup> » [*traduction*].

<sup>47</sup> Cf. Réponse, au para 41, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>. Outre la plainte de citoyens reçue le 12 avril 2024, jointe à la communication, le Secrétariat présume l'existence d'une deuxième plainte, sur la base de la communication officielle n° PFPA/5.3/2C.28.2/04223 émise par le Profepa, le 3 avril 2024.

<sup>48</sup> SEM-23-006 (*Exploitation forestière illégale dans l'État de Jalisco*), notification en vertu de l'article 24.28(1) de l'ACEUM (16 octobre 2023), au para 40, à l'adresse : <<https://bit.ly/43KTCEX>>.

<sup>49</sup> SEM-22-002 (*Tren Maya*), notification en vertu de l'article 24.28(1) de l'ACEUM (17 avril 2023), au para 20, à l'adresse : <<https://bit.ly/43YpA0b>>.

<sup>50</sup> Réponse, aux para 36, 39-40, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>; Profepa, communication officielle n° PFPA/5.3/2C.28.2/04223 (3 avril 2024), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

<sup>51</sup> Id. au para 40.

<sup>52</sup> Id. au para 42.

<sup>53</sup> Id. au para 43.



49. Bien que les preuves documentaires fournies par le Mexique ne précisent pas la séquence des événements (les dates de dépôt des plaintes et de cumul des dossiers), la Partie assure que le Profepa a effectué une visite d'inspection du 2 au 7 février 2024<sup>54</sup>. La Partie soutient que les résultats de la visite d'inspection en sont à l'étape d'évaluation et que cela serait suffisant pour satisfaire au critère d'opportunité.
50. La réponse ne précise pas combien de temps l'autorité pourrait mettre pour prendre une décision, et ne fait état d'aucun progrès à la suite de la visite d'inspection effectuée il y a plus d'un an. Elle ne contient pas non plus d'information sur la portée, l'objectif, les faits relevés et les résultats de la visite d'inspection ni ne mentionne si des mesures de suspension ont été mises en place pour éviter de causer des dommages à l'environnement ou aux écosystèmes alors que se poursuivent les travaux.
51. Pour ces raisons, le Secrétariat considère que, même si, dans la forme, des plaintes ont été déposées et sont traitées conformément au droit applicable, on ne peut conclure que leur traitement est « opportun » en l'absence de toute mesure d'application<sup>55</sup>.

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

52. Dans des décisions antérieures, le Secrétariat a établi que, lors de l'analyse des procédures en instance, il faut 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 communication<sup>56</sup>. Dans de telles circonstances, il se doit d'établir si l'objet du litige coïncide avec les

---

<sup>54</sup> La réponse n'est pas accompagnée de copies des rapports d'inspection, comme c'est normalement le cas des réponses de la Partie dans le cadre du processus SEM.

<sup>55</sup> En ce qui concerne l'analyse du caractère opportun d'une procédure mise en œuvre par la Partie, voir : SEM-05-002 (*Îles Coronado*), notification en vertu de l'article 15(1) de l'ANACDE (18 janvier 2007), pp. 13-14, à l'adresse : <<https://bit.ly/4lwm6s2>>.

<sup>56</sup> SEM-00-004 (*BC Logging*), notification en vertu de l'article 15(1) de l'ANACDE (27 juillet 2001), p. 19, à l'adresse : <<https://bit.ly/00-004NOTes>> [Notification *BC Logging*] :

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).

allégations des auteurs<sup>57</sup> en donnant une interprétation stricte de la question à résoudre<sup>58</sup>. À cet égard, 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 administratives<sup>59</sup>.

53. Quant aux plaintes de citoyens soumise en lien avec le projet, la Partie relève dans sa réponse qu'il en existe deux. Bien que la date de dépôt de l'une soit inconnue, l'autorité atteste son existence dans une communication officielle datée du 3 avril 2024<sup>60</sup>. L'autre est la plainte de citoyens datée de mars 2024 (reçue le 12 avril dans les bureaux du Profepa) déposée par le représentant des auteurs<sup>61</sup>. Bien que la réponse ne fournisse pas une séquence claire des événements, la Partie affirme que les plaintes sont regroupées dans le dossier n° PFPA/5.3/2C.28.2/00034-23<sup>62</sup>. La Partie souligne également que le dossier est en cours d'étude et d'analyse, et que les autorités compétentes « détermineront la marche à suivre conformément à la législation applicable en la matière [...] au moment opportun de la procédure<sup>63</sup> » [traduction]. La Partie indique qu'une visite d'inspection a eu lieu du 2 au 7 février 2024<sup>64</sup>.
54. La Partie fait savoir qu'en vertu de la plainte de citoyens de mars 2024 (reçue le 12 avril 2024<sup>65</sup>), le Profepa a pris connaissance d'activités réalisées sans autorisation environnementale dans le cadre du projet. Elle ajoute qu'« on a demandé » (sans préciser qui) au Profepa d'effectuer une visite d'inspection, afin de vérifier l'existence d'une telle autorisation ou, dans le cas contraire, d'imposer l'arrêt total des travaux à titre de mesure de sécurité<sup>66</sup>. Le Secrétariat n'a relevé aucune preuve d'une

<sup>57</sup> 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 de l'article 15(1) de l'ANACDE (11 mai 2001), p. 15, à l'adresse : <[https://bit.ly/ADV15\\_1\\_98-004](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), aux para 18 (concernant l'emplacement des fermes salmonicoles 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), à l'adresse : <<https://bit.ly/3Jy9Xln>>.

<sup>58</sup> 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 l'[ANACDE] en permettant trop facilement que l'application du paragraphe 14(3) mette fin à l'examen d'une communication. »

<sup>59</sup> SEM-15-001 (*Forêt La Primavera*), notification en vertu de l'article 15(1) de l'ANACDE (4 novembre 2016), au para 25, à l'adresse : <<https://bit.ly/3l6ML4i>> :

« [...] 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 107 de la LGVS, et qu'il a permis la participation des particuliers à ce processus [...] »

<sup>60</sup> Profepa, communication officielle n° PFPA/5.3/2C.28.2/04223 (3 avril 2024), Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en référence à une plainte de citoyens.

<sup>61</sup> Communication, annexe 1.

<sup>62</sup> Réponse, au para 41, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>63</sup> Id. au para 42.

<sup>64</sup> Id. au para 39.

<sup>65</sup> La réponse indique au para 36 qu'il s'agit d'une plainte de « mars 2024 ». Or, selon les preuves disponibles, il apparaît qu'elle a été déposée le 12 avril 2024. Cf. Communication, annexe 1, *in fine*.

<sup>66</sup> Réponse, au para 36, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

visite d'inspection ni aucune mesure provisoire imposée par l'autorité à la suite de la plainte de mars 2024.

55. La Partie note que « les photos présentées comme preuve de la construction du projet, ainsi que les demandes d'information jointes à la communication, correspondent à celles fournies par le représentant des auteurs à l'appui de leur plainte de citoyens<sup>67</sup> » [traduction]. Elle ajoute que les questions centrales soulevées dans la communication correspondent aux griefs contenus dans le dossier de cette même plainte<sup>68</sup>.
56. Comme indiqué ci-dessus, la plainte de citoyens ne constitue pas en soi une procédure en instance. Bien que la communication porte sur le même sujet que les plaintes de citoyens, le risque de causer une interférence indue en recommandant la constitution d'un dossier factuel est minime, pour la simple et bonne raison qu'il n'y a pas de procédure d'application de la loi en cours.
57. Le Secrétariat ne voit pas en quoi un dossier factuel pourrait interférer de quelque manière que ce soit avec les plaintes de citoyens déposées, étant donné qu'à ce jour, le dossier de plainte est toujours en cours d'évaluation et n'a pas entraîné la mise en œuvre d'une procédure administrative, étape qui, selon la réglementation et la jurisprudence consultées par le Secrétariat, pourrait durer jusqu'à cinq ans. La Partie se contente de noter que le dossier sera traité « au moment opportun de la procédure<sup>69</sup> », et que les conclusions de l'enquête seront communiquées « le moment venu » [traduction], sans autre indication<sup>70</sup> quant à la mise en œuvre de mesures d'application.
58. En ce qui concerne l'application des lois environnementales visées, la réponse se borne à citer de manière générique les articles 28 et 199 de la LGEEPA, sans fournir d'autres explications ni notifier l'existence d'une procédure d'application en cours.
59. Le Secrétariat considère que les lois environnementales visées ne font pas l'objet d'une procédure judiciaire ou administrative mise en œuvre par la Partie.

**iv) La procédure est-elle susceptible de résoudre la question soulevée dans la communication?**

60. Dans le cadre de l'examen d'une notification de procédures judiciaires ou administratives en instance, il faut vérifier si leur conclusion est susceptible de résoudre effectivement la question soulevée dans la communication<sup>71</sup>. Dans une affaire récente, le Secrétariat a cherché à savoir si la mise en œuvre d'autres mécanismes de résolution des conflits pouvait répondre aux préoccupations soulevées par les auteurs<sup>72</sup>, et si la réalisation d'études sur les dommages environnementaux dans le cadre de procédures

---

<sup>67</sup> Id. au para 37.

<sup>68</sup> Id. au para 44.

<sup>69</sup> Id. au para 45.

<sup>70</sup> Id. au para 42.

<sup>71</sup> 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 de l'article 24.28(1) de l'ACEUM (3 juin 2022), au para 27, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBVtoF>>; et SEM-13-001 (*Développement touristique dans le golfe de Californie*), notification concernant une procédure notifiée par le Mexique (16 mai 2014), au para 22, à l'adresse : <<https://bit.ly/3Fhoqj9>>.

<sup>72</sup> SEM-22-001 (*Pollution à Playa Hermosa*), *supra* aux para 41-42.

administratives engagées par le Profepa pouvait résoudre la question soulevée dans la communication<sup>73</sup>. 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'article 24.27(4)a) de l'ACEUM, puisque cette plainte ne donne pas nécessairement lieu à une procédure visant à imposer des sanctions<sup>74</sup>.

61. Les travaux et activités du projet se poursuivent pendant que les preuves du dossier de la plainte sont, comme l'indique la Partie, « en cours d'étude et d'analyse » [*traduction*]. L'auteur doit attendre le « moment opportun de la procédure » pour que l'autorité détermine les mesures d'application appropriées, le cas échéant. Le projet continue sans qu'aucune mesure prévue par la loi pour éviter les modifications ou les dommages à l'environnement n'ait été prise. De telles mesures répondraient aux principales demandes des auteurs : donner effet à la fonction préventive du PEE dans l'élaboration et l'exécution du projet; protéger les ANP sur le site du projet; assurer l'accès à l'information environnementale; et en somme, remédier à l'absence de mesures d'application efficace de la part du Profepa. Non seulement le traitement et l'aboutissement des plaintes de citoyens n'ont pas le caractère d'une procédure administrative, mais ils ne permettent pas en eux-mêmes de résoudre potentiellement la question soulevée dans la communication.
62. Après examen de la notification du Mexique, il apparaît : qu'aucune des procédures notifiées par la Partie n'a été engagée par cette dernière, et que l'une d'entre elles a plutôt été engagée par les auteurs; que les plaintes de citoyens n'ont pas donné lieu à des mesures d'application urgente de la part de l'autorité; que les procédures n'ont pas un caractère opportun, puisqu'une année s'est écoulée depuis la visite d'inspection de l'autorité; que les procédures notifiées coïncident avec certaines des dispositions citées dans la communication, et qu'en somme, leur conclusion n'a pas le potentiel de résoudre la question soulevée dans la communication.
63. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat poursuit son analyse pour déterminer s'il existe des questions centrales ouvertes qui justifient la constitution d'un dossier factuel.

#### **B. Analyse des allégations présentées dans la communication SEM-24-003**

64. Le Secrétariat examine si, en tenant compte de la réponse de la Partie, la constitution d'un dossier factuel s'impose relativement à l'absence alléguée de mesures d'application efficace concernant : i) la nature préventive du PEE; ii) la protection des ANP sur le site du projet; iii) l'accès à l'information environnementale relative au projet; iv) les mesures d'inspection et de surveillance du Profepa.

##### **i) Nature préventive du processus d'étude d'impact sur l'environnement**

65. Les auteurs allèguent que la Partie omet d'appliquer l'article 4 de la **CPEUM**; les articles 1(I-II, IV, VI), 2, 5(X, XIX), 15(I, III-IV, VI, XII) et 28(I, VII, XIII), le premier paragraphe des articles 30 et 33, et les premier, deuxième, troisième et quatrième paragraphes de l'article 35 de la **LGEEPA**; les articles 4(I, III-IV, VI), 5(B), les premier et deuxième paragraphes de l'article 9 et le premier paragraphe de l'article 16 du **REIA**; de même que l'article 5 du **RI-Semarnat**.

---

<sup>73</sup> Id. au para 32, où il a été considéré que la réalisation et la mise en application ultérieure d'une étude sur les dommages environnementaux 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.

<sup>74</sup> Id. au para 45.

66. Les dispositions citées par les auteurs établissent le droit à un environnement sain<sup>75</sup>. Elles contiennent des normes d'ordre public et d'intérêt social qui, en plus de favoriser le développement durable, visent à poser les bases pour garantir le droit de toute personne à vivre dans un environnement sain<sup>76</sup>. Elles établissent que la conservation des ANP est d'utilité publique<sup>77</sup> et habilite le gouvernement fédéral à délivrer l'autorisation environnementale et à veiller au respect de la LGEEPA<sup>78</sup>. Elles prévoient que, pour la formulation de la politique environnementale, les principes reconnus par la loi, dont le droit à un environnement sain, doivent être respectés<sup>79</sup>. Elles établissent en outre le PEE applicable au projet et aux ANP<sup>80</sup>, de même que la procédure pour obtenir une autorisation environnementale<sup>81</sup>, et indiquent que les autorités des États et des municipalités doivent se consulter avant d'accorder une autorisation environnementale concernant leur territoire<sup>82</sup>. Enfin, elles déterminent que l'autorisation environnementale doit évaluer les effets possibles des travaux ou des activités sur le ou les écosystèmes, en tenant compte de l'ensemble des éléments qui composent ces écosystèmes<sup>83</sup>.
67. Les dispositions citées régissent le PEE<sup>84</sup>, que le pouvoir exécutif fédéral doit faire respecter<sup>85</sup>, et confie au Semarnat la responsabilité en matière d'évaluation environnementale, et d'appliquer les dispositions applicables à ce processus<sup>86</sup>. En outre, elles énumèrent les travaux soumis au PEE, y compris les voies générales de communication et les travaux dans des ANP<sup>87</sup>. Elles établissent que les promoteurs doivent soumettre au Semarnat une EIE qui comprend des renseignements pertinents sur les circonstances environnementales associées à la mise en œuvre des travaux et activités du projet en question<sup>88</sup>. Elles stipulent enfin que, lorsque le Semarnat prend connaissance du lancement imminent de travaux ou d'activités de compétence fédérale, ou de leur exécution en cours, et que ces travaux ou activités pourraient entraîner des déséquilibres écologiques graves et irréparables, des dommages à la santé publique causés par des problèmes environnementaux ou des dommages aux écosystèmes, le

---

<sup>75</sup> Constitution politique des États-Unis du Mexique (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—CPEUM*), publiée dans le Journal officiel de la Fédération (*Diario Oficial de la Federación—DOF*) le 5 février 1917 (dernière modification au DOF le 1<sup>er</sup> avril 2025), art. 4, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YkREHe>> [CPEUM].

<sup>76</sup> Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement (*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente—LGEEPA*), publiée dans le DOF le 28 janvier 1988 (dernière modification au DOF le 1<sup>er</sup> avril 2024), arts. 1(I), (II), (IV) et (VI), à l'adresse : <<https://bit.ly/3FZVPCI>> [LGEEPA].

<sup>77</sup> Id. art. 2(II).

<sup>78</sup> Id. arts. 5(X) et (XIX).

<sup>79</sup> Id. arts. 15(I), (III), (IV), (VI) et (XII).

<sup>80</sup> Id. arts. 28(I), (III), (IV) et (XII).

<sup>81</sup> Id. art. 30.

<sup>82</sup> Id. art. 33.

<sup>83</sup> Id. art. 35.

<sup>84</sup> Règlement de la Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement en matière d'études d'impact sur l'environnement (*Reglamento de la LGEEPA en materia de evaluación del impacto ambiental—REIA*), publié dans le DOF le 30 mai 2000 (dernière modification au DOF le 31 octobre 2014), art. 1, à l'adresse : <<https://bit.ly/4cqBVRF>> [REIA].

<sup>85</sup> Id. art. 2.

<sup>86</sup> Id. arts. 4(I), (III), (IV) et (V).

<sup>87</sup> Id. arts. 5(B) et (S).

<sup>88</sup> Id. art. 9.



ministère doit informer immédiatement la partie intéressée de sa décision justifiée de soumettre ces travaux ou activités au PEE<sup>89</sup>. Enfin, les dispositions soulevées dans la communication confèrent des pouvoirs en matière d'environnement au ministre de l'environnement<sup>90</sup>.

68. Les auteurs allèguent que la fonction préventive du PEE a été contournée afin de permettre la mise en œuvre du projet. Ils affirment que les travaux de construction entre les municipalités d'Ímuris, de Santa Cruz et de Nogales, dans le Sonora, ont commencé sans l'évaluation préalable obligatoire des impacts environnementaux que ces travaux allaient avoir. Ils déplorent tout particulièrement l'absence d'études réalisées en amont pour déterminer la viabilité environnementale de ce projet exécuté dans un habitat important sur le plan écologique et affectant une ANP<sup>91</sup>. Les auteurs soutiennent que l'autorisation provisoire que prétend détenir le promoteur du projet a été délivrée en vertu d'une ordonnance **qui charge** les autorités fédérales d'autoriser les projets considérés d'intérêt public et de sécurité nationale (ci-après « l'Ordonnance de sécurité nationale<sup>92</sup> »). Cette autorisation ne remplace pas juridiquement la DIE exigée en vertu de l'article 28 de la LGEEPA<sup>93</sup>.
69. La Partie indique que le promoteur, le *Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano* (Sidur, ministère de l'Infrastructure et du Développement urbain) de l'État du Sonora, a obtenu une autorisation environnementale de la *Dirección General de Impacto Ambiental* (DGIRA, Direction générale des impacts et des risques environnementaux) du Semarnat<sup>94</sup>. Selon les informations fournies par la Partie, le Sidur a d'abord obtenu une « autorisation provisoire » de la DGIRA, avant de soumettre une DIE et d'obtenir l'« autorisation définitive<sup>95</sup> » [traduction].
70. La Partie signale que le 11 mai 2023, le Sidur a demandé à la DGIRA une autorisation environnementale provisoire pour le projet en vertu de l'Ordonnance de sécurité nationale<sup>96</sup>. Le 12 mai 2023, la DGIRA a notifié au promoteur l'autorisation provisoire du projet, l'informant qu'il disposait d'un délai maximal de 12 mois pour obtenir l'autorisation définitive<sup>97</sup>. La Partie indique que

---

<sup>89</sup> Id. art. 16.

<sup>90</sup> Règlement intérieur du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles (*Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales—RI-Semarnat*), publié dans le DOF le 27 juillet 2022, art. 5, à l'adresse : <<https://bit.ly/3X7PudV>> [RI-Semarnat].

<sup>91</sup> Communication, p. 9, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBcx55>>.

<sup>92</sup> Présidence de la République (2021), « Ordonnance chargeant les services et organismes de l'administration publique fédérale de prendre les mesures indiquées ci-après en ce qui concerne les projets et travaux du gouvernement mexicain considérés d'intérêt public et de sécurité nationale, ainsi que prioritaires et stratégiques pour le développement national » (*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 desarrollo nacional*), publiée dans le DOF le 22 novembre 2021, à l'adresse : <<https://bit.ly/3maVqmJ>> [Ordonnance de sécurité nationale].

<sup>93</sup> Communication, p. 15, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBcx55>>.

<sup>94</sup> Semarnat, communication officielle n° SRA/DGIRA/DG-03105-24 (8 août 2024), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, autorisation environnementale, annexe de la réponse de la Partie, accessible via le registre des communications sur les questions d'application de la CCE, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>> [Autorisation environnementale].

<sup>95</sup> Réponse, au para 58, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>96</sup> Autorisation environnementale, p. 2, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>97</sup> Réponse, au para 54, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

ce délai « a commencé à courir le 16 mai 2023 et a expiré le 16 mai 2024<sup>98</sup> » [traduction]. Le 11 avril 2024, le promoteur a soumis une DIE selon la modalité régionale (DIE-R) dans le cadre du PEE<sup>99</sup>, ce qui a permis à l'autorité d'engager la procédure correspondante<sup>100</sup>. Le 8 août 2024, la DGIRA a délivré l'autorisation environnementale définitive autorisant les travaux et activités du projet, sous certaines conditions<sup>101</sup>.

71. Sans se prononcer sur la constitutionnalité de l'Ordonnance de sécurité nationale, le Secrétariat se penche sur les allégations relatives à la mise en œuvre du PEE 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 8 août 2024).
72. Les dispositions environnementales citées dans la communication habilitent le Semarnat dans les questions de compétence fédérale, telles que l'application et le suivi du PEE et la gestion des ANP. Cela inclut les mesures d'inspection et de surveillance de la conformité à la réglementation applicable aux ANP<sup>102</sup>. De plus, les dispositions en question cristallisent l'approche préventive du PEE, c'est-à-dire l'exécution de l'étude avant le début des travaux ou des activités susceptibles de provoquer un déséquilibre écologique ou d'affecter les écosystèmes, et la mise en place des conditions permettant d'éviter ou de réduire au minimum les impacts environnementaux qui en résultent. Ces dispositions s'appliquent, entre autres, aux voies générales de communication, aux travaux qui exigent des changements dans l'utilisation des terres forestières et des jungles, et aux travaux et activités dans les ANP fédérales<sup>103</sup>.
73. En ce qui concerne le délai d'obtention de l'autorisation définitive, les renseignements fournis dans la réponse indiquent qu'elle a été obtenue après le délai de 12 mois accordé dans la prétendue autorisation provisoire, l'autorisation environnementale ayant été accordée le 8 août 2024<sup>104</sup>. En vertu de l'Ordonnance de sécurité nationale, si l'autorisation provisoire a été accordée le 12 mai 2023, l'autorisation environnementale aurait dû être obtenue au plus tard le 12 mai 2024<sup>105</sup>. La Partie fait valoir que le délai a expiré le 16 mai 2024. Or, comme cette date se situe aussi en dehors du délai fixé par l'autorisation provisoire, l'autorisation environnementale n'a, en tout état de cause, pas été obtenue à l'intérieur du délai prescrit – que la Partie a indiqué comme étant une condition dans l'autorisation provisoire – et a donc été obtenue en dehors du cadre fixé par l'Ordonnance de sécurité nationale.
74. Pour ce qui est de l'obtention de l'autorisation de changement d'affectation des terres forestières, l'autorisation environnementale souligne qu'elle est requise au même titre que l'approbation des impacts environnementaux, de sorte que l'autorisation environnementale ne remédie pas à l'absence d'autorisation de changement d'affectation des terres forestières. La Partie déclare avoir effectué des visites d'inspection afin de vérifier le respect des lois environnementales en matière d'impacts environnementaux et de changement d'affectation des terres forestières. Or, elle ne fournit aucune

---

<sup>98</sup> Id.

<sup>99</sup> Autorisation environnementale, p. 2, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>100</sup> Réponse, au para 49, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>101</sup> Id. au para 50; Autorisation environnementale, p. 2, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>102</sup> LGEEPA, arts. 5, 28, 30, 33, 34, 35, 45 et 161; REIA, arts. 4 et 5; RI-Semarnat, art. 5.

<sup>103</sup> LGEEPA, arts. 28(I), (VII) et (XI).

<sup>104</sup> Réponse, au para 50, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>; Autorisation environnementale, p. 2, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>105</sup> Ordonnance de sécurité nationale, art. 3.

information sur ses conclusions. Bien que la communication cite l'article 28(VII) de la LGEEPA<sup>106</sup>, la Partie ne mentionne pas l'autorisation de changement d'affectation des terres forestières<sup>107</sup>, même si le projet prévoyait des activités de défrichement sur une superficie de 578 000 ha de végétation naturelle<sup>108</sup>. Plusieurs instruments annexés à la réponse font allusion à la nécessité de demander et d'obtenir une autorisation de changement d'affectation des terres forestières, et même le promoteur a déclaré qu'il était nécessaire de l'obtenir au préalable<sup>109</sup>, ce qui implique la réalisation de l'étude de justification technique correspondante<sup>110</sup>. Par ailleurs, il convient de noter que la communication n'aborde pas directement cette question et que, par conséquent, le Secrétariat n'a pas demandé de réponse à la Partie à cet égard, et que celle-ci n'a pas eu l'occasion d'en soumettre une. Le Secrétariat décide donc de ne pas poursuivre son analyse de cet aspect de l'autorisation environnementale.

75. Sur la question des impacts environnementaux du projet, la DIE propose la mise en œuvre de programmes de reboisement, de revégétalisation et de compensation, de même que des mesures de protection, de sauvetage et de relocalisation de la flore sauvage, ainsi que des mesures de sauvetage et de conservation des sols organiques. Bien que la DIE prévoie des mesures compensatoires, aucune d'entre elles ne respecte la nature préventive de l'EIE, car elles auraient dû être mises en œuvre avant la construction du projet; on ne voit pas non plus comment les mesures de protection, de sauvetage et de relocalisation de la flore et de la faune sauvages ont été mises en œuvre, alors que le projet était déjà en cours à la date de présentation de la DIE.
76. La DIE énumère les régions terrestres prioritaires (RTP) et les régions hydrographiques prioritaires (RHP) proches du projet ou touchées par celui-ci, telles que la RTP Cananea-San Pedro, la RHP du sous-bassin des rivières San Pedro et Santa Cruz et les sous-bassins de la rivière Asunción; elle précise également les deux tronçons qui composent le projet et qui affectent le système montagneux de la Sierra Madre occidentale, zone importante pour la conservation des oiseaux, et les sites aquatiques épicontinentaux établis par la *Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad* (Conabio, Commission nationale sur la connaissance et l'utilisation de la biodiversité<sup>111</sup>).
77. La DIE indique que la zone d'influence du projet « revêt une importance environnementale, écologique et hydrologique » [*traduction*] et qu'elle sert d'habitat à différentes espèces et à différents groupes de faune. Elle reconnaît en outre que cet habitat est affecté par les activités productives, telles que l'élevage de bétail et l'exploitation minière, qui ont cours dans le système environnemental régional<sup>112</sup>. La DIE mentionne l'existence de deux espèces de flore figurant dans la catégorie des espèces menacées de la norme officielle mexicaine NOM-059-SEMARNAT-2010 (ci-après « la NOM-059<sup>113</sup> »), soit le

<sup>106</sup> Communication, p. 4, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBcx5>>.

<sup>107</sup> Réponse, au para 98, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>108</sup> Autorisation environnementale, pp. 64-65, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>109</sup> Gouvernement de l'État du Sonora, *Manifestación de impacto ambiental, modalidad regional*, Reubicación de las vías férreas de Nogales, Son., Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del gobierno de Sonora, chapitre III, p. 20, annexe de la réponse de la Partie, accessible via le registre des communications sur les questions d'application de la CCE, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>> [DRE].

<sup>110</sup> Id.

<sup>111</sup> Id. pp. 26-33.

<sup>112</sup> DRE, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>113</sup> Norme officielle mexicaine (*Norma Oficial Mexicana*) NOM-059-SEMARNAT-2010, *Protection environnementale-Espèces de flore et de faune sauvages indigènes du Mexique-Catégories de risque et*

saguaro (*Carnegiea gigantea*) et le noyer noir d'Arizona (*Juglans major*<sup>114</sup>). En ce qui concerne la faune, il semblerait que 10 espèces de vertébrés sauvages figurant dans la NOM-059 aient été recensées dans la zone du projet<sup>115</sup>. La DIE mentionne que le projet :

traverse et divise en deux le corridor Sierra Azul-El Pinito en son point le plus vulnérable, la vallée de la rivière Cocóspera, entravant les déplacements nord-sud essentiels de l'ours noir, du jaguar et de l'ocelot. Cela a conduit à la modélisation de quatre espèces de mammifères (l'ours noir, l'ocelot, le jaguar et le puma) considérés comme des espèces parapluies du fait qu'elles ont besoin de vastes étendues de territoire pour survivre de manière naturelle et que leur conservation aide à la conservation de l'ensemble de l'écosystème associé. La modélisation porte aussi sur l'une de leurs principales proies (le cerf à queue blanche). L'utilisation de pièges photographiques a permis de recenser 14 espèces (un oiseau et treize mammifères), y compris des espèces cryptiques, telles que le puma et l'ocelot<sup>116</sup> [traduction].

78. La réponse ne fournit pas d'information sur le respect des conditions de l'autorisation environnementale visant la prévention, l'atténuation et la compensation des impacts environnementaux du projet; bien que la Partie fasse référence au PEE, par lequel de telles mesures à caractère préventif sont établies<sup>117</sup>, elle ne fournit pas d'information précise sur le respect de conditions données. La Partie se contente de déclarer que « la délivrance d'autorisations provisoires et définitives par la DGIRA démontre que le développement du projet de chemin de fer est conforme à la réglementation environnementale et assujetti à des conditions qui garantissent la protection de l'environnement », ajoutant que, par conséquent, « le droit constitutionnel à un environnement sain » [traduction] est respecté<sup>118</sup>.
79. La délivrance officielle d'autorisations (la prétendue autorisation provisoire et l'autorisation environnementale) ne se traduit pas par une application *efficace* des lois environnementales visées. Le Secrétariat expose ci-après ses motifs pour recommander la constitution d'un dossier factuel à cet égard.
80. La première condition de l'autorisation environnementale stipule que le promoteur doit se conformer à toutes les mesures d'atténuation et de compensation, ainsi qu'aux recommandations, études, rapports et programmes indiqués dans la DIE<sup>119</sup>. L'existence de mesures préventives, aspect central du PEE, est écartée du fait que le projet est manifestement en cours. L'autorisation environnementale dresse donc une liste de conditions pour atténuer et compenser les répercussions du projet pendant sa construction.
81. Entre autres éléments, le promoteur est tenu de présenter, dans un délai maximum de trois mois, une mise à jour de la proposition de garantie (deuxième condition); une mise à jour de la proposition de mesures de protection et de conservation des eaux de ruissellement, des cours d'eau et des plans d'eau

---

*spécifications pour leur inclusion, leur exclusion ou leur changement de catégorie-Lista de especies en péril (Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo)*, publiée dans le DOF le 30 décembre 2010, à l'adresse : <<https://bit.ly/46Zg9fd>>.

<sup>114</sup> DRE, p. 42, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>115</sup> Id. p. 49.

<sup>116</sup> Id. p. 50.

<sup>117</sup> Réponse, au para 62, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>118</sup> Id. aux para 63-64.

<sup>119</sup> Autorisation environnementale, p. 69, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

(troisième condition); une proposition de programme de gestion intégrée des déchets (quatrième condition); et une mise à jour du programme de gestion et de surveillance de l'environnement proposé dans la DIE<sup>120</sup>. Des mesures de sauvetage et de relocalisation de la flore et de la faune sauvages, des passages pour la faune et des mesures de reboisement et de revégétalisation sont aussi requises (sixième condition<sup>121</sup>).

82. L'autorisation environnementale indique que le promoteur doit soumettre des rapports de conformité pour chacune des conditions, le premier un mois après la notification de l'autorisation, puis les autres tous les six mois (neuvième condition<sup>122</sup>). Enfin, l'autorisation environnementale indique que le Semarnat, par l'intermédiaire du Profepa, veillera au respect des conditions, ainsi que des règlements applicables en matière d'impacts environnementaux (treizième condition<sup>123</sup>).
83. À la suite de son analyse, le Secrétariat note que la Partie ne fournit aucune information sur le respect des conditions de l'autorisation environnementale ni sur le degré de conformité à celles-ci. En outre, concernant l'allégation centrale soulevée dans la communication, la réponse ne précise pas la nature des activités et travaux menés deux ans avant l'obtention de l'autorisation environnementale<sup>124</sup>; s'il a été possible de mettre en place des mesures avant de commencer les travaux; s'il a été envisagé de suspendre la construction du projet afin de mettre en œuvre des mesures préventives; ou si les impacts importants ont plutôt été évalués après coup.
84. Comme la réponse ne fournit pas non plus d'information sur les éléments pris en compte pour déterminer la viabilité environnementale du projet, comme l'existence d'une ANP, la présence de corridors biologiques ou d'espèces menacées ou en voie d'extinction, les conséquences sur le ruissellement de l'eau et les aquifères, etc., on ne sait pas si des facteurs environnementaux déterminants ont été considérés.
85. En résumé, si la réponse explique le mécanisme d'obtention de l'autorisation, elle est muette sur la question centrale soulevée dans la communication, à savoir la nature préventive du PEE et la mesure dans laquelle le promoteur a cherché à adapter le projet afin d'en atténuer les effets. La réponse n'indique pas dans quelle mesure « les principes de précaution et de prévention régissant le droit de la personne à un environnement sain<sup>125</sup> » [traduction], qui inspirent le PEE, ont été respectés.
86. Un dossier factuel pourrait fournir des renseignements sur la fonction préventive du PEE et la mise en œuvre efficace de ce dernier tout au long de son application dans le cadre du projet de relocalisation de voies ferrées à Nogales, au Sonora. Les renseignements factuels pertinents peuvent inclure des

---

<sup>120</sup> Id. p. 69-71.

<sup>121</sup> Id. p. 73.

<sup>122</sup> Id. p. 74.

<sup>123</sup> Id. p. 75.

<sup>124</sup> Cf. Communication, p. 18, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBcxi5>>.

<sup>125</sup> MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. SU EVALUACIÓN HOLÍSTICA E INTEGRAL CON BASE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO PARA TAL EFECTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, ASÍ COMO EN SU REGLAMENTO EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL, GARANTIZA UNA ADECUADA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE, enregistrement numérique n° 2024387, Suprema Corte de Justicia de la Nación, onzième cycle, 1<sup>er</sup> chambre, thèse 1a./J. 13/2022 (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, livre 12, tome II, avril 2022, p. 848, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j69NB0>>.



rapports et des déclarations qui reflètent la mise en œuvre des mesures applicables au projet et prévues dans les autorisations environnementales provisoire et définitive.

87. En vertu de ce qui précède, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel relativement à l'application efficace des dispositions suivantes : l'article 4 de la **CPEUM**; l'article 2(II), les articles 5(X, XIX), 15(I, III-IV, VI, XII) et 28(I, VI, XIII), le premier paragraphe des articles 30 et 33 et les premier, deuxième, troisième et quatrième paragraphes de l'article 35 de la **LGEEPA**; les articles 4(I, III-IV, VI), 5(B), les premier et deuxième paragraphes de l'article 9 et le premier paragraphe de l'article 16 du **REIA**; de même que l'article 5 du **RI-Semarnat**.

**ii) Protection des aires naturelles protégées sur le site du projet**

88. Les auteurs allèguent que la Partie omet d'appliquer efficacement l'article 4 de la **CPEUM**; les articles 2(II), 28(XI) et 33, le premier paragraphe de l'article 44 et les articles 45(I), (II), (III), (IV), (V), (VI) et 46(XI) de la **LGEEPA**; et la division 5(S) du **REIA**.
89. Les dispositions citées par les auteurs, qui établissent le droit à un environnement sain<sup>126</sup>, contiennent des règles d'ordre public et d'intérêt général. Ces règles, outre qu'elles encouragent le développement durable, ont pour objectif de jeter les bases permettant de garantir le droit fondamental de toute personne à vivre dans un environnement sain<sup>127</sup>. Elles comprennent aussi des éléments jugés utiles à la collectivité, tels que le maintien des ANP<sup>128</sup>. Elles établissent également les études d'impact sur l'environnement dans les ANP<sup>129</sup>. De plus, elles soumettent aux exigences de la **LGEEPA** les zones qui n'ont pas été fortement modifiées<sup>130</sup>. Enfin, elles précisent que l'établissement des ANP vise entre autres à protéger les milieux naturels représentatifs, les régions biogéographiques et écologiques ainsi que les écosystèmes les plus vulnérables, afin d'assurer l'équilibre et la continuité des processus évolutifs et écologiques<sup>131</sup>. Finalement, ces mêmes dispositions stipulent que les ADVC sont assimilées à des ANP<sup>132</sup>. Les auteurs allèguent que, selon les informations dont ils disposent, le projet traverse des ADVC, qu'il affectera<sup>133</sup>.
90. Dans sa réponse, la Partie signale que le projet n'affecte aucune ANP, et qu'à ce titre, toute analyse fondée sur les articles 44, 45 et 46 de la **LGEEPA** « est sans objet juridique dans le contexte du projet

<sup>126</sup> CPEUM, art. 4, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YkREHe>>.

<sup>127</sup> LGEEPA, arts. 1(I), (II), (IV) et (VI), à l'adresse : <<https://bit.ly/3FZVPC1>>.

<sup>128</sup> Id. art. 2(II).

<sup>129</sup> LGEEPA, art. 2(II) et REIA, art. 5(S), aux adresses : <<https://bit.ly/3FZVPC1>> et <<https://bit.ly/4cqBVRF>>.

<sup>130</sup> LGEEPA, art. 44, à l'adresse : <<https://bit.ly/3FZVPC1>>.

<sup>131</sup> L'article 44 de la **LGEEPA** vise également à : protéger la diversité génétique des espèces sauvages, assurer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité sur le territoire national, en particulier pour préserver les espèces en voie d'extinction, menacées, endémiques, rares et faisant l'objet d'une protection spéciale (**paragraphe II**); assurer la préservation et l'exploitation durable des écosystèmes, de leurs éléments et de leurs fonctions (**paragraphe III**); promouvoir la recherche scientifique et l'étude des écosystèmes et de leur équilibre (**paragraphe IV**); générer, récupérer et diffuser les connaissances, les pratiques et les technologies, traditionnelles ou nouvelles, qui permettent la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité du territoire national (**paragraphe V**); et protéger les villages, les voies de communication et les installations industrielles et agricoles par les zones forestières des montagnes d'où proviennent des torrents, préserver le cycle hydrologique dans les bassins ainsi que protéger les éléments écologiques environnants (**paragraphe VI**) [*traduction*].

<sup>132</sup> LGEEPA, art. 46, à l'adresse : <<https://bit.ly/3FZVPC1>>.

<sup>133</sup> Communication, pp. 9-10, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBxi5>>.

de chemin de fer<sup>134</sup> » [traduction]. À cet égard, après le début des travaux, la DIE a déterminé deux ANP appartenant à la catégorie des ADVC. Préalablement à la délivrance de l'autorisation environnementale, les ADVC affectées par le projet se trouvaient dans la zone appelée « Predio Potrero de los Silos, Potrero Los Amorosos y Predio Los Vallecitos » et dans le chaînage de la zone appelée « Rancho El Aribabi Fracción A<sup>135</sup> ».

91. Les informations fournies par la Partie confirment que le projet entraîne effectivement la fragmentation d'écosystèmes, notamment parce qu'il passe par le Predio Potrero de los Silos, Potrero Los Amorosos y Predio Los Vallecitos et par le chaînage du Rancho El Aribabi Fracción A. Ces endroits font partie de la région écologique de l'archipel Madrean<sup>136</sup>.
92. Le Rancho El Aribabi Fracción A comprend une partie du corridor Sierra Azul-El Pinito, qui est crucial pour la migration de la faune sauvage du nord au sud. Il est l'habitat d'espèces menacées d'extinction, telles que le jaguar, l'ocelot et la tortue bourbeuse du Sonora, ainsi que de 36 espèces de mammifères recensés entre 2006 et 2018. On y a également observé de nombreuses espèces protégées en vertu de la NOM-059, y compris l'ours noir, le puma, le lynx roux et le monstre de Gila<sup>137</sup>.
93. La Partie assure que le tracé n'affectera pas directement le Rancho el Aribabi Fracción B<sup>138</sup>. Pourtant, la DIE ne laisse aucun doute sur le sujet, puisque l'ADVC « El Aribabi Fracción B » est située à 0,126 km du projet<sup>139</sup>. La réponse indique que le mécanisme de protection de ces ADVC serait annulé par cet impact<sup>140</sup>.
94. La réponse ne fournit aucun renseignement sur les considérations environnementales de l'annulation des certificats des ADVC, et ne précise pas si la Partie a cherché à les maintenir dans cette catégorie de protection au nom de l'utilité publique et du devoir de préservation reconnus par les lois citées dans la communication<sup>141</sup>.
95. À cet égard, les ADVC sont des « aires qui possèdent des caractéristiques biologiques et écologiques similaires à celles d'une réserve de la biosphère, d'un parc national ou d'une aire de protection de la faune et de la flore<sup>142</sup> » [traduction]. Les propriétaires de terrains à haute valeur environnementale peuvent faire certifier leurs propriétés en tant qu'ADVC<sup>143</sup>. Cet instrument est présenté par la Partie comme un « mécanisme fondamental pour étendre la surface protégée du pays et préserver ses ressources naturelles<sup>144</sup> » [traduction].
96. La DIE mentionne qu'en effet, le projet touche deux ADVC, mais que :

---

<sup>134</sup> Réponse, au para 96, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>135</sup> Id. au para 69; DIE-R, chapitre III, pp. 23-24, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>136</sup> Id.

<sup>137</sup> Communication, pp. 9-11, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBxi5>>.

<sup>138</sup> Réponse, au para 72, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>

<sup>139</sup> DRE, chapitre III, p. 24, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>140</sup> Id. p. 25.

<sup>141</sup> Cf. LGEEPA, art. 2(II), à l'adresse : <<https://bit.ly/3FZVPC1>>.

<sup>142</sup> DRE, chapitre III, p. 23, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>143</sup> Id.

<sup>144</sup> Conanp (2019), « Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación y cambio climático », Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, à l'adresse : <<https://bit.ly/43GX4zU>>.

concernant les ADVC touchées par le projet, il est essentiel de préciser qu'en coordination avec les propriétaires, la modification de leur polygone a été soumise aux autorités compétentes de manière à autoriser l'acquisition des terrains avant le début de tous travaux ou de toute activité<sup>145</sup> [traduction].

97. Comme l'indique la DIE, entre la présentation de la DIE et l'obtention de l'autorisation environnementale, le promoteur s'est entendu avec les propriétaires pour soustraire ces terrains au mécanisme de certification volontaire. L'autorisation environnementale énonce que « à la suite de l'**annulation anticipée** des certificats des ADVC désignées "Predio Potrero de los Silos, Potrero Los Amorosos y Predio los Vallecitos" et "Rancho El Aribabi Fracción A", celles-ci ont cessé d'être des ANP<sup>146</sup> » [traduction]. Cela correspond aux déclarations faites par la Partie dans sa réponse, à savoir que les certificats ont été annulés<sup>147</sup>, si bien que le projet n'affecte aucune ANP et que la discussion n'est donc pas pertinente d'un point de vue juridique<sup>148</sup>.
98. À cet égard, tout indique que le promoteur du projet a cherché à contourner la formalité juridique nécessaire à l'obtention de l'autorisation pour développer le projet. La réponse ne mentionne pas si l'état naturel des ADVC a changé entre l'autorisation provisoire et l'autorisation environnementale définitive ni si on a tenté d'avoir recours à des mécanismes pour maintenir le statut des aires en question. Sur le plan de la conservation, les ANP qui se trouvaient sur le site du projet remplissaient l'objectif des ADVC de favoriser « la connectivité des écosystèmes naturels et le maintien des services environnementaux », de manière à améliorer la capacité d'adaptation aux changements climatiques<sup>149</sup>; il s'agit à tout le moins de zones qui n'ont pas été grandement altérées et qui devraient être protégées en vertu des lois que cite la communication. D'autres documents disponibles au public corroborent la valeur environnementale de ce site :

Dans le nord du Sonora, les prairies et les matorrals du désert du Sonora s'étendent depuis l'Arizona et l'ouest du Sonora pour couvrir la région appelée *La Frontera* (La frontière). Au nord-est de la Sierra Madre occidentale, ce paysage s'agrément de montagnes et de massifs isolés appelés « îles du ciel » (*inselbergs* selon le terme géomorphologique) abritant des yeuseraies et des forêts de pins et de chênes. C'est dans cette zone que s'opère la transition complexe entre les tropiques du Nouveau Monde et le climat tempéré de l'hémisphère nord. Situé dans la municipalité d'Ímuris, dans la région de *La Frontera*, le **ranch El Aribabi** couvre 13 000 hectares de la région montagneuse du nord de l'État du Sonora<sup>150</sup> [traduction].

99. Par ailleurs, il existe bien, selon les auteurs, une ANP qui serait affectée par le projet : l'ADVC « El Aribabi Fracción B ». À cet égard, il manque d'information sur son emplacement par rapport au projet et sur l'évaluation qui en a été faite avant la délivrance de l'autorisation environnementale. On ne sait pas non plus si, comme les autres propriétés, on aurait tenté de soustraire celle-ci au mécanisme de certification.

<sup>145</sup> DRE, chapitre III, p. 25, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>146</sup> Autorisation environnementale, p. 31 [gras dans l'original], à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>147</sup> Réponse, au para 73, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>148</sup> Id. au para 96.

<sup>149</sup> Conanp (2019), « Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación y cambio climático », Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, à l'adresse : <<https://bit.ly/43GX4zU>>.

<sup>150</sup> Sánchez Escalante, J. J. (2011), « Rancho El Aribabi, área natural protegida privada en el norte de Sonora, México », *Nuestra Tierra* n° 15 : pp. 13-15, à l'adresse : <<https://bit.ly/4ltMdQk>>.

100. Il est également à noter que l'autorisation provisoire du projet a été obtenue le 12 mai 2023, alors que l'annulation anticipée des certificats a été demandée le 9 mai 2024<sup>151</sup>. Les certificats des ADVC étaient donc en vigueur pendant près d'un an après le début de l'étape de construction du projet (amorcée à la délivrance de l'autorisation provisoire<sup>152</sup>). Cela corrobore une allégation centrale de la communication : le projet a bel et bien été mis en branle dans une ANP en vigueur au moment de la délivrance de l'autorisation provisoire.
101. Le Secrétariat n'a pu obtenir des informations qui devaient être publiques sur l'état d'annulation des certificats, et n'a pu déterminer si les autorités environnementales de la Partie ont cherché à maintenir les zones visées dans la catégorie de protection des ADVC – une question d'utilité publique, selon la loi<sup>153</sup>. En outre, le registre des procédures devant la *Comisión Nacional de Mejora Regulatoria* (Conamer, Commission nationale pour améliorer de la réglementation) établit que la publication de la communication officielle met fin à la procédure d'annulation anticipée visée. Or, la Partie n'a pas joint à sa réponse les communications officielles attestant que les ADVC en question avaient été dûment radiées<sup>154</sup>.
102. Il est important de souligner que, lors de la rédaction de la présente notification, les enregistrements CONANP-319/2012 et CONANP-250/2011, correspondant aux propriétés « Predio Potrero de los Silos, Potrero Los Amorosos y Predio Los Vallecitos » et « Rancho El Aribabi Fracción A », figurent toujours dans les registres publics en tant qu'ADVC<sup>155</sup>. Rappelons que les auteurs font aussi référence à l'ANP « El Aribabi Fracción B », qui n'est toutefois pas mentionnée dans la réponse de la Partie, laquelle se borne à indiquer que cette ANP ne sera pas affectée<sup>156</sup>.
103. Un dossier factuel pourrait fournir des renseignements sur le processus d'annulation des certificats d'ANP. Non seulement des ambiguïtés persistent par rapport à la chronologie et à la régularité des procédures liées à cette annulation, mais la réponse ne contient aucun élément sur la valeur environnementale du site comme motif pour que la Partie cherche à maintenir le certificat d'ADVC. Les renseignements fournis par la Partie confirment que les ADVC présentaient toujours des caractéristiques comme quoi elles favorisaient « la connectivité des écosystèmes naturels et le maintien des services écosystémiques » [*traduction*], lesquels améliorent la résilience face aux changements climatiques<sup>157</sup>. De tels éléments ne ressortent pas de la réponse de la Partie.
104. Un dossier factuel permettrait également de clarifier si les travaux du projet ont un impact sur les ANP mentionnées dans la communication; en effet, leurs certificats, leur validité et les images de localisation par rapport au projet ne figurent pas dans la réponse. Les renseignements factuels

<sup>151</sup> Autorisation environnementale, p. 30, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j3rEbE>>.

<sup>152</sup> Id.

<sup>153</sup> LGEEPA, art. 2(II), à l'adresse : <<https://bit.ly/3FZVPC1>>.

<sup>154</sup> Conamer (2023), « Cancelación anticipada del certificado de Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación » (sous « metodología para llevar a cabo la resolución »), Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, à l'adresse : <<https://bit.ly/4j1n79z>>.

<sup>155</sup> Conanp (2024), *Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación y cambio climático*, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Mexique, à l'adresse : <<https://bit.ly/4lp67Mh>>. Voir pp. 24 et 21, respectivement.

<sup>156</sup> Réponse, au para 72, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>157</sup> Conanp (2019), « Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación y cambio climático », Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, à l'adresse : <<https://bit.ly/43GX4zU>>.

pertinents peuvent inclure la documentation relative à l'annulation des certificats, les plans techniques et le matériel cartographique relatif au tracé du projet et à la délimitation des ANP dans le secteur.

105. En vertu de ce qui précède, le Secrétariat recommande la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace des articles 2(II), 28(XI) et 33, du premier paragraphe de l'article 44 et des articles 45(I), (II), (III), (IV), (V), (VI) et 46(XI) de la **LGEEPA**; et de la division 5(S) du **REIA**.

### iii) Accès à l'information environnementale

106. Les auteurs allèguent que la Partie omet d'appliquer les articles 4 de la **CPEUM** et 34 de la **LGEEPA**, lesquels établissent le droit à un environnement sain<sup>158</sup>; contiennent des règles d'ordre public et d'intérêt général qui, en plus de favoriser le développement durable, visent à jeter les bases permettant de garantir le droit fondamental de toute personne à vivre dans un environnement sain<sup>159</sup>; et établissent des mécanismes pour garantir le droit à l'information environnementale durant le PEE<sup>160</sup>.
107. Les auteurs soutiennent que le projet « se déroule dans l'opacité et ne respecte pas les exigences environnementales qui assureraient normalement la communication d'information cruciale au public<sup>161</sup> » [traduction]. Ils ajoutent qu'ils ont pris des mesures pour en savoir plus et ont exercé les recours disponibles, mais qu'ils se sont butés à un manque de transparence de la part des autorités<sup>162</sup>.
108. Les auteurs allèguent que « quand la construction a commencé, aucun document public n'existait qui présentait les détails du projet, ses impacts environnementaux et les mesures pour atténuer ces derniers. Voilà pourquoi, depuis le début des travaux, tout ce que l'on sait provient de discours des autorités<sup>163</sup> » [traduction]. Les auteurs ajoutent que « compte tenu le manque d'information, [ils ont] demandé de l'information à différentes autorités, à la recherche de l'étude d'impact sur l'environnement du projet de chemin de fer. Néanmoins, dans leur réponse à chaque demande d'information, les autorités sollicitées ont déclaré soit que les documents n'existaient pas, soit qu'ils étaient confidentiels<sup>164</sup> » [traduction].
109. La Partie affirme que le 25 avril 2024, le dossier physique du projet a été mis à disposition dans les locaux du Semarnat, à Mexico<sup>165</sup>, et que le fichier numérique de la DIE a été mis à la disposition du public sur le portail du Semarnat (sans toutefois préciser la date<sup>166</sup>).
110. En ce qui concerne la demande de consultation et de réunion présentée par un représentant des auteurs, la Partie fait valoir que la déclaration de domicile de cette personne, qui s'est présentée comme un habitant de la municipalité de La Paz, a conduit la DGIRA à ne pas procéder à la consultation,

<sup>158</sup> CPEUM, art. 4, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YkREHe>>.

<sup>159</sup> LGEEPA, arts. 1(I), (II), (IV) et (VI), à l'adresse : <<https://bit.ly/3FZVPC1>>.

<sup>160</sup> Id. art. 34.

<sup>161</sup> Communication, p. 9, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBxi5>>.

<sup>162</sup> Id.

<sup>163</sup> Id. pp. 12-15.

<sup>164</sup> Id. pp. 15-16.

<sup>165</sup> Réponse, au para 87, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>166</sup> Id. au para 88. Le portail mentionné par la Partie est accessible via la page « Consulta tu Trámite » du site Web du Semarnat, à l'adresse : <<https://app.semarnat.gob.mx/consulta-tramite/#/portalconsulta>>. On peut consulter les documents relatifs au PEE en utilisant le numéro du projet : 26SO2024V0008.



puisque'il n'était pas membre de la communauté affectée<sup>167</sup>. La Partie note également qu'aucune autre demande de consultation publique concernant le projet n'a été reçue après sa décision de ne pas engager le processus demandé par le représentant des auteurs<sup>168</sup>. À cet égard, il convient de noter que le tracé du projet n'a pas été dévoilé au public avant la délivrance de l'autorisation environnementale.

111. Selon l'article 34 de la LGEEPA, une fois que la DIE est reçue et ajoutée au dossier correspondant, le Semarnat doit la rendre accessible au public. Ce qui a été fait le 24 avril 2024, selon la Partie. La Partie indique également que la DIE du projet est accessible sur le portail de consultation des procédures du Semarnat en recherchant le numéro de projet 26SO2024V008, soit l'identifiant attribué au projet<sup>169</sup>.
112. La réponse de la Partie aborde en partie certaines des allégations soulevées par les auteurs concernant l'application efficace de l'article 34 de la LGEEPA. Les auteurs eux-mêmes confirment que le 11 avril, la mise en œuvre du PEE du projet a fait l'objet d'une publication dans l'encart de la *Gaceta Ecológica* (Gazette écologique) du Semarnat<sup>170</sup>. La Partie déclare que la DIE a été rendue accessible du public dans les bureaux du Semarnat à compter du 24 avril 2024, de même que sur le portail du Semarnat. Elle a en outre refusé une demande de consultation publique.
113. Quant au manque d'accès public à l'autorisation provisoire que mentionnent les auteurs et la Partie, il s'agit d'un document qui ne relève pas de la sphère d'application de la LGEEPA et de son règlement, et aucun autre mécanisme n'en assure la publicité. L'accès à l'information environnementale dans le cadre de l'exercice du droit à un environnement sain est de toute évidence impossible en dehors du cadre de la LGEEPA et du REIA, tout comme l'activation de mécanismes de consultation publique par la population concernée par le projet.
114. Il convient de noter que la Partie a omis de divulguer une majeure partie de l'information essentielle à la compréhension de la portée du projet et de ses impacts environnementaux<sup>171</sup>. Le Secrétariat ne se prononce pas sur le bien-fondé de cet enjeu; il note toutefois que le fait de garder confidentiels des renseignements (par exemple, le tracé du projet) empêche le public d'apprécier pleinement les impacts environnementaux des travaux, ce qui a une incidence sur l'application de l'article 34 de la LGEEPA. Aux dires des auteurs, la non-divulgaration de coordonnées géographiques rend plus difficile l'évaluation des conséquences directes de la construction du projet<sup>172</sup>.
115. Il est à noter que l'information environnementale permettant de comprendre les conditions, la portée et les impacts environnementaux du projet est protégée, biffée, illisible ou confidentielle. L'information sur le projet non accessible au public comprend, outre la demande d'autorisation provisoire et l'autorisation provisoire, les éléments suivants de la DIE :

**i) Tracé et plans généraux du projet**

- Chaînages : tronçon Ímuris-Miguel Hidalgo et Conexión Frontera
- Plans généraux : les deux tronçons et le tunnel
- Représentation graphique des tronçons à l'échelle locale

<sup>167</sup> Id. aux para 89-90.

<sup>168</sup> Id. au para 105.

<sup>169</sup> Id. au para 91.

<sup>170</sup> Communication, p. 16, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBxi5>>.

<sup>171</sup> Id. pp. 15-16.

<sup>172</sup> Id. p. 18.

- Carte des chaînages sur images satellites
- Section transversale et type du projet
- ii) **Infrastructure d'exploitation et de soutien**
  - Bâtiment d'exploitation et plans
  - Ateliers de maintenance et plans
  - Entrepôts et plans
  - Poste de surveillance et de contrôle
  - Stationnements
  - Aire de chargement et de déchargement
  - Bâtiment canin
  - Zone de carburant
- iii) **Aires de manœuvre et campements de chantier**
  - Plans généraux de l'aire de manœuvre
  - Polygones de construction de ponts
  - Campement de chantier : emplacement et aménagement
  - Aires pour la machinerie
- iv) **Ouvrages structuraux**
  - Ponts sur les deux tronçons
  - Procédure de construction des ponts
  - Utilisation de piles, de colonnes, de poutres et de traverses
  - Tunnel : portail d'entrée, caractéristiques du ou des puits d'accès et procédure de construction
- v) **Ouvrages hydrauliques et drainage**
  - Réseaux de drainage mineur sur les deux tronçons
  - Ponceaux typiques (dalle et tuyaux)
  - Travaux de drainage supplémentaires
  - Ouvrages de protection envisagés
  - Informations sur les périodes de retour
- vi) **Stabilité, protection et sécurité**
  - Talus et protection des berges
  - Mur en gabions et sacs de sable
  - Digue (sacs de sable et palplanches)
  - Installation de grillages et de barrières
  - Recouvrement et protection des piles
  - Procédure de construction pour les découpes
  - Ancrages et treillis pour la stabilisation
- vii) **Matériaux et approvisionnement**
  - Carrières de matériaux
  - Usines de béton
  - Distribution des ancrages, drains et treillis
- viii) **Accès et municipalités touchées**
  - Tracé du projet par rapport aux municipalités qu'il traverse

- Principales voies d'accès
- ix) **Environnement et terrain**
  - Type d'utilisation du sol et de végétation
  - Incidence dans les aires de conservation volontaire (ADVC)
  - Unités de paysage du système environnemental régional (SER)
  - Analyse de la qualité de l'environnement

116. Les renseignements contenus dans la réponse confirment l'une des allégations centrales des auteurs : il manque d'information sur le projet pour pouvoir exercer le droit à l'information reconnu par la LGEEPA. En effet, des renseignements essentiels sur le projet n'ont pas été rendus publics pendant le PEE et n'ont été dévoilés (à tout le moins certains renseignements fondamentaux, comme le plan du projet) qu'après la délivrance de l'autorisation environnementale.
117. Un dossier factuel pourrait apporter plus de clarté sur la manière dont l'accès à l'information environnementale est mis en œuvre dans le cadre du projet. Par exemple, il pourrait cerner le moment où l'information a été rendue publique, et la mesure dans laquelle cette information permettait de connaître les impacts environnementaux du projet en vue de l'exercice du droit à l'information environnementale, qui inclut également la demande de tenue d'une réunion publique d'information.
118. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétariat décide de recommander la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace des premier et troisième paragraphes de l'article 34 ainsi que des articles 34(I), (II), (III), (IV) et (V) de la LGEEPA, qui établissent la procédure de consultation publique du dossier et la tenue d'une réunion publique d'information.

#### iv) **Mesures d'inspection et de surveillance du Profepa**

119. Les auteurs allèguent que la Partie omet d'appliquer les articles 161 et 182 de la **LGEEPA** et les articles 43(I) et (II) du **RI-Semarnat**. Les dispositions en question établissent que le Semarnat procède aux activités d'inspection et de surveillance conformément aux dispositions de la LGEEPA et des règlements qui en découlent<sup>173</sup>. Elles prévoient que, dans les cas où le Semarnat prendrait connaissance d'actes ou d'omissions susceptibles de constituer des infractions, il doit les signaler au *Ministerio Público Federal* (ministère public fédéral<sup>174</sup>). Elles stipulent les compétences du Profepa en matière d'inspection et de surveillance<sup>175</sup>; et stipulent que les sous-bureaux et les directions générales du Profepa ont des pouvoirs d'inspection et de surveillance sur l'ensemble du territoire national et dans les zones où la nation exerce sa souveraineté et son autorité. Elles prévoient que le Profepa dispose d'inspecteurs ayant le pouvoir d'imposer des mesures de sécurité, que les personnes responsables des sous-bureaux, des directions générales et des bureaux de représentation peuvent recevoir l'appui de toute personne rattachée au Profepa, et que le Profepa peut demander l'assistance de fonctionnaires d'autres unités ou entités des trois ordres de gouvernement, à condition qu'il s'agisse d'inspecteurs fédéraux accrédités<sup>176</sup>.
120. Les auteurs soulignent que les autorités de l'État « se coordonnent avec le Profepa et le Semarnat pour remédier aux impacts environnementaux, qu'elles considèrent comme inévitables<sup>177</sup> » [*traduction*].

<sup>173</sup> LGEEPA, art. 161, à l'adresse : <<https://bit.ly/3FZVPC1>>.

<sup>174</sup> Id. art. 182, à l'adresse : <<https://bit.ly/3FZVPC1>>.

<sup>175</sup> RI-Semarnat, arts. 43(I) et (II), à l'adresse : <<https://bit.ly/3X7PudV>>.

<sup>176</sup> Id. art. 46.

<sup>177</sup> Communication, p. 14, à l'adresse : <<https://bit.ly/3YBxi5>>.

Dans leur description des documents joints à la communication, les auteurs soulignent que « l'exécution de travaux de construction visés à l'article 28 de la LGEEPA a été dénoncée devant le *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral chargé de la protection de l'environnement) par voie de "plainte de citoyens"<sup>178</sup> » [traduction].

121. Dans sa réponse, la Partie note que l'autorisation environnementale confiée au Semarnat la responsabilité de superviser le respect des conditions de cette décision<sup>179</sup>; que le Profepa a déclaré avoir mené des inspections en matière de changement d'affectation des terres forestières et d'impacts environnementaux<sup>180</sup>; et que la communication ne contient pas d'allégations d'infractions aux lois applicables. Selon la Partie, les plaintes sont en cours d'évaluation, et les résultats seront communiqués aux plaignants en temps opportun<sup>181</sup>.
122. À cet égard, rappelons que l'allégation centrale des auteurs a trait à la fonction préventive du PEE, à l'accès à l'information environnementale du projet et à l'exécution présumée de travaux dans des ANP de compétence fédérale. L'information que les auteurs décrivent en lien avec une plainte de citoyens ne concerne pas l'absence de mesures d'inspection et de surveillance. Le Secrétariat garde à l'esprit la remarque de la Partie que la communication ne fait pas état de questions d'ordre criminel. Enfin, l'étude de la communication permet de confirmer que les allégations centrales des auteurs sont abordées aux alinéas i), ii) et iii) ci-dessus.
123. Le Secrétariat estime non justifiée la constitution d'un dossier factuel sur l'application efficace des articles 161 et 182 de la **LGEEPA** et des articles 43(I) et (II) du **RI-Semarnat**.

### III. NOTIFICATION

124. Ayant examiné la communication SEM-24-003 (*Projet de chemin de fer dans le Sonora*) à la lumière de la réponse des États-Unis du Mexique, le Secrétariat considère que des questions centrales demeurent ouvertes concernant le processus d'étude d'impact sur l'environnement (EIE) en lien avec la construction du projet et l'accès à certaines informations environnementales associées à ce dernier. Il recommande donc la constitution d'un dossier factuel sur : i) la nature préventive du PEE; ii) la protection des aires naturelles protégées (ANP) sur le site du projet; iii) l'accès à l'information environnementale, de même que sur l'application efficace des dispositions ci-dessous.
- a. S'agissant de la nature préventive du PEE : l'article 4 de la **CPEUM**; les articles 2(II), 5(X, XIX), 15(I, III-IV, VI, XII) et 28(I, VII, XIII), le premier paragraphe des articles 30 et 33, et les premier, deuxième, troisième et quatrième paragraphes de l'article 35 de la **LGEEPA**; les articles 4(I, III-IV, VI), 5(B), les premier et deuxième paragraphes de l'article 9 et le premier paragraphe de l'article 16 du **REIA**; de même que l'article 5 du **RI-Semarnat**.
  - b. S'agissant de la protection des ANP sur le site du projet : l'article 4 de la **CPEUM**; les articles 2(II), 28(XI), 33, le premier paragraphe de l'article 44, et les articles 45(I), (II), (III), (IV), (V), (VI) et 46(XI) de la **LGEEPA**; et l'article 5(S) du **REIA**.

---

<sup>178</sup> Id. p. 23.

<sup>179</sup> Réponse, au para 97, à l'adresse : <<https://bit.ly/41tpcDV>>.

<sup>180</sup> Id. au para 98.

<sup>181</sup> Id. aux para 43 et 45.

- c. S'agissant de l'accès à l'information environnementale : les articles 4 de la **CPEUM** et 34 de la **LGEEPA**.

125. Conformément à l'article 24.28(1) de l'ACEUM, le Secrétariat notifie le Conseil de la CCE et le Comité sur l'environnement établi en vertu du chapitre 24 de l'ACEUM de sa décision de recommander, dans l'intérêt des objectifs de l'Accord<sup>182</sup>, la constitution d'un dossier factuel pour la communication SEM-24-003 (*Projet de chemin de fer dans le Sonora*).
126. Conformément à l'article 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.

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

*(signature dans l'original)*

Par : Jorge Daniel Taillant  
Directeur exécutif

c. c. : Camila Isabel Zepeda Lizama, représentante suppléante du Mexique  
Michael Bonser, représentant suppléant du Canada  
Mark Kasman, représentant suppléant des États-Unis  
Personnes-ressources du Comité sur l'environnement  
Paolo Solano, directeur, Affaires juridiques et communications sur les questions d'application  
Auteurs

Annexe : *Lois environnementales visées*

---

<sup>182</sup> ACEUM, art. 24.2(2) : « Le présent chapitre vise à [...] promouvoir des niveaux élevés de protection de l'environnement et l'application efficace des lois environnementales [...] ».