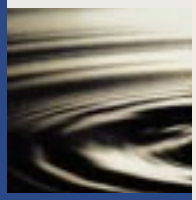
Dossier factuel sur Cozumel



Dossier factuel

n° 1

Dossier factuel final relativement au Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo

préparé conformément à l'article 15 de

l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

Secrétariat de la
COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE

Dossier factuel final relativement au Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo

préparé conformément à l'article 15 de

l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE

1 9 9 7

La présente publication a été préparée par le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) et ne reflète pas nécessairement les vues des gouvernements du Canada, des États-Unis ou du Mexique.

Cette publication peut être reproduite en tout ou en partie sous n'importe quelle forme, sans le consentement préalable du Secrétariat de la CCE, mais à condition que ce soit à des fins éducatives ou non lucratives et que la source soit mentionnée. La CCE apprécierait recevoir un exemplaire de toute publication ou de tout écrit inspiré du présent document.

Publié par la section des communications et de la sensibilisation du public du Secrétariat de la CCE.

Pour de plus amples renseignements sur le présent rapport ou sur d'autres publications de la CCE, s'adresser à :

COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9
Tél. : (514) 350-4300 • Téléc. : (514) 350-4314

http://www.cec.org

ISBN 2-922305-10-4
© Commission de coopération environnementale, 1997

Dépôt légal-Bibliothèque nationale du Québec, 1997
Dépôt légal-Bibliothèque nationale du Canada, 1997

Disponible en español – Available in English

Papier :	50 % recyclé, dont 30 % de postconsommation, sans vernis ni chlore atomique
Encre :	À base d'huile végétale, sans chlore ni métaux lourds
Solution de mouillage :	Sans alcool isopropylique, moins de 1 % de matière volatile
Solvant :	À faible teneur en matière volatile
Conception graphique :	Desjardins Bibeau

Imprimé au Canada

PROFIL

En Amérique du Nord, nous partageons des ressources naturelles vitales : l'air, les océans et les rivières, les montagnes et les forêts qui, ensemble, constituent la base d'un riche réseau d'écosystèmes qui assurent notre subsistance et notre bien-être. Mais si elles doivent continuer d'être une source de vie et de prospérité, ces ressources ont besoin d'être protégées. La protection de l'environnement en Amérique du Nord est une responsabilité que partagent le Canada, les États-Unis et le Mexique.

La Commission de coopération environnementale (CCE) est une organisation internationale dont les membres sont le Canada, les États-Unis et le Mexique. La Commission a été créée en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) afin de s'occuper de questions d'environnement à l'échelle de l'Amérique du Nord, d'aider à prévenir tout différend relatif au commerce ou à l'environnement et de promouvoir l'application efficace de la législation sur l'environnement. L'ANACDE complète les dispositions de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) qui ont trait à l'environnement.

La CCE s'acquitte de son mandat grâce aux efforts conjugués de ses trois principaux organes : le Conseil, le Secrétariat et le Comité consultatif public mixte (CCPM). Le Conseil, qui est l'organe de direction, est constitué de représentants des plus hautes autorités environnementales de chacun des pays. Le Secrétariat est chargé de mettre en œuvre le programme de travail annuel et d'assurer un soutien administratif, technique et fonctionnel au Conseil. Le Comité consultatif, qui compte quinze membres, soit cinq de chaque pays, est chargé pour sa part de formuler des avis au Conseil sur toute question qui entre dans le champ d'application de l'Accord.

MISSION

La CCE encourage la coopération et la participation du public afin de favoriser la conservation, la protection et l'amélioration de l'environnement en Amérique du Nord pour le bien-être des générations actuelles et futures, dans le contexte des liens économiques, commerciaux et sociaux de plus en plus nombreux qui unissent le Canada, les États-Unis et le Mexique.

Dossier factuel final relativement au Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo

Acronymes vii

Introduction 1

I **Résumé de la communication** 3

A. Envergure/portée du projet 3
1. *Projets associés/impacts cumulatifs* 5
B. Autorisations et prorogations 5
C. Emplacement du projet 6
D. Utilisation des sols 6
E. Programme de sauvegarde des espèces 7

II **Résumé de la réponse fournie par les autorités environnementales du gouvernement du Mexique** 7

A. Application rétroactive de l'ANACDE et irrecevabilité de la communication 7
B. Envergure/portée du projet 8
1. *Projets associés/impacts cumulatifs* 10
C. Autorisations et prorogations 10
D. Emplacement du projet 11
E. Utilisation des sols 11
F. Programme de sauvegarde des espèces 12

III **Résumé de toute autre information factuelle pertinente** 13

IV **Faits présentés par le Secrétariat de la CCE au sujet des questions soulevées dans la communication** 13

A. Envergure/portée du projet 14
1. *Les termes « jetée » et « terminal portuaire »* 14
2. *Description du projet en vertu de la législation mexicaine sur l'environnement* 15
3. *Projets associés/impacts cumulatifs* 17
B. Autorisations et prorogations 20
1. *Autorisations* 20
2. *Prorogations* 26
3. *Prorogation de l'autorisation environnementale du 13 avril 1994* 29
C. Emplacement du projet 31
D. Utilisation des sols 33
E. Programme de sauvegarde des espèces 40

Remerciements 44

Annexe I - Lettres modèles transmises par le Secrétariat de la CCE 45

Annexe II - Chronologie 48

Annexe III - Cartes géographiques 56

Acronymes

ANACDE	Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement
CCE	Commission de coopération environnementale
CCPM	Comité consultatif public mixte
Cinvestav–IPN	*Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional* (Centre de recherches et d'études avancées de l'Institut polytechnique national)
Consortium H	*Consorcio de Desarrollos y Promociones Inmobiliarias H, S.A. de C.V.* (Consortium pour le développement et la promotion immobiliers)
DOF	*Diario Oficial de la Federación* (Gazette officielle de la Fédération)
DRN	Décret sur la réserve naturelle (de la flore et la faune marines de la côte occidentale de l'île de Cozumel, Quintana Roo)
DUDR	*Declaratoria de Usos, Destinos y Reservas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo* (Déclaration des usages, affectations et réserves de la municipalité de Cozumel, Quintana Roo)
EIE	Étude d'impact environnemental
EIE–90	EIE de type général présentée par le Consortium H en août 1990 pour le Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo
EIE–96	EIE de type général présentée par le Consortium H en mai 1996 pour le Projet Puerta Maya à Cozumel, Quintana Roo
Fonatur	*Fondo Nacional de Fomento al Turismo* (Fonds national de promotion du tourisme)
INE	*Instituto Nacional de Ecología* (Institut national d'écologie)
IPN	*Instituto Politécnico Nacional* (Institut polytechnique national)
LGEEPA	*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (Loi générale sur l'équilibre écologique et la protection de l'environnement)
NOM	Normes officielles mexicaines
ONG	Organisation non gouvernementale
Profepa	*Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Bureau du procureur fédéral pour la protection de l'environnement)
Pumex	*Puertos Mexicanos* (Autorités portuaires mexicaines)
RIE	Règlement (de la LGEEPA) en matière d'impact environnemental
SCT	*Secretaría de Comunicaciones y Transportes* (Secrétariat aux Communications et aux Transports)
Sedesol	*Secretaría de Desarrollo Social* (Secrétariat au Développement social)
Sedue	*Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología* (Secrétariat au Développement urbain et à l'Écologie)
Semarnap	*Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca* (Secrétariat à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches)

Introduction

Le 18 janvier 1996, trois organisations non gouvernementales (ONG), soit le *Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C.* (Comité pour la protection des ressources naturelles), le *Grupo de los Cien Internacional, A.C.* (Groupe international des Cent) et le *Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.* (Centre mexicain du droit de l'environnement) (les auteurs de la communication), ont présenté une communication au Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) concernant « l'omission, de la part des autorités mexicaines, d'assurer l'application efficace de la législation sur l'environnement à l'ensemble du Projet de terminal portuaire à Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo », conformément à l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE)[1].

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

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

[1] Le texte intégral de la communication et de la réponse du gouvernement du Mexique ainsi que celui de la notification au Conseil du Secrétariat sur la constitution d'un dossier factuel sont disponibles dans le registre des communications des citoyens sur les questions d'application de la législation environnementale sur la page Web de la CCE, à l'adresse <http://www.cec.org>.

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

Conformément au paragraphe 15(4) de l'ANACDE et aux Lignes directrices, « lorsqu'il constituera un dossier factuel, le Secrétariat tiendra compte de toutes informations fournies par une Partie, et il pourra examiner toutes informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres : a) rendues publiquement accessibles; b) soumises par des organisations non gouvernementales ou des personnes intéressées; c) soumises par le Comité consultatif public mixte; ou d) élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants ».

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

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

Le Secrétariat soumet donc au Conseil le présent dossier factuel final relativement au « Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo ».

I. Résumé de la communication

A. Envergure/portée du projet

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

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

[2] La première condition de la concession que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du SCT, a octroyée au Consortium H stipule : « Objet de la concession – Le SCT octroie au Consortium H la concession pour l'utilisation et l'exploitation d'une superficie de 51 465,297 mètres carrés de la zone fédérale maritime du port de Cozumel, Quintana Roo, pour la construction et l'exploitation de la jetée du terminal portuaire public pour paquebots de croisière. Le Consortium H s'engage à construire, en tant que partie du terminal portuaire, sur une superficie de 15 439,314 mètres carrés du terrain auquel il est fait référence à l'antécédent IV, lequel terrain est actuellement propriété du gouvernement de l'État de Quintana Roo, et sur une superficie de 4 704,747 mètres carrés de la zone fédérale maritime terrestre, un terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots de croisière, un stationnement et la voie publique d'accès à la route Chan-Kanaab, conformément aux plans devant être approuvés par le SCT ».

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

Les auteurs de la communication prétendent également que, à la date du dépôt de leur communication (18 janvier 1996), les autorités avaient établi « une résolution quant à l'acceptabilité du projet, fondée sur l'étude d'impact environnemental du "Projet de jetée" et deux résolutions relative à deux rapports préliminaires, le premier se rapportant à l'"usine de béton" et le deuxième aux "ouvrages terrestres" ». Ils allèguent de plus que, « si ces projets sont réalisés selon les termes de ces résolutions, il y aura contravention aux dispositions de l'article 28 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)[4] et à son règlement en matière d'impact environnemental (RIE), de même qu'aux conditions de la concession, puisqu'aucune décision sur l'impact environnemental du Projet de terminal portuaire n'aura été rendue ».

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

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

[4] L'article 28 de la LGEEPA stipule que « la réalisation d'ouvrages ou d'activités publiques ou privées qui peuvent causer un déséquilibre écologique ou dépasser les limites et conditions prévues aux règlements et normes environnementaux/techniques établis par la Fédération pour protéger l'environnement, doit être assujettie à l'autorisation préalable du gouvernement fédéral, par le biais du Secrétariat ou des entités fédérales ou municipales, conformément aux compétences que la Loi leur délègue. La réalisation d'ouvrages ou d'activités publiques ou privées doit également être soumise à l'observation des obligations imposées, une fois l'impact environnemental évalué, sous réserve, par ailleurs, d'autres permis devant être délivrés par les autorités concernées ». Le second paragraphe de l'article 28 prévoit en outre que, « lorsqu'il s'agit de l'évaluation de l'impact environnemental d'ouvrages ou d'activités qui ont pour objet l'utilisation de ressources naturelles, le Secrétariat doit demander aux intéressés d'inclure la description des effets possibles de ces ouvrages ou activités sur l'écosystème en question dans l'étude d'impact environnemental s'y rapportant, tout en considérant l'ensemble des éléments qui composent cet écosystème, et non seulement les ressources qui feraient l'objet de l'utilisation ».

1. Projets associés/impacts cumulatifs

Les auteurs de la communication soutiennent en outre que ce « Projet de terminal portuaire », comme ils l'appellent, est « associé au "Projet de complexe immobilier touristique" contigu, qui est décrit dans l'antécédent VIII de la concession » octroyée par le SCT[5].

Ils affirment de plus que « l'étude d'impact environnemental présentée par le Consortium H en août 1990 (EIE–90) était incomplète et qu'elle aurait dû tenir compte des projets ayant un lien direct avec l'ouvrage ou l'activité proposée, ce qui aurait permis d'évaluer l'impact environnemental cumulatif de ces projets ».

B. Autorisations et prorogations

Selon les auteurs de la communication, les autorités environnementales ont fait défaut d'assurer l'application efficace de la législation sur l'environnement en autorisant le début des travaux du Projet de terminal portuaire. Ils allèguent que, « à la date à laquelle leur communication a été présentée [18 janvier 1996], le Consortium H avait déjà débuté les travaux du Projet de terminal portuaire sans qu'une évaluation d'impact environnemental tenant compte de tous les travaux faisant partie de ce projet ait été réalisée, et qu'il violait en outre l'alinéa e) de la cinquième condition de la concession du terminal portuaire ». Cet alinéa établit que, « dans un délai de trois mois à compter de la date d'octroi de ce titre [22 juillet 1993], le Consortium H devra présenter au Secrétariat le projet d'exécution des travaux, lequel contiendra l'information suivante : [...] e) la décision (*dictamen*) sur l'impact environnemental de la construction et de l'exploitation du terminal ».

Les auteurs de la communication allèguent que, « au moment d'octroyer la troisième prorogation [de l'autorisation environnementale] en 1994, les autorités auraient dû considérer le fait que, lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les ports* et de l'octroi de la concession en 1993, l'objet de l'évaluation avait changé et que, par conséquent, il en allait de même des conditions et impacts environnementaux générés par sa réalisation ». Selon les auteurs de la communication, « ceci signifie que l'on aurait dû évaluer l'objet de la concession dans son ensemble, sans que cela ne suppose une application rétroactive de la *Loi sur les ports* ».

[5] L'antécédent VIII, intitulé « Complexe immobilier touristique », établit que, « le 26 février 1993, la Inmobiliera La Sol, S.A. de C.V., a conclu avec la Nacional Financiera, S.N.C., un contrat préliminaire en sa qualité de fiduciaire, pour le gouvernement fédéral, du Fonatur. Par ce contrat, la Nacional Financiera s'est engagée à créer une fiducie à laquelle le Fonatur transférerait un terrain de 430 352,04 mètres carrés et dont la Inmobiliaria La Sol serait fidéicommissaire; ce terrain deviendrait un complexe immobilier touristique dont les caractéristiques seraient déterminées par le contrat préliminaire ».

C. Emplacement du projet

Les auteurs de la communication affirment que le projet est situé « dans une aire naturelle protégée déclarée "réserve naturelle de la flore et de la faune marines de la côte occidentale de l'île de Cozumel" [décret paru dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF, Gazette officielle de la Fédération) le 11 juillet 1980], laquelle se trouve assujettie à un régime juridique spécial de protection ».

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

D. Utilisation des sols

Les auteurs de la communication soutiennent que « l'autorisation relative à l'impact environnemental contenue dans la résolution 410–3088 [l'autorisation environnementale du projet] contrevient à l'article 13 du RIE[6] et au DRN, car elle ne tient pas compte du lien existant entre le projet et l'utilisation des sols spécifiée dans ladite déclaration ». Ils soutiennent également que, conformément au DRN, « on peut affirmer que le terrain où les ouvrages constituant le projet seront construits et exploités ne se trouve pas à l'intérieur d'une zone qui permet l'"usage portuaire" sur l'île de Cozumel. Il s'agit plutôt d'une zone "d'usage touristique de haute densité", de sorte que tout usage du terrain à des fins portuaires devrait être interdit ».

[6] L'article 13 du RIE stipule que « le Secrétariat pourra requérir, auprès de l'intéressée, toute information additionnelle qui complète celle déjà comprise dans l'étude d'impact environnemental quand cette étude ne présente pas le degré de détail nécessaire à une évaluation adéquate. Si le Secrétariat le juge nécessaire, il peut demander en outre les données techniques ayant servi de base à la détermination des impacts environnementaux que pourrait générer l'ouvrage ou l'activité en question, aussi bien que les mesures de prévention et d'atténuation prévues. Le Secrétariat réévaluera l'étude d'impact environnemental quand celle-ci sera conforme à ce qui est prévu au RIE et que sa formulation se conformera aux directives applicables ».

E. Programme de sauvegarde des espèces

Les auteurs de la communication soutiennent que, « en établissant un Programme de sauvegarde des espèces par le biais de la condition 24 de la résolution 410–3088 et en autorisant sa réalisation par le document DGNA–10809, daté du 25 novembre 1994, le *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología* (Sedue, Secrétariat au Développement urbain et à l'Écologie) et l'*Instituto Nacional de Ecología* (INE, Institut national d'écologie) ont contrevenu aux dispositions de l'article second du DRN, lequel interdit de manière expresse tout type de collecte de spécimens de flore et de faune marines à d'autres fins que la recherche. Ce faisant, ils ont omis d'assurer l'application efficace des articles 38, 44, 45 (section VII), 54 et 83 de la LGEEPA ».

II. Résumé de la réponse fournie par les autorités environnementales du gouvernement du Mexique

A. Application rétroactive de l'ANACDE et irrecevabilité de la communication

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

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

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

B. Envergure/portée du projet

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

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

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

- « [Les auteurs de la communication] considèrent comme ouvrages terrestres l'installation d'une usine pour fabriquer du béton, qu'ils appellent indûment le "projet d'usine de béton" ».

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

Le gouvernement soutient que « les autorités chargées d'évaluer les effets des travaux d'un point de vue strictement environnemental n'ont pas considéré la concession comme un projet global ou intégral ». Quand les autorités en question ont révisé l'EIE–90, le gouvernement allègue qu'il n'était possible « d'évaluer que l'impact environnemental des travaux projetés et autorisés par le SCT. En 1990, le seul ouvrage qui satisfaisait aux conditions précitées était la construction de la jetée, laquelle pouvait être évaluée de façon distincte. À partir de 1990, les autorités environnementales ont prévenu que, si l'on devait construire des ouvrages terrestres, leurs impacts environnementaux devraient également être évalués après leur autorisation par le SCT ».

Le gouvernement mexicain ajoute : « Cet avertissement démontre que, en aucun moment, les autorités environnementales mexicaines n'ont essayé d'éluder leur responsabilité, ni n'ont omis de respecter les dispositions législatives en la matière; bien au contraire, elles ont toujours eu l'intention de soumettre à des contrôles stricts les effets environnementaux possibles du projet du Consortium H. Il convient de mentionner qu'en 1993 — trois ans après l'EIE–90 —, le SCT a octroyé la concession au Consortium H pour la construction d'un terminal en vertu des articles 11, 16 (section IV), 20, 21, 22, 23 et 36 et de l'article transitoire VI de la *Loi sur les ports* en vigueur. Dès le moment où elle a été octroyée, la concession supposait un permis général pour entreprendre des travaux terrestres contigus à la jetée; cependant, à ce jour

[27 mars 1997], le SCT n'a émis aucune autorisation relative aux travaux mentionnés. À tout événement, la mise en chantier desdits travaux nécessitera l'établissement d'une résolution relative à l'évaluation de l'impact environnemental, résolution qui, à ce jour [27 mars 1997], est encore à venir. La concession octroyée par le SCT n'est qu'un permis général assujetti à des conditions (dont celles qui se rapportent à l'environnement); il ne s'agit pas d'une autorisation illimitée d'entreprendre les travaux, étant donné que le Secrétariat en cause ne prend en considération que les aspects liés aux communications maritimes au moment de l'accorder, alors qu'il appartient aux autorités environnementales de se prononcer sur les effets de la concession sur l'environnement ».

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

En ce qui a trait à l'article 28 de la LGEEPA, le gouvernement du Mexique souligne que deux hypothèses y sont prévues et que « dans le présent cas, en examinant le type d'ouvrages à réaliser conformément à la concession, l'hypothèse prévue au premier alinéa de l'article 28 de cette loi s'est matérialisée, puisque lesdits travaux ne constituent pas une utilisation des ressources naturelles selon les termes du second alinéa de l'article ci-dessus mentionné[7] ». Il signale aussi que « le second alinéa de l'article 28 de la LGEEPA, en se référant aux ressources naturelles, fait allusion uniquement aux ouvrages ou activités qui supposent l'utilisation d'espèces animales, de ressources forestières, aquifères ou souterraines comme matière première indispensable, ou qui sous-tendent l'utilisation directe de ces ressources ». En d'autre termes, le gouvernement du Mexique affirme que sa conduite « a été conforme au libellé de l'article 28 puisque, dans le cas à l'étude, la concession n'ayant pas pour objet l'utilisation de ressources naturelles, ceci n'entraîne donc pas l'application [à son avis] du dernier alinéa de l'article précité ».

[7] Le second alinéa de l'article 28 stipule que, « lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact environnemental pour la réalisation d'ouvrages ou d'activités qui ont pour objet l'utilisation de ressources naturelles, le Secrétariat demande aux parties visées qu'elles incluent l'étude d'impact environnemental s'y rapportant, la description des effets possibles de ces ouvrages ou activités sur l'écosystème en question, tout en considérant l'ensemble des éléments qui le composent, et non seulement les ressources qui feraient l'objet de l'utilisation ».

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

1. Projets associés/impacts cumulatifs

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

C. Autorisations et prorogations

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

Le gouvernement du Mexique soutient que la concession octroyée pour la construction et l'exploitation du terminal portuaire « reste sujette à diverses conditions établies dans le titre habilitant et que, parmi ces conditions, certaines sont clairement suspensives; c'est d'ailleurs le cas de la première condition[8] ». En raison de ce qui précède, « le délai pour présenter l'étude d'impact environnemental pour les ouvrages terrestres [établi à l'alinéa e) de la cinquième condition de la concession] n'est pas encore expiré puisque — comme il est établi dans la concession —, la formalité en question a des effets suspensifs en ce qui a trait aux activités qui font l'objet de la concession ».

[8] Le troisième alinéa de la première condition de la concession stipule ce qui suit : « Le Consortium H s'engage à compléter l'acquisition du terrain mentionné dans l'antécédent IV ainsi que la donation de celui-ci au gouvernement fédéral dans un délai de six mois à compter de l'octroi de ce titre. Ce délai sera prorogé dans la mesure où, sans faute ni négligence de la part du Consortium H, les formalités de l'État, pour passer l'acte, sont retardées ».

Le gouvernement du Mexique ajoute : « Il est inexact de prétendre que les autorités environnementales, au moment d'émettre la troisième prorogation de l'autorisation de l'EIE–90, devaient considérer le fait que l'objet de l'évaluation avait changé puisqu'en réalité, le Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo, n'a pas changé. En 1990, au moment où l'étude d'impact environnemental a été approuvée, les autorités ont évalué le Projet de jetée. Le 13 avril 1994, date à laquelle a été accordée la troisième prorogation, les autorités environnementales faisaient toujours référence à l'autorisation du Projet de jetée ».

Les autorités environnementales, soutient le gouvernement dans sa réponse, « ont eu une conduite constante, car lors de l'évaluation des impacts des ouvrages du point de vue environnemental, elles ne pouvait conférer à l'EIE–90 la portée d'un projet global ou intégral puisque, lorsqu'elles ont été informées, en 1990, de l'étude s'y rapportant, elles ne pouvaient évaluer que l'impact environnemental des travaux qui étaient alors projetés et autorisés ».

D. Emplacement du projet

Le gouvernement du Mexique allègue que « le projet de construction de la jetée n'a aucun lien avec l'objet » du décret par lequel la côte occidentale de l'île de Cozumel a été déclarée réserve naturelle de flore et de faune marines. Ce décret « a été publié dans le DOF le 11 juin 1980 à la suite d'une étude réalisée par l'ancien secrétariat aux Pêches, qui constatait une diminution remarquable de la flore et de la faune marines » due à la pêche commerciale et sportive sous-marine, « d'où la proposition d'interdire ces activités ».

E. Utilisation des sols

En ce qui a trait aux allégations des auteurs de la communication concernant le rapport existant entre le projet et les normes d'utilisation des sols en vigueur, le gouvernement du Mexique souligne dans sa réponse que « les agissements des autorités ne contreviennent ni aux préceptes légaux cités, ni aux directives[9], ni au Décret sur la réserve naturelle, puisque, tel qu'il ressort du Plan des usages, affectations et réserves de la municipalité de Cozumel, Quintana Roo (partie insulaire), la portion terrestre du projet se trouve à l'intérieur de la zone du lot 3, qui est destiné à un usage touristique de haute densité ».

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

Selon le gouvernement du Mexique, tant la concession que l'autorisation environnementale « sont conformes aux dispositions régissant l'utilisation et l'affectation des sols, puisque la construction de la jetée pour paquebots de croisière se trouve précisément dans une aire à usage touristique. De plus, le Consortium H a sollicité en temps opportun, auprès du conseil municipal de Cozumel, Quintana Roo, le permis de construction pour la jetée auquel il est fait référence. Ce permis lui a été accordé par le conseil municipal dans le strict respect des normes qui régissent le fonctionnement et la juridiction de l'autorité municipale ».

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

Qui plus est, affirment les autorités environnementales, « le gouvernement fédéral n'a jamais contrevenu à l'article 13 du règlement, ni à la directive s'y rapportant, et encore moins au Décret sur la réserve naturelle, lequel interdit la pêche commerciale à grande et à petite échelle, la pêche sportive sous-marine et toute autre forme de prélèvement de spécimens de la flore et de la faune marines, sauf aux fins de la recherche scientifique. Or, ce décret ne comporte aucune référence quant à l'utilisation des sols ».

F. Programme de sauvegarde des espèces

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

Les autorités soulignent également que, « ont été sélectionnés comme destination de relocalisation les endroits, à l'intérieur du récif Paraíso, présentant des caractéristiques favorables aux espèces coralliennes réimplantées. Pour les raisons exposées, ce programme ne peut pas être interprété comme constituant une violation du Décret sur la réserve naturelle. En effet, avec la réalisation du projet, aucun dommage n'est causé aux récifs coralliens, étant donné que le fond marin, dans les sites autorisés pour la construction de

la jetée, est constitué de terrasses sablonneuses sans formation corallienne, comme il est appert de la page 18 de la Décision technique concernant le projet de construction et d'exploitation de la jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo, préparée par le *Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional* (Cinvestav–IPN, Centre de recherches et d'études avancées de l'Institut polytechnique national), unité Mérida, en juillet 1994[10] ».

Compte tenu ce qui précède, soutient le gouvernement du Mexique, « il est faux d'affirmer que les autorités, par le biais du Programme de sauvegarde des espèces, se sont livrées à des activités de pêche ou de collecte d'espèces. Il y a plutôt eu relocalisation desdites espèces dans le but de les protéger ».

III. Résumé de toute autre information factuelle pertinente

Toute l'information factuelle pertinente assemblée par le Secrétariat de la CCE pour la constitution de ce dossier factuel est incluse dans la section IV, intitulée « Faits présentés par le Secrétariat de la CCE au sujet des questions soulevées dans la communication », du présent rapport. Cette information est également présentée de façon chronologique à l'annexe II. Tous les documents qui contiennent l'information factuelle pertinente peuvent être consultés aux bureaux du Secrétariat de la CCE à Montréal.

IV. Faits présentés par le Secrétariat de la CCE au sujet des questions soulevées dans la communication

La présente section décrit des faits qui ont eu lieu tant avant qu'après l'entrée en vigueur de l'ANACDE. L'insertion des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ANACDE a pour seul but de servir d'antécédents et de référence aux faits qui ont eu lieu après le 1er janvier 1994. Leur insertion dans ce document est conforme à la résolution du Conseil nº 96–08 qui stipule que, « en examinant l'allégation [voulant que la Partie ait] omis d'appliquer efficacement la législation, le Secrétariat pourra verser au dossier factuel des faits antérieurs au 1er janvier 1994[11] ».

[10] Il s'agit de la Décision technique concernant le projet de construction et d'exploitation d'une jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo, préparée par le Cinvestav–IPN, unité Mérida, en juillet 1994.

[11] Le texte de la résolution nº 96–8 du Conseil de la CCE est disponible sur la page Web de la CCE, à l'adresse <http://www.cec.org>.

A. Envergure/portée du projet

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

1. Les termes « jetée » et « terminal portuaire »

Dans sa réponse, le gouvernement du Mexique soutient que, « en 1990, au moment d'étudier l'étude d'impact environnemental [EIE–90], les autorités environnementales ont considéré le terme jetée en se référant aux usages alors en vigueur et à l'appel d'offres émis par le SCT en 1989 pour la construction de "jetées pour paquebots de croisière, de marinas touristiques, de ports de refuge, de quais et d'installations spécialisées de fret" ». Autrement dit, selon les autorités mexicaines, à l'époque de l'appel d'offres et de l'évaluation du projet, le terme jetée « était employé pour désigner les ouvrages réalisés directement dans la mer, avec comme objectif l'arrimage d'embarcations ».

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

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

2. Description du projet en vertu de la législation mexicaine sur l'environnement

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

Les Directives[13] sur la préparation et la soumission de l'étude d'impact environnemental de type général (à laquelle réfèrent les articles 9 et 10 du RIE) prévoient que, dans la description de l'ouvrage ou de l'activité projeté, « le promoteur doit soumettre toute information générale se rapportant à l'ouvrage ou à l'activité afin d'en fournir une description d'ensemble. Il doit également présenter toute information particulière à chaque étape, afin de soumettre tout renseignement nécessaire à l'évaluation de l'impact (positif ou négatif) de l'ouvrage ou de l'activité ».

À la section des projets associés, les Directives prévoient que le promoteur « doit expliquer si, dans la réalisation de l'ouvrage ou de l'activité, d'autres projets seront requis ».

À la section des politiques de croissance future, les Directives prévoient que le promoteur doit « expliquer, en termes généraux, la stratégie qu'il adoptera, en indiquant quels agrandissements, ouvrages futurs ou activités il entend réaliser dans la zone en question ».

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

1. Les Directives pour la concession de jetées pour paquebots de croisière et de terminaux spécialisés de fret, publiées en septembre 1989 par les *Puertos Mexicanos* (Pumex, autorités portuaires mexicaines) et correspondant à celles utilisées par le Consortium H pour sa participation à l'appel d'offres du SCT pour la construction de jetées pour paquebots de croisière (le 4 septembre 1989), contiennent la définition suivante :

> « On entend par jetées pour paquebots de croisière l'ensemble des installations maritimes et terrestres destinées à l'amarrage des bateaux et aux services aux passagers des paquebots de croisière. [...] Font partie intégrante des jetées pour paquebots de croisière : a) les installations nécessaires à l'amarrage des paquebots de croisière; b) la superficie des terrains destinés aux

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

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

ouvrages et installations nécessaires pour offrir aux passagers des paquebots de croisière les services requis pour leur confort; c) les aires de stationnement pour les véhicules publics ou privés et pour le service et le transport des passagers[14] ».

2. L'EIE–90[15] sur laquelle s'appuie la résolution 410–3088 (autorisation environnementale), contient la description suivante du projet :

« La jetée projetée consiste en une passerelle longue de 257,2 mètres et large de 16 mètres, appuyée sur des piliers de béton armé préfabriqués, qui permet l'accès à une jetée longue de 324 mètres possédant deux postes d'amarrage, ayant une profondeur de 12 mètres à l'extérieur et de 10 mètres à l'intérieur, ce qui permettra d'accueillir des navires mesurant jusqu'à 320 mètres dans la partie extérieure et 260 mètres dans la partie intérieure. La jetée consiste en une plate-forme longue de 160 mètres et deux postes d'amarrage, unis par une passerelle également supportée par des piliers de béton armé préfabriqués. La jetée comprendra une passerelle couverte qui protégera les passagers du soleil et de la pluie, le cas échéant, et qui permettra d'accéder directement aux portes d'accès et de chargement du navire. La jetée offrira, en outre, des services d'eau potable, d'approvisionnement en combustible et en énergie électrique, l'éclairage, des téléphones, un système de collecte d'ordures et un système de lutte contre les incendies. »

Dans la section de l'EIE–90 se rapportant aux projets associés, le Consortium H signale :

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

Dans la section de l'EIE–90 se rapportant aux politiques de croissance future, le Consortium H signale que :

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

[14] Directives pour la concession de jetées pour paquebots de croisière et de terminaux spécialisés de fret, publiées par le Pumex en septembre 1989.

[15] Étude d'impact environnemental de type général présentée par le Consortium H en août 1990 pour le projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo.

3. Le 29 novembre 1990, la Direction générale du développement urbain du Sedue a émis un avis technique[16] qui précise que, « conformément à la Déclaration des usages, affectations et réserves de la municipalité de Cozumel, le projet proposé occupe deux zones : a) une zone maritime désignée réserve écologique marine, raison pour laquelle il reviendra au sous-secrétariat à l'Écologie de déterminer la faisabilité de la construction d'ouvrages maritimes; [...] b) un terrain qui, bien que non désigné dans l'EIE, devra contenir les services du terminal pour passagers, qui apporte une solution adéquate au problème d'intégration à la zone [...] ». Il est en outre recommandé, dans l'avis, de « préciser l'information se rapportant aux ouvrages terrestres ».

3. Projets associés/impacts cumulatifs

Les auteurs de la communication affirment que le Projet de jetée pour paquebots de croisière est associé à un projet de complexe immobilier qui n'a pas été mentionné par l'entreprise dans le cadre de l'EIE–90. Cette omission a fait en sorte, affirment les auteurs de la communication, que les autorités n'ont pu évaluer les impacts environnementaux cumulatifs résultant de la combinaison de ces deux projets.

Les autorités environnementales, pour leur part, soutiennent que, « contrairement aux affirmations des auteurs de la communication, le projet de complexe immobilier n'est pas un ouvrage distinct et que, de fait, les ouvrages terrestres en question constituent seulement des éléments complémentaires à la jetée, conformément aux termes de la concession de 1993 ».

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

1. Le 10 août 1990, le SCT approuve, dans un document du Pumex portant la signature du secrétaire aux Communications et aux Transports (SCT), la demande de concession du Consortium H visant la construction et l'exploitation d'un terminal pour passagers et d'une jetée pour paquebots de croisière[17]. Le document établit que « ce projet est complémentaire à un complexe immobilier et touristique de 43,3 hectares ».

2. Dans la section de l'EIE–90[18] se rapportant aux projets associés, le Consortium H signale ce qui suit : « Afin de compléter le Projet de jetée pour paquebots de croisière, il est prévu de réorganiser le service présentement offert aux navires, en modifiant les installations du terminal actuellement exploité par les Services portuaires de Cozumel, incluant la relocalisation du terminal pour transbordeurs et les services connexes permettant de satisfaire efficacement les besoins des touristes ».

[16] Document 3100000–1905 transmis au Directeur général des normes et règlements sur l'environnement et signé par le Directeur général du développement urbain du Sedue (29 novembre 1990).

[17] Autorisation d'investissement pour l'infrastructure portuaire, à laquelle a souscrit le conseiller exécutif de la Commission de planification du Pumex et qui a été approuvée par le secrétaire aux Communications et aux Transports (10 août 1990).

[18] Étude d'impact environnemental de type général présentée par le Consortium H en août 1990 pour le projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo.

3. Le 8 juillet 1992, le Consortium H sollicite l'appui du Président de la République[19] afin d'obtenir le contrat de concession du SCT et souligne que, « le 1er juillet 1990, le *Fondo Nacional de Fomento al Turismo* (Fonatur, Fonds national de promotion du tourisme) nous a informé que notre projet immobilier adjacent à la nouvelle jetée pour paquebots de croisière a été autorisé ».

4. Le 24 mai 1993, le Consortium H réitère devant le SCT que la jetée constitue seulement une partie du projet Puerta Maya et en décrit les premières étapes[20]. L'entreprise s'engage à construire les installations de l'enceinte portuaire (terminal, stationnement, entrepôts et espaces verts, services sanitaires, etc.) et mentionne un document[21] qui indique que « le Grupo HASA de España construira "clés en main" la première étape du projet Puerta Maya, qui comprend l'enceinte portuaire, le village, l'infrastructure de la zone fédérale donnée en concession et la jetée pour paquebots de croisière ».

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

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

Pour sa part, le président du Consortium H a mentionné, dans une autre entrevue avec un reporter de Televisa, que le projet Puerta Maya vise non seulement les paquebots de croisière, mais aussi « la construction d'hôtels et de condominiums de façon à favoriser un tourisme qui ne proviendrait pas seulement des paquebots de croisière ». Il a ajouté, lors de la même entrevue : « Nous allons construire des condominiums et des hôtels », dont le taux d'occupation sera assuré « grâce au projet Puerta Maya[23] ».

[19] Lettre du Directeur général du Consortium H au président du Mexique (8 juillet 1992).
[20] Lettre du Consortium H au Responsable de la coordination générale des autorités portuaires du SCT (24 mai 1993).
[21] Le Secrétariat de la CCE n'a pas obtenu ce document.
[22] Minute 30:30 de la bande numéro 1.
[23] Minutes 1:20:50 et 1:26:20, respectivement, de la bande numéro 1.

2. Le 16 février 1995, le Consortium H a présenté à l'INE le « Plan directeur qui contient le nombre et le type d'installations requises pour les services aux touristes que le projet de complexe touristique fédéral [Puerta Maya] offrira et assumera ». Le document signale que l'EIE et l'information additionnelle se rapportant audit projet autorise seulement « ce qui est indiqué dans les deux premières conditions » (de l'autorisation environnementale), raison pour laquelle elle demande aux autorités environnementales de lui indiquer si une étude préliminaire[24] constitue la démarche appropriée pour l'autorisation de « la construction d'immeubles de quelque type que ce soit ou des piliers de la jetée sur la terre ferme[25] ».

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

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

La section de l'EIE–96[28] traitant des projets associés souligne que « le principal projet connexe est la construction (actuellement en cours) et l'exploitation de la jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo, à 350 mètres au sud de l'actuelle jetée touristique ».

---

[24] L'article 7 du RIE prévoit les circonstances dans lesquelles un promoteur doit préparer une étude préliminaire : « Quiconque entend réaliser un ouvrage ou une activité qui requiert une autorisation préalable conformément à l'article 5 du règlement [RIE] peut, lorsqu'il considère que l'impact environnemental de cet ouvrage ou de cette activité ne causera pas de déséquilibre écologique et ne dépassera pas les limites et conditions contenues dans les règlements et normes techniques adoptés par la Fédération pour protéger l'environnement, présenter une étude préliminaire au Semarnap, aux fins de cet article, avant le début de l'ouvrage ou de l'activité en question. Une fois l'étude préliminaire analysée, le Semarnap indiquera à l'intéressé si une étude d'impact environnemental est requise ou non, ainsi que la forme sous laquelle elle doit être présentée le cas échéant, et lui indiquera les normes environnementales/techniques existantes applicables à l'ouvrage ou à l'activité en question. »

[25] Lettre du Consortium H au Directeur général de la gestion et des impacts environnementaux de l'INE (16 février 1995).

[26] Document n° 2137 de la Direction générale des normes environnementales (23 mai 1995). Le document ne fait aucune référence au complexe touristique fédéral dont le Plan directeur a été remis par l'entreprise le 16 février 1995.

[27] Lettre du Consortium H au Directeur général des normes environnementales (14 mai 1996), avec accusé de réception de l'autorité environnementale (17 mai 1996).

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

Quant à la description et à l'étendue du projet, l'entreprise fournit les renseignements suivantes :

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

B. Autorisations et prorogations

1. Autorisations

Selon les auteurs de la communication, les autorités environnementales ont omis d'assurer l'application efficace de la législation mexicaine sur l'environnement en autorisant le début des travaux du Projet de terminal portuaire. Ils signalent que la première condition de la concession obtenue du SCT le 22 juillet 1993 obligeait l'entreprise à construire un terminal portuaire incluant, outre la jetée, « un terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots de croisière, un stationnement et la voie publique d'accès à la route Chan-Kanaab[30] ».

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

---

[29] L'EIE–96 renferme une liste complète des ouvrages du programme architectural du projet.

[30] La première condition de la concession que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du SCT, a octroyée au Consortium H stipule : « Objet de la concession – Le SCT octroie au Consortium H la concession pour l'utilisation et l'exploitation d'une superficie de 51 465,297 mètres carrés de la zone fédérale maritime du port de Cozumel, Quintana Roo, pour la construction et l'exploitation de la jetée du terminal portuaire public pour paquebots de croisière. Le Consortium H s'engage à construire, en tant que partie du terminal portuaire, sur une superficie de 15 439,314 mètres carrés du terrain auquel il est fait référence à l'antécédent IV, lequel terrain est actuellement propriété du gouvernement de l'État de Quintana Roo, et sur une superficie de 4 704,747 mètres carrés de la zone fédérale maritime terrestre, un terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots de croisière, un stationnement et la voie publique d'accès à la route Chan-Kanaab, conformément aux plans devant être approuvés par le SCT ».

[31] *Loi sur les ports*, alinéa IV, article 2.

Les auteurs de la communication affirment donc que l'ensemble des ouvrages du Projet de terminal portuaire est de notoriété publique depuis juillet 1993 et que, par conséquent, il était aussi connu des autorités environnementales. Ils allèguent que ces dernières « n'auraient pas dû autoriser le début des travaux[32] [le 12 août 1994] sans évaluer l'ensemble des travaux qui composent le Projet de terminal portuaire ».

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

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

Le gouvernement prétend, dans sa réponse, que la concession octroyée en 1993 par le SCT pour la construction du terminal portuaire « comprend logiquement la construction de la jetée et comporte, en outre, la réalisation de certains ouvrages terrestres dont l'autorisation est cependant conditionnelle, d'une part, à la donation des terrains occupés par ces ouvrages au gouvernement fédéral, aux termes de la concession [première condition de la concession][33], et d'autre part, à l'approbation de l'EIE connexe ».

De plus, le gouvernement mexicain soutient que « les autorités environnementales ont déjà évalué les effets de la construction de la jetée; cependant, à ce jour, elles n'ont pas approuvé la réalisation d'ouvrages terrestres connexes à la concession de 1993, parce que la condition se rapportant à la transaction immobilière mentionnée plus haut n'a pas encore été remplie. Il convient de mentionner que les autorités environnementales ont déjà rejeté une étude préliminaire déposée par l'entreprise et ont indiqué clairement au promoteur qu'il devait, à cet égard, soumettre une étude d'impact environnemental de type général et non l'étude préliminaire mentionnée. Elles ont aussi indiqué qu'il s'avérait nécessaire de remplir d'abord la

[32] Document 7853 de la Direction générale des normes environnementales avisant le Consortium H que « les travaux [faisant partie du Projet de jetée pour paquebots de croisière] peuvent commencer » (12 août 1994).

[33] Le troisième alinéa de la première condition de la concession stipule ce qui suit : « Le Consortium H s'engage à compléter l'acquisition du terrain mentionné dans l'antécédent IV ainsi que la donation de celui-ci au gouvernement fédéral dans un délai de six mois à compter de l'octroi de ce titre. Ce délai sera prorogé dans la mesure où, sans faute ni négligence de la part du Consortium H, les formalités de l'État, pour passer l'acte, sont retardées ».

condition prévoyant la donation, au gouvernement fédéral, des terrains où le terminal doit être construit ». Le gouvernement mexicain soutient également que « des points établis, il s'ensuit que les autorités environnementales ont agi en droit et qu'il serait absurde de prétendre qu'elles doivent à nouveau évaluer les travaux de construction de la jetée, étant donné que la concession de 1993 a été octroyée pour un terminal portuaire. La construction de la jetée a déjà fait l'objet d'une évaluation et elle a déjà commencé; ce que les autorités environnementales doivent faire dorénavant, de façon à remplir leur mandat, c'est évaluer l'étude d'impact environnemental des ouvrages terrestres si, toutefois, l'entreprise remplit la condition prévue au titre y afférent pour pouvoir construire. Il faut souligner que, à tout événement, les ouvrages terrestres en question constituent seulement des éléments complémentaires à la jetée, conformément aux termes de la concession de 1993, et qu'il ne s'agit en aucune manière d'un complexe immobilier distinct, comme le soutiennent les auteurs de la communication ».

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

En ce qui a trait à la cinquième condition de la concession, les autorités affirment que « le délai pour présenter l'étude d'impact environnemental pour les ouvrages terrestres [trois mois à compter de l'octroi de la concession] n'est pas encore échu [au 27 mars 1996] et que ce délai courra une fois la première condition respectée ».

Dans sa réponse, le gouvernement mexicain affirme que « les autorités environnementales doivent, dans l'exercice de leurs fonctions, évaluer l'étude d'impact environnemental des ouvrages terrestres pour déterminer si l'entreprise remplit la condition établie dans la clause s'y rapportant, comme exigence préalable à la construction ».

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

1. Le 10 août 1990, le SCT approuve, dans un document du Pumex portant la signature du secrétaire aux Communications et aux Transports, la demande de concession du Consortium H pour construire et exploiter un terminal pour passagers et une jetée pour paquebots de croisière[34].

[34] Autorisation d'investissement pour l'infrastructure portuaire, à laquelle a souscrit le conseiller exécutif de la Commission de planification du Pumex et approuvée par le Secrétaire du SCT (10 août 1990).

2. Le 19 décembre 1990, le Sedue informe le Consortium H que le Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel est autorisé, sujet à 64 conditions que l'entreprise devra remplir avant et pendant la construction et l'exploitation de la jetée. De celles-ci, 12 se rapportent à des aspects de nature juridique et administrative, 1 à l'emplacement de la jetée, 15 à la protection et à la conservation des espèces marines, 18 aux aspects de la construction, 13 à l'étape de l'exploitation et 4 à la gestion des déchets, une dernière étant d'application générale. La condition 19 « interdit formellement la construction, sur la terre ferme, de tout type d'ouvrage ou d'infrastructure pour la jetée. La seule construction autorisée est celle qui est prévue dans la première condition du document et qui est explicitement décrite dans l'étude d'impact environnemental. Le nombre et le type d'installations requis pour que la jetée puisse fournir les services prévus n'ont pas été mentionnés dans ce document; par conséquent, ils ne sont pas visés par la présente autorisation[35] ».

3. Le 11 mai 1993, le gouvernement de Quintana Roo écrit au Consortium H qu'il « approuve le projet touristique Puerta Maya ». Il précise dans sa lettre que des instructions ont été transmises au secrétaire aux Travaux publics et au Développement urbain du gouvernement de l'État pour qu'il « autorise immédiatement le projet Puerta Maya dans la zone fédérale maritime terrestre [...] afin que les travaux commencent dès que possible[36] ».

4. Le 22 juillet 1993, le SCT octroie au Consortium H une concession pour la construction et l'exploitation d'un terminal portuaire public pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo[37]. La première condition de la concession se lit comme suit : « Objet de la concession – Le Secrétariat octroie au Consortium H une concession pour l'utilisation et l'exploitation d'une superficie de 51 465,297 mètres carrés dans la zone fédérale maritime du port de Cozumel, Quintana Roo, en vue de la construction, de l'aménagement et de l'exploitation d'une jetée de terminal portuaire public pour paquebots de croisière. Le Consortium H s'engage à construire, comme partie intégrante du terminal portuaire, sur une superficie de 15 439,314 mètres carrés du terrain auquel il est fait référence à l'antécédent IV, lequel terrain est actuellement propriété du gouvernement

[35] Résolution 410–3088 de la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement, sous-secrétariat à l'Écologie (Sedue), du 19 décembre 1990.

[36] Lettre du gouvernement de l'État de Quintana Roo au Consortium H (11 mai 1993). Cette communication a été envoyée en réponse à une lettre du Consortium H dans laquelle l'entreprise affirme détenir une concession octroyée par le Sedue le 31 décembre 1986 en faveur d'Inmobiliaria La Sol. La lettre précise que l'entreprise « se conforme à tous les préalables imposés par le Sedue (devenu depuis le Sedesol), le gouvernement de l'État et la municipalité de Cozumel. Le Plan directeur a été approuvé et seule demeure en suspens l'autorisation du gouvernement de Quintana Roo, aux fins d'obtenir le permis définitif ». La concession octroyée par le SCT au Consortium H à l'antécédent VII indique que « Inmobiliaria La Sol, qui appartient au même groupe d'entreprises que le Consortium H, a obtenu du Sedue, le 22 décembre 1986, la concession DZF–139/86 (dossier 53–21381) pour l'usage et l'aménagement d'une superficie de 25 297,80 mètres carrés située dans la zone fédérale maritime terrestre et destinée exclusivement à des aires de loisirs et de services touristiques multiples, à l'endroit connu sous le nom de Playa Paraíso, à Cozumel, Quintana Roo ».

[37] Concession que le gouvernement fédéral, par l'entremise du SCT, a octroyée au Consortium H le 22 juillet 1993.

de l'État de Quintana Roo, et sur une superficie de 4 704,747 mètres carrés de la zone fédérale maritime, un terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots de croisière, un stationnement et la voie publique d'accès à la route Chan-Kanaab, conformément aux plans devant être approuvés par le Secrétariat ».

5. L'antécédent X de la concession[38] mentionne que, « aux termes de l'article transitoire VI de la *Loi sur les ports*, le Consortium H a opté pour que cette concession soit régie, quant à son octroi, par ladite Loi (adoptée en 1993)[39] ».

6. L'antécédent VI de la concession précitée stipule que, le 19 juin 1992, le Sedue « a émis un rapport favorable concernant l'impact environnemental de la construction et de l'exploitation du terminal portuaire pour paquebots de croisière » auquel la concession réfère, et ajoute que le *Secretaría de Desarrollo Social* (Sedesol, Secrétariat au Développement social) a ratifié ce rapport le 26 mai 1993. Par ailleurs, la cinquième condition de la même concession stipule que, « dans un délai de trois mois à compter de la date d'octroi de ce titre [22 juillet 1993], le Consortium H devra présenter au Secrétariat le projet d'exécution des travaux, lequel contiendra l'information suivante : [...] e) la décision (*dictamen*) sur l'impact environnemental de la construction et de l'exploitation du terminal ». Le 19 décembre 1990, le Sedue avait établi une résolution favorable relative à l'impact environnemental[40] du Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel[41], et l'autorisation environnementale a été prorogée le 19 juin 1992. Le Secrétariat de la CCE ne possède pas d'information lui permettant de déterminer s'il existe une résolution favorable relative à l'impact environnemental de la construction et de l'exploitation du terminal portuaire auquel réfère l'antécédent VI de la concession du SCT, document émis par le Sedue le 19 juin 1992 et ratifié par le Sedesol le 26 mai 1993.

[38] Concession que le gouvernement fédéral, par l'entremise du SCT, a octroyée au Consortium H le 22 juillet 1993.

[39] L'article transitoire VI de la *Loi sur les ports* stipule que « les personnes physiques ou morales qui ont déposé des pétitions au moment de l'entrée en vigueur de la Loi et qui ont rempli les exigences de cette dernière pour l'obtention de la concession, du permis ou de l'autorisation pourront choisir, aux fins de leur octroi, d'être assujetties aux dispositions de cette loi, de la *Ley de Navigación y Comercio Maritimos* (Loi sur la navigation et le commerce maritimes) ou de la *Ley de Viás Generales de Comunicación* (Loi sur les voies générales de communication) ».

[40] La résolution relative à l'impact environnemental est le document émis en conformité avec l'article 20 du RIE : « Une fois analysée l'étude d'impact environnemental de l'ouvrage ou de l'activité en question, présentée sous la forme appropriée, le Secrétariat [Semarnap] formule et transmet aux intéressés la résolution dans laquelle il peut : I - autoriser la réalisation de l'ouvrage ou de l'activité projeté selon les conditions précisées dans l'étude correspondante; II - autoriser la réalisation de l'ouvrage ou de l'activité projeté sous condition de la modification ou de la relocalisation du projet; III - refuser d'autoriser la réalisation de l'ouvrage ou de l'activité projeté ».

[41] Résolution 410–3088 de la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement, sous-secrétariat à l'Écologie (Sedue) (19 décembre 1990).

7. Le 23 décembre 1993, le SCT informe le Consortium H qu'il « pourra commencer les travaux de construction de la jetée pour paquebots de croisière, sujet à l'autorisation préalable du secrétariat au Développement social ». Le document ajoute que la construction des ouvrages autorisés « devra se conformer à ce qui est prévu dans l'autorisation environnementale » émise par le Sedue en 1990 et précise que, « avant le début des travaux de construction du terminal sur la terre ferme adjacente à la jetée, le plan d'exécution des travaux devra être soumis à l'approbation du SCT, conformément à la première et à la cinquième condition de la concession[42] ».

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

1. Le 12 août 1994, l'INE informe le Consortium H que « les travaux [faisant partie du Projet de jetée pour paquebots de croisière] peuvent commencer[43] ».

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

3. Le 16 décembre 1996, le Consortium H communique avec la Direction générale des ports et de la marine marchande du SCT en réaction au document daté du 22 juillet 1993 dans lequel sont signalées les exigences et les démarches à suivre pour réaliser la donation en faveur du gouvernement fédéral d'une partie du terrain acquis du gouvernement de l'État de Quintana Roo (le 13 septembre 1994). Le Consortium H signale qu'il « détient déjà la totalité des documents requis pour conclure l'acte de donation approprié » et requiert du SCT qu'il lui indique « l'endroit et la date où devra se faire la donation[45] ».

4. Le 20 décembre 1996, l'INE, par le biais de la Direction générale des règlements et impacts environnementaux, « autorise le Consortium H à construire et à exploiter les ouvrages auxquels réfère le second alinéa de la première condition de la concession, à savoir : 1) l'enceinte portuaire (terminal pour passagers); 2) les espaces ouverts (accès du terminal à la jetée pour paquebots de croisière); 3) le stationnement (stationnement et voie publique d'accès)[46] ». L'autorisation est sujette à six clauses et dix-sept conditions.

[42] Document de la Direction des concessions, Direction générale des ports et de la marine marchande, SCT (23 décembre 1993).

[43] Document 7853 de la Direction générale des normes environnementales (12 août 1994). Le document mentionne que les travaux peuvent commencer « à la condition qu'ils se déroulent dans la stricte observation des dispositions du document 410–3088 et des 16 exigences techniques ».

[44] Titre de translation et de réception du terrain reçu par le gouvernement de Quintana Roo, le secrétaire général du gouvernement, le président de la municipalité de Cozumel et le président du Consortium H.

[45] Lettre du Consortium H au Directeur général des ports et de la marine marchande, SCT (16 décembre 1996).

[46] Document 08168 envoyé au Consortium H par le Directeur général des règlements et impacts environnementaux (20 décembre 1996).

5. Dans ce même document, l'INE informe le Consortium H qu'il « n'autorise pas la construction d'ouvrages liés à des usages touristico-commerciaux sur la superficie de 47 178,80 mètres carrés mentionnée dans l'étude d'impact environnemental » (EIE–96)[47].

6. En date du 10 février 1997, selon l'information soumise par le Consortium H, la première condition de la concession octroyée par le SCT n'est toujours pas satisfaite. Cela signifie que la donation du terrain, dernière exigence pour satisfaire à la première condition, n'a pas eu lieu. Selon les autorités environnementales mexicaines, la cinquième condition, alinéa e) de la concession (le délai de trois mois à compter de l'octroi du titre pour présenter le rapport sur l'impact environnemental du terminal portuaire) ne peut être exécutoire tant que la première condition n'est pas satisfaite.

2. Prorogations

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

Les autorités environnementales, pour leur part, affirment que, « en ce qui a trait à l'argument se rapportant au caractère irrégulier des prorogations, il convient de souligner que, même si ces dernières ont été accordées après l'expiration des délais, elles avaient été demandées par le Consortium H avant l'expiration de ces délais ». Les retards en question « résultent du temps requis par les autorités pour vérifier de façon approfondie le sujet à évaluer. Dans le cas présent, seul le Consortium H a subi un préjudice en raison de ces retards administratifs; ces circonstances ne peuvent, d'aucune façon, nuire à l'environnement, pas plus qu'elles ne supposent un manque de diligence de la part des autorités qui exercent des fonctions de surveillance en vue d'assurer la préservation et la conservation de l'environnent. D'un point de vue environnemental, il serait illogique que, du seul fait de l'échéance du délai établi, les autorités portent des jugements sans fondement solide; c'est pour cette raison que les prorogations ont permis de s'assurer que les dispositions législatives en matière d'environnement étaient dûment respectées et que l'équilibre écologique était préservé et conservé efficacement ».

[47] Document 08168 envoyé à Consortium H par le Directeur général des règlements et impacts environnementaux (20 décembre 1996).

Le gouvernement affirme que, « si les autorités n'ont pas donné de réponse immédiate [aux demandes de prorogation], c'est qu'elles ont pris le temps voulu pour s'assurer du respect des conditions pendant le déroulement du projet ». Il affirme également que « les prorogations mentionnées ont eu pour effet de suspendre l'autorisation de débuter les travaux. Par conséquent — et du fait que l'approbation de l'EIE–90 a été émise conditionnellement—, les autorités devaient s'assurer du respect, par l'entreprise, des exigences prévues auxdites conditions ».

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

1. Le 12 novembre 1991, le Sedue accorde une prorogation d'une année, à compter du 21 octobre 1991, pour les travaux de construction relatifs au Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel[48]. La demande de prorogation visait à faire reporter l'échéance de l'autorisation de l'EIE–90 en attendant que la concession soit octroyée.

2. Le 19 juin 1992, le Sedue accorde une prorogation d'une année, à compter du 1er juin 1992, pour les travaux de construction relatifs au Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel[49]. La demande de prorogation visait à faire reporter l'échéance de l'autorisation de l'EIE–90 en attendant que la concession soit octroyée.

3. Le 22 novembre 1993, la Direction générale des normes environnementales du Sedue informe le Consortium H que « l'entreprise ne peut débuter les travaux puisque l'autorisation environnementale accordée par l'INE est échue[50] ». Le document explique que, « à cette date, l'avis de début des travaux requis par la condition 62 n'a pas encore été reçu et que, du fait que la prorogation n'a été accordée que pour an, le délai est maintenant expiré ».

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

[48] Document 410-02644 signé par le Directeur général des normes et règlements sur l'environnement, Sedue (12 novembre 1991).

[49] Document 410-0208 signé par le Directeur général des normes et règlements sur l'environnement, Sedue (19 juin 1992).

[50] Document 010892 de la Direction générale des normes environnementales adressé au président du conseil d'administration du Consortium H (22 novembre 1993).

[51] Lettre du Consortium H au Directeur général des normes environnementales (3 décembre 1993).

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

1. Le 4 janvier 1994, le Consortium H demande à la Direction générale des normes environnementales une prorogation de 180 jours de l'autorisation environnementale émise le 19 décembre 1990 pour le Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel[52]. L'entreprise fait savoir aux autorités environnementales que, « le 22 décembre 1993, nous avons reçu [du SCT] un document officiel libellé OF.112.201.–2497/93 nous permettant d'entreprendre les travaux de construction de la jetée pour paquebots de croisière ». L'entreprise souligne que, « dans le but de satisfaire à la condition n° 3 de l'autorisation 410–3088 émise par la Direction générale le 19 décembre 1990, nous demandons une prorogation de 180 jours en rapport avec l'autorisation 410–02208 émise par la Direction générale relevant de vos compétences ».

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

3. Le 13 avril 1994, les autorités environnementales informent le Consortium H qu'une nouvelle prorogation lui est accordée de l'autorisation, compte tenu du fait que l'entreprise avait en sa possession l'autorisation du SCT pour débuter les travaux et que « les circonstances techniques sur lesquelles se fonde l'autorisation 410–3088 accordée le 19 décembre 1990 n'ont pas changé jusqu'ici[54] ». Ce document ne fait pas mention du document que la Direction générale des normes environnementales a envoyé au Consortium le 22 novembre 1993 pour l'aviser que l'entreprise ne disposait plus de l'autorisation environnementale, la prorogation octroyée pour un an étant échue.

4. Le 11 octobre 1994, le Consortium H demande aux autorités environnementales une nouvelle prorogation d'un an de l'autorisation environnementale[55]. L'entreprise souligne qu'elle a « constamment respecté ce qui était établi dans la résolution 410–3088, comme elle a été priée de le faire en vertu du dernier paragraphe de l'autorisation de prorogation émise [par ces mêmes autorités] le 13 avril de l'année en cours ».

5. Le 16 décembre 1994, l'INE accorde une nouvelle prorogation de 365 jours francs, à compter du 14 octobre 1994, de l'autorisation environnementale relative à la jetée pour paquebots de croisière[56].

---

[52] Lettre du Consortium H au Directeur général des normes environnementales (4 janvier 1994).

[53] Lettre du Consortium H au Directeur général des normes environnementales (7 mars 1994).

[54] Document 2741 de la Direction générale des normes environnementales signé par le Directeur des impacts et risques environnementaux (13 avril 1994).

[55] Lettre du Consortium H adressée au Directeur des impacts et risques environnementaux (11 octobre 1994).

[56] Document 11230 signé par le Directeur général des normes environnementales de l'INE (16 décembre 1994).

6. Le 8 novembre 1995, les autorités environnementales accordent une nouvelle prorogation, jusqu'au 14 octobre 1996, de l'autorisation environnementale[57]. La demande de prorogation avait pour objet de permettre à l'entreprise de poursuivre la réalisation des ouvrages du projet jusqu'à leur parachèvement et de se conformer ainsi aux conditions rattachées à la concession. Les autorités environnementales incitent l'entreprise à « continuer de respecter les modalités établies et de se conformer aux exigences techniques établies par l'Institut [INE] pour le projet en cause ».

7. Le 2 juillet 1996, le Consortium H sollicite un délai additionnel de 180 jours, à compter du 15 octobre 1996, de l'autorisation environnementale[58]. L'entreprise demande une prorogation « pour permettre à [son] client d'être en mesure de parachever les travaux nécessaires à la construction de la jetée pour paquebots de croisière sur l'île de Cozumel, Quintana Roo, conformément à la concession octroyée ».

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

Les auteurs de la communication allèguent que, « au moment d'octroyer la troisième prorogation [de l'autorisation environnementale] en 1994, les autorités aurait dû considérer le fait que, lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les ports* et de l'octroi de la concession en 1993, l'objet de l'évaluation avait changé et que, par conséquent, il en allait de même des conditions et impacts environnementaux générés par sa réalisation ». Selon les auteurs de la communication, « ceci signifie que l'on aurait dû évaluer l'objet de la concession dans son ensemble, sans que cela ne suppose une application rétroactive de la *Loi sur les ports* ».

Le gouvernement du Mexique ajoute : « Il est inexact de prétendre que les autorités environnementales, au moment d'émettre la troisième prorogation de l'autorisation de l'EIE–90, devaient considérer le fait que l'objet de l'évaluation avait changé puisqu'en réalité, le Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo, n'a pas changé. En 1990, au moment où l'étude d'impact environnemental a été approuvée, les autorités ont évalué le Projet de jetée. Le 13 avril 1994, date à laquelle a été accordée la troisième prorogation, les autorités environnementales faisaient toujours référence à l'autorisation du Projet de jetée ».

[57] Document 05029 signé le par Directeur général des normes environnementales (8 novembre 1995).
[58] Lettre du Consortium H adressée au Directeur des impacts et risques environnementaux (2 juillet 1996).

Les autorités environnementales, soutient le gouvernement dans sa réponse, « ont eu une conduite constante, car lors de l'évaluation des impacts des ouvrages du point de vue environnemental, elles ne pouvait conférer à l'EIE–90 la portée d'un projet global ou intégral puisque, lorsqu'elles ont été informées, en 1990, de l'étude s'y rapportant, elles ne pouvaient évaluer que l'impact environnemental des travaux qui étaient alors projetés et autorisés ».

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

1. Le 10 août 1990, le SCT approuve, dans un document du Pumex portant la signature du secrétaire aux Communications et aux Transports, la demande de concession du Consortium H pour construire et exploiter un terminal pour passagers et une jetée pour paquebots de croisière[59].

2. Le 19 juillet 1993, la *Loi sur les ports* est publiée dans le DOF et entre en vigueur à cette date. La Loi inclut un nouveau terme : « terminal[60] ».

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

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

1. Le 13 avril 1994, la Direction générale des normes environnementales accorde une prorogation de l'autorisation environnementale étant donné que le Consortium H « a obtenu du SCT l'autorisation de débuter les travaux de construction de la jetée » et que « les circonstances techniques sur lesquelles se fonde l'autorisation 410–3088 accordée le 19 décembre 1990 n'ont pas changé jusqu'ici[62] ».

---

[59] Autorisation d'investissement pour l'infrastructure portuaire signée par le conseiller exécutif de la Commission de planification du Pumex et approuvée par le secrétaire du SCT.

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

[61] La première condition de la concession que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du SCT, a octroyée au Consortium H stipule : « Objet de la concession – Le SCT octroie au Consortium H la concession pour l'utilisation et l'exploitation d'une superficie de 51 465,297 mètres carrés de la zone fédérale maritime du port de Cozumel, Quintana Roo, pour la construction et l'exploitation de la jetée du terminal portuaire public pour paquebots de croisière. Le Consortium H s'engage à construire, en tant que partie du terminal portuaire, sur une superficie de 15 439,314 mètres carrés du terrain auquel il est fait référence à l'antécédent IV, lequel terrain est actuellement propriété du gouvernement de l'État de Quintana Roo, et sur une superficie de 4 704,747 mètres carrés de la zone fédérale maritime terrestre, un terminal pour passagers, l'accès du terminal à la jetée pour paquebots de croisière, un stationnement et la voie publique d'accès à la route Chan-Kanaab, conformément aux plans devant être approuvés par le SCT ».

[62] Document 2741 adressé au Consortium H par la Direction des impacts et risques environnementaux (13 avril 1994).

C. Emplacement du projet

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

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

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

[63] L'article 38 prévoit que « la Fédération, les entités fédératives et les municipalités devront établir des mesures de protection des aires naturelles pour assurer la préservation et la restauration des écosystèmes, en particulier les plus représentatifs et ceux sujets à un processus de détérioration ou de dégradation ».

[64] L'article 54 prévoit que « les aires de protection des espèces de flore et de faune terrestres ou aquatiques seront établies conformément aux dispositions de cette Loi, des lois fédérales sur la chasse et la pêche et autres lois applicables, dans des endroits qui contiennent un habitat dont l'équilibre et la préservation dépendent de l'intervention humaine ainsi que de la transformation et du développement des espèces de flore et de faune terrestres ou aquatiques. La réalisation d'activités connexes à la préservation, au repeuplement, à la reproduction, à l'acclimatation et à l'habitat de ces espèces, les travaux de recherches sur ces espèces et les activités de sensibilisation et de diffusion d'information sur le sujet seront permis. L'utilisation des ressources naturelles par les communautés qui y habitent au moment où la déclaration s'y rapportant est publiée ou l'utilisation qui pourra en résulter, selon les études réalisées, sera assujettie aux normes techniques sur l'environnement et aux normes d'utilisation des sols établies dans la déclaration même ou dans les résolutions qui la modifient ».

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

Le gouvernement du Mexique allègue que « le projet de construction de la jetée n'a aucun lien avec l'objet » du décret, lequel « a été publié dans le DOF le 11 juin 1980 à la suite d'une étude réalisée par l'ancien secrétariat aux Pêches, qui constatait une diminution remarquable de la flore et de la faune marines ». Il affirme que « le seul but du décret est d'interdire la pêche commerciale et sportive sous-marine, des activités qui ont un effet sur les caractéristiques biologiques et écologiques du site ».

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

1. Le 11 juin 1980, un décret publié dans le DOF déclare la côte occidentale de l'île de Cozumel, Quintana Roo, réserve naturelle de flore et de faune marines. L'article 1 stipule : « Par la présente, nous déclarons la côte occidentale de l'île de Cozumel, État de Quintana Roo, zone de protection de la flore et de la faune marines. Cette zone est comprise entre la ligne des hautes eaux et l'isobare situé à 50 mètres au large et englobe toute la longueur de l'île, depuis la jetée des douanes jusqu'à l'extrémité sud, soit Punta Celarain ».

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

2. Le 11 mai 1990, la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement informe le Consortium H que « le Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel ne peut être autorisé tel que déposé ». Le document fait référence à un rapport de la Direction générale de la conservation écologique des ressources naturelles, daté du 6 avril 1990, qui affirme que le projet « se trouve à l'intérieur de l'aire naturelle protégée des récifs de Cozumel » et que les travaux de construction « auraient des impacts néfastes sur diverses espèces de coraux menacées ». C'est pourquoi « il est recommandé de ne pas autoriser la réalisation du projet[67] ».

[66] Décret déclarant la côte occidentale de l'île de Cozumel, Quintana Roo, réserve naturelle de flore et de faune marines, publié dans le DOF le 11 juillet 1980.

[67] Document 412.2.4251 de la Direction générale de la conservation écologique des ressources naturelles (6 avril 1990). Ce document a repris les termes de l'étude de faisabilité en milieu marin relative à la jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, préparée par Hydrologic Associates U.S.A., en novembre 1989. Le 19 novembre 1990, la même Direction générale a confirmé, sur demande expresse de *l'Asociación de Operadores de Buceo de Cozumel, A.C.* (Association des entrepreneurs en plongée sous-marine de Cozumel), que « la réalisation dudit projet n'est pas appropriée ». Document adressé à la présidence de cette association le 19 novembre 1990.

3. Le 22 novembre 1990, la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement informe par écrit[68] le Consortium H que, « le 8 novembre 1990, elle a entrepris l'examen de la documentation présentée [faisant référence à l'EIE–90]» et qu'« elle a demandé un rapport technique à la Direction générale de la conservation écologique des ressources naturelles[69], de même qu'un avis de la part de la Direction générale du développement urbain du Sedue[70].

4. Le 19 décembre 1990, la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement autorise le Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo, en précisant qu'elle avait sollicité « l'avis des directions générales du développement urbain et de la conservation écologique des ressources naturelles ». L'autorisation ne mentionne pas que le projet est situé dans une aire naturelle protégée[71].

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

1. Le 19 juillet 1996, un décret est publié dans le DOF par lequel la zone connue sous le nom de *Arrecifes de Cozumel*, située en face des côtes de la municipalité de Cozumel, État de Quintana Roo, d'une superficie totale de 11 987,875 hectares, est déclarée aire naturelle protégée, avec le statut de parc national marin[72].

D. Utilisation des sols

Les auteurs de la communication soulignent que l'autorisation environnementale (résolution 410–3088) constitue une « omission d'assurer l'application efficace de l'article 13 du RIE[73] et du DRN [les auteurs réfèrent, en apparence, au décret sur la Déclaration d'usages, de destinations et de réserves (DUDR) de la municipalité de Cozumel, publié dans le journal officiel de l'État de Quintana Roo le 9 mars 1987], car elle ne tient pas compte du lien entre le projet et l'utilisation des sols établie dans ladite Déclaration ».

[68] Document 410–2827 de la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement (22 novembre 1990).

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

[70] Le 29 novembre 1990, la Direction générale du développement urbain du Sedue a émis un avis technique qui souligne que, « conformément à la Déclaration des usages, affectations et réserves de la municipalité de Cozumel, le projet proposé occupe deux zones : a) une zone maritime désignée réserve écologique marine, raison pour laquelle il reviendra au sous-secrétariat à l'Écologie de déterminer la faisabilité de la construction d'ouvrages maritimes [...] ».

[71] Document 410–3088 de la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement, sous-secrétariat à l'Écologie du Sedue (19 décembre 1990).

[72] DOF (première section) du 19 juillet 1996.

[73] Le troisième alinéa de l'article 13 du RIE stipule que « le Secrétariat évaluera l'étude d'impact environnemental quand celle-ci sera conforme à ce qui est prévu au règlement et que sa formulation respectera les directives s'y rapportant ». La section IV des directives sur l'élaboration et la présentation de l'étude d'impact environnemental de type général, qui s'intitule « Liens avec les normes et règlements sur l'utilisation des sols », stipule que, « dans cette partie, le demandeur devra consulter le secrétariat au Développement urbain de l'État ou de la Fédération pour vérifier si l'usage que l'on entend faire du sol correspond à celui établi dans les normes et règlements ».

Ils soulèvent également que « le terrain où les ouvrages constituant le projet seront construits et exploités ne se trouve pas à l'intérieur d'une zone qui permet l'"usage portuaire" sur l'île de Cozumel. Il s'agit plutôt d'une zone "d'usage touristique de haute densité", de sorte que tout usage du terrain à des fins portuaire devrait être interdit ».

À ce sujet, le gouvernement du Mexique signale dans sa réponse que sa conduite ne contrevient pas aux dispositions légales alléguées puisque, « tel qu'il appert de la Déclaration des usages, affectations et réserves de la municipalité de Cozumel, Quintana Roo (Partie insulaire), la portion terrestre du projet (autant que le Projet de jetée) se trouve à l'intérieur de la zone du lot 3, qui est destiné à un usage touristique de "haute densité" ».

Selon le gouvernement du Mexique, tant la concession du SCT que l'autorisation de l'EIE–90 « sont conformes aux dispositions régissant l'utilisation et l'affectation des sols, puisque la construction de la jetée pour paquebots de croisière se trouve précisément dans une aire à usage touristique ».

Toujours selon le gouvernement du Mexique, « le Consortium H a sollicité en temps opportun, auprès du conseil municipal de Cozumel, Quintana Roo, le permis de construction pour la jetée auquel il est fait référence. Ce permis lui a été accordé par le conseil municipal dans le strict respect des normes qui régissent le fonctionnement et la juridiction de l'autorité municipale ».

Le gouvernement du Mexique conclut qu'il « n'a jamais contrevenu à l'article 13 du règlement, ni à la directive s'y rapportant, et encore moins au Décret sur la réserve naturelle », car ce dernier ne comporte aucune référence quant à l'utilisation des sols ».

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

1. La DUDR de la municipalité de Cozumel, Quintana Roo, publiée dans le journal officiel du 9 mars 1987 stipule, en ce qui a trait à l'usage touristique de haute densité, que les « usages interdits par la loi » sont ceux qui consistent à « construire des installations maritimes qui peuvent nuire aux récifs coralliens » et à « construire sur plus de 50 % du front de plage ». Les « usages permis » comprennent « l'usage touristique hôtelier, l'usage touristique résidentiel et l'usage commercial subordonné au tourisme » et « les lieux balnéaires publics et les installations les desservant[74] ».

2. Une étude de faisabilité en milieu marin, présentée en novembre 1989 par Inmobiliaria La Sol (une entreprise liée au Consortium H), signale que la jetée proposée « pourrait être construite à l'extrémité nord-ouest de l'île, ce qui présenterait moins de risques pour les récifs coralliens fragiles », mais on y ajoute que, dans cette zone, « il n'existe pas d'installations terrestres appropriées pour accueillir les touristes ». En outre, « la plate-forme de l'île est moins large et moins profonde, ce qui exigerait une jetée plus longue et une nouvelle route et se traduirait par davantage de perturbations du milieu naturel[75] ».

[74] DUDR, municipalité de Cozumel, Quintana Roo, journal officiel de l'État de Quintana Roo, 9 mars 1987.

[75] Étude de faisabilité en milieu marin relative à la jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, préparée par Hydrologic Associates U.S.A., section IV, Solutions de rechange au projet proposé, novembre 1989.

3. L'EIE–90 présentée par le Consortium H pour le Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel souligne que, « lors de la construction [de la jetée], ce sont les communautés voisines de récifs coralliens qui subiraient sans doute le plus de dommages. L'impact le plus probable proviendrait des activités de forage et de dragage », d'où « l'élimination de ces techniques de construction des méthodes proposées ». Le document souligne également que les impacts possibles « peuvent être réduits à un minimum, et même éliminés, si la production de matières en suspension et/ou la turbidité sont maîtrisées ». Parmi les conclusions du document, on peut lire que, « au sud de la jetée actuelle, il existe une zone de 400 mètres où il n'y a pas de formation corallienne; la production de matières en suspension est l'un des impacts majeurs que peut occasionner la construction d'une nouvelle jetée, raison pour laquelle les techniques de construction tels le dragage, le forage et le dynamitage, qui portent atteinte aux récifs, doivent être évitées. La méthode de construction de la jetée proposée limitera les impacts néfastes en les réduisant au minimum de façon à ne pas endommager les récifs; il est possible de récupérer et de réimplanter un nombre important des organismes qui constituent le récif corallien[76] ».

4. À la section IV de l'EIE–90, intitulée « Liens avec les normes et règlements sur l'utilisation des sols », le Consortium H souligne, d'une part, que, « en ce qui a trait aux masses d'eau, les récifs coralliens se trouvant dans la partie sud-ouest de l'île constituent, selon le décret du 11 juin 1980, une "réserve naturelle de la flore et de la faune marines de la côte occidentale de l'île de Cozumel, Quintana Roo" » et, d'autre part, que « les études réalisées démontrent que la zone sélectionnée est la plus adéquate, et que la construction de la jetée est faisable sans provoquer un impact néfaste considérable ». Le document ne décrit pas les liens entre le projet et les normes et règlements sur l'utilisation des sols conformément à la DUDR de la municipalité de Cozumel, Quintana Roo, publiée dans le journal officiel du 9 mars 1987.

5. Le 29 novembre 1990, le Directeur général du développement urbain a fait parvenir au Directeur général des normes et règlements sur l'environnement du Sedue son avis technique[77] relatif au Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel. Le document signale que, selon le DUDR, « le projet est compatible avec les normes d'utilisation des sols en vigueur ».

[76] L'étude souligne que, pour quantifier les impacts environnementaux possibles du projet, « on a utilisé une méthode d'évaluation qui tient compte des plus importants impacts en termes de portée et d'importance et qui classe ces deux éléments sur une échelle de 1 à 10. Le classement pour le milieu supratidal (marées) est de (10,1); pour les milieux intertidal, infratidal et littoral, de (10,1); pour le littoral, en considérant d'autres impacts provoqués par la filtration et les quantités relativement petites de béton qui pourraient tomber à la mer, de (2,1); pour le récif de la première terrasse, de (3,1); pour le banc de sable avec algues calcaires, de (2,1); pour le récif de la seconde terrasse, de (3,1); pour le banc de sable et la communauté d'éponges et d'alcyonaires, de (2,1); pour l'environnement de la falaise (3,1) ». EIE–90.

[77] Document 3100000–1905 du Directeur général du développement urbain au Directeur général des normes et règlements sur l'environnement (29 novembre 1990).

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

1. Le 18 juillet 1994, le Consortium H remet à l'INE[78] les avis techniques du Cinvestav–IPN, unité Mérida, de Gustavo de la Cruz Agüero, de Mauricio Garduño Andrade et d'Eric Jordán Dahlgren. Les trois premiers avis concluent que le projet de jetée pour paquebots de croisière, tel qu'évalué en 1990, n'aurait pas d'impact environnemental néfaste sur le récif Paraíso, tandis que le quatrième signale le contraire.

2. Le rapport technique du Cinvestav–IPN indique que « deux groupes de plaques coralliennes ont été découverts au nord [du récif Paraíso profond Sud]. Un groupe est contigu à la jetée projetée [...] tandis que l'autre se trouve immédiatement au sud de cette dernière. Tel qu'il appert de l'autorisation, la jetée projetée est située entre ces deux groupes de plaques coralliennes ». C'est pourquoi « l'emplacement autorisé pour la construction de la jetée spécifié à la condition 1 se trouve à 350 mètres de la jetée plutôt qu'à 400 mètres, comme il a été proposé au départ, ce qui constitue un meilleur choix en termes de coûts écologiques résultant d'impacts additionnels directs ». Le Cinvestav–IPN considère que « l'absence de formation récifale corallienne, la faible densité biologique du fond marin et l'éloignement du récif Paraíso Sud constituent des éléments qui favorisent ce site », même si le Centre considère qu'il « existe un coût écologique additionnel non précisé dans l'EIE [présentée par l'entreprise en 1990], notamment l'inévitable élimination de plaques coralliennes [portant] les numéros 6, 7 et 8 ». Dans tous les cas, ces plaques « constituent une faible proportion du total de formations discutées dans cette étude et demeurent actuellement peu développées ». En conclusion, le Cinvestav–IPN considère qu'il « n'existe pas de fondement pour soutenir que la construction de la jetée endommagerait le récif Paraíso Sud » et ajoute qu'un tel projet est « écologiquement faisable », dans la mesure où « les conditions et recommandations y afférentes » sont respectées[79].

3. Dans son avis technique, Gustavo de la Cruz Agüero souligne que « le choix du site est optimal et représente la solution dont le coût écologique est le moins élevé pour la zone en question » puisqu'il n'y a pas, « à proprement parler, de récif en croissance sur ce site ». Il signale également que « l'étude d'impact environnemental […] de la construction d'une jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo, […] est correcte du point de vue technique […] ». Dans l'avis technique, il est également mentionné que « l'endroit choisi pour la construction éventuelle de la jetée […] est le meilleur emplacement à l'intérieur de l'aire considérée […] », que « […] l'on n'a pas trouvé d'éléments d'ordre technique ou juridique permettant de supposer que la construction éventuelle et l'exploitation des ouvrages constituant le projet de jetée détruiront le récif Paraíso Sud, portant ainsi atteinte aux ressources naturelles et rendant impossibles les activités touristiques subaquatiques » et que, « du fait qu'il soit situé dans une aire naturelle protégée, le projet en question ne devait ou ne pouvait être réalisé à cet endroit[80] ».

[78] Lettre du Consortium H adressée à la présidence de l'INE, dans laquelle il est signalé que les études ont été commandées « en réponse à la demande verbale » reçue de cette administration, études qui permettraient aux experts « de préparer des rapports techniques » sur le projet de jetée (18 juillet 1994).

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

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

4. Dans son avis technique, Mauricio Garduño Andrade affirme que « [...]) la zone qui se trouve à 350 mètres de la jetée actuelle est une aire où la densité des organismes est peu élevée [...] » et qu'elle « ne peut être considérée comme récifale ». Pour cette raison, « une jetée peut être construite sans endommager de manière irréparable le récif Paraíso[81]. L'étude souligne également qu'« une visite a été effectuée sur les lieux afin de corroborer certaines affirmations contenues dans les rapports analysés auparavant et d'évaluer de façon précise les conditions caractérisant l'emplacement où l'on entend construire la jetée. D'abord et avant tout, on a vérifié que la zone située à 350 mètres de la jetée actuelle était bel et bien une aire où la densité des organismes était peu élevée. Il s'agit d'une zone sablonneuse; la communauté se compose d'algues des espèces *Holimeda* et *Udolsa*. Des colonies de coraux de l'espèce *Manicina aerolata*, des strombes jeunes et adultes appartenant à l'espèce *Strombus gigas* et d'autres strombes adultes de l'espèce *Strombus*, de même qu'un spécimen d'un mollusque connu sous le nom de *cayo de hacha* (probablement *Pinna carnea*) ont été observés. On ne peut pas considérer la zone comme un récif ». L'étude ajoute que, « en ce qui a trait à la distance entre les ouvrages et le récif Paraíso, on a constaté que la jetée trouve à approximativement 300 mètres du début de la frange formée par le récif Paraíso. Entre ce point et la jetée, il existe six formations coralliennes; la plus rapprochée se trouve à une distance de 50 mètres et la plus éloignée à 160 mètres environ. La superficie de ces formations est de 100–200 mètres carrés. Il est clair que ces structures sont plus susceptibles de subir un impact quelconque à cause de la construction de la jetée. La photographie aérienne montre avec une grande clarté leur emplacement par rapport à la jetée ainsi que leur dimension par rapport au récif Paraíso ». Finalement, l'étude mentionne que, « étant donné le genre de construction que l'on prétend ériger, la production de matières en suspension ne sera pas suffisante pour endommager le récif. C'est là un engagement pris par l'entreprise, tel qu'il appert de l'étude d'impact environnemental [EIE–90] présentée au Sedesol. La distance entre la jetée et le récif ne serait pas suffisante pour perturber les activités de plongée sous-marine […]. Récemment [mai 1994], un paquebot s'est ancré dans le récif Paraíso. En conséquence, la pointe d'une formation corallienne a été cassée en deux. Il s'avère probablement plus prudent de construire une jetée qui puisse aider à éviter les accidents mettant en péril l'intégrité du récif […] ».

5. Selon l'avis professionnel d'Eric Jordán Dahlgren, « l'endroit où la nouvelle jetée serait construite correspond à la partie nord du complexe récifal Paraíso, là où se trouvent, de façon non organisée, tant des communautés coralliennes éphémères que des récifs bien établis ». Le tracé du projet « passe au-dessus du haut-fond du récif Paraíso, s'approche très près des récifs coralliens du groupe P. du Paraíso profond et se trouve à une distance relativement courte du secteur nord du principal groupe du Paraíso profond ». L'étude conclut que, « en termes de dommages à la communauté corallienne de la zone étudiée, le coût

[81] Avis technique concernant la construction d'une jetée d'amarrage à Cozumel, Quintana Roo, préparé par Mauricio Garduño Andrade en juillet 1994.

des travaux de construction de la nouvelle jetée est très élevé » et recommande que l'ouvrage soit construit « à un autre endroit, dans une zone où il n'existe pas de récifs coralliens[82] ». Cette recommandation, explique l'auteur de l'étude, tient non seulement aux préoccupations entourant les impacts directs, mais aussi à l'utilisation de filets pour atténuer les effets indirects causés par le brassage des sédiments[83]. L'auteur affirme que « l'utilisation de filets pour retenir les matières en suspension est nécessaire pour éviter les effets néfastes [de ces matières] sur la communauté corallienne se trouvant à l'extérieur de la zone d'impact direct », mais il ajoute que ces filets « peuvent également causer de sérieux dommages s'ils sont placés sur des zones portant des récifs coralliens ou à proximité de celles-ci[84] ». Il indique également que, « s'il était décidé, pour d'autres raisons, de construire une nouvelle jetée à cet endroit, il serait souhaitable » de faire deux choses. La première, « dans six zones d'impact direct » serait de « transplanter autant d'organismes que possible dans des zones favorables, loin des effets de la construction de la jetée ». La seconde, « dans la zone d'impact indirect », consisterait à pomper vers le littoral les matières qui se sont accumulées dans les filets de façon à éviter qu'ils soient dispersés lors de l'enlèvement des filets ».

6. Le 8 novembre 1994, le gouvernement de Quintana Roo écrit à l'INE pour lui demander de « reconsidérer son autorisation concernant l'endroit proposé par l'entreprise pour la construction de la jetée[85] ». Le document explique que, « selon l'avis des conseillers techniques » ayant procédé à « un examen détaillée de la zone dans laquelle la construction est prévue », le récif Paraíso « sera gravement endommagé tant par les activités de construction que par l'exploitation de la jetée ».

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

[83] La condition 23 de la résolution 410–3088 de la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement (19 décembre 1990) stipule que, « en raison de la sensibilité de la zone récifale, l'entreprise devra, avant le début des travaux et pour leur durée, installer verticalement des filets à petites mailles sur l'aire des travaux, en utilisant des poids et des flotteurs pour l'entourer, étant entendu que ces poids ne pourront, pour aucun motif, être ancrés aux récifs avoisinants. Les filets devront être placés horizontalement à partir de la côte [...] et, dans l'autre sens, jusqu'à la côte [...], et horizontalement depuis le fond marin jusqu'à 0,050 m au-dessus du niveau de l'eau à marée haute ».

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

[85] Lettre du gouverneur de l'État de Quintana Roo à la présidence de l'INE (8 novembre 1994).

7. Le 23 février 1995, l'INE répond au gouvernement de Quintana Roo que, « en l'absence d'arguments démontrant avec pertinence l'existence d'impacts environnementaux non prévus lors du processus d'évaluation du projet », l'Institut « ne possède pas d'éléments techniques et juridiques permettant de reconsidérer la résolution du 19 décembre 1990[86] ».

8. Le 29 mars 1995, le Semarnap souligne que, « avec la relocalisation du projet [ordonnée par les autorités environnementales à la première condition de l'autorisation environnementale], l'axe de la jetée demeurerait plus éloigné de l'ensemble des plaques coralliennes de l'extrémité nord du récif Paraíso, ce qui permettrait de réduire les incidences du projet de façon à ce que 3 % de l'ensemble tout au plus soit touché[87] ».

9. Le 14 mai 1996, dans l'EIE du projet Puerta Maya, le Consortium H indique que « l'usage qui convient à sa propriété et au projet correspond à un "l'usage touristique de haute densité"[88] ».

[86] Document N.D.O.P. 0026 de la présidence de l'INE adressé au secrétaire à l'Environnement du gouvernement de l'État de Quintana Roo (23 février 1995).

[87] Document 1719 du 29 mars 1995, adressé à la Commission de l'écologie et de l'environnement de la Chambre des députés, dans lequel il est souligné que, « avec la relocalisation du projet, l'axe de la jetée demeurerait plus éloigné de l'ensemble des plaques coralliennes de l'extrémitée nord du récif Paraíso, ce qui permettrait de réduire les incidences du projet de façon à ce que 3 % de l'ensemble tout au plus soit touché. ».

[88] Étude d'impact environnemental de type général présentée par le Consortium H en mai 1996 pour le Projet Puerta Maya à Cozumel, Quintana Roo.

E. Programme de sauvegarde des espèces

Le Programme de sauvegarde des espèces, qui a été imposé par les autorités environnementales par le biais de la condition 24 de la résolution 410–3088 (autorisation environnementale) constitue un autre aspect du litige qui oppose les auteurs de la communication aux autorités mexicaines. Selon les auteurs de la communication, en établissant ce programme, « le Sedue et l'INE ont tous deux contrevenu aux dispositions de l'article second du DRN[89], lequel interdit de manière expresse tout type de collecte de spécimens de flore et de faune marines à des fins autres que la recherche; elles ont donc omis d'assurer l'application efficace des articles 38[90], 44[91], 45 (section VII[92]), 54 [93] et 83 [94] de la LGEEPA ».

Les autorités environnementales soulignent, dans leur réponse, que « le Programme de sauvegarde des espèces, imposé comme condition 24 au Consortium H, a pour objectif fondamental la préservation du récif corallien Paraíso et que, par conséquent, ce programme ne contrevient aucunement au Décret sur la réserve naturelle ».

---

[89] L'article second du DRN précise que « la pêche commerciale à grande ou petite échelle, la pêche sportive sous-marine ou toute autre forme de prélèvement de spécimens de la flore et de la faune marines, sauf aux fins de la recherche scientifique, sont interdites dans les zones auxquelles réfère l'article précédent ».

[90] L'article 38 prévoit que « la Fédération, les entités fédératives et les municipalités devront établir des mesures de protection des aires naturelles pour assurer la préservation et la restauration des écosystèmes, en particulier les plus représentatifs et ceux sujets à un processus de détérioration ou de dégradation ».

[91] L'article 44 stipule que, « aux termes de cette Loi et des autres lois applicables, les aires naturelles du territoire national auxquelles réfère le présent chapitre pourront être sujettes à une protection, comme les réserves écologiques, avec comme objectifs, effets et modalités ceux établis par ces dispositions, le tout sujet aux limites que peuvent imposer les autorités compétentes, afin que ces aires soient réservées aux seuls usages et aménagements sociaux et environnementaux nécessaires ».

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

[93] L'article 54 prévoit que « les aires de protection des espèces sauvages de flore et de faune terrestres ou aquatiques seront établies conformément aux dispositions de cette Loi, des lois fédérales sur la chasse et la pêche et autres lois applicables, dans des endroits qui contiennent un habitat dont l'équilibre et la préservation dépendent de l'intervention humaine ainsi que de la transformation et du développement des espèces de flore et de faune terrestres ou aquatiques. La réalisation d'activités connexes à la préservation, au repeuplement, à la reproduction, à l'acclimatation et à l'habitat de ces espèces, les travaux de recherches sur ces espèces et les activités de sensibilisation et de diffusion d'information sur le sujet seront permis. L'utilisation des ressources naturelles par les communautés qui y habitent au moment où la déclaration s'y rapportant est publiée ou l'utilisation qui pourra en résulter, selon les études réalisées, sera assujettie aux normes techniques sur l'environnement et aux normes d'utilisation des sols établies dans la déclaration même ou dans les résolutions qui la modifient ».

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

Selon les autorités, « le terme sauvegarde utilisé dans le titre du programme doit évidemment être entendu comme synonyme de protection et de conservation des espèces marines ». Le gouvernement précise dans sa réponse que « la construction de la jetée selon l'évaluation qui en a été faite dans l'EIE–90 pourrait avoir un effet néfaste sur des plaques coralliennes isolées situées à l'extérieur du récif Paraíso. C'est pourquoi il a été décidé d'imposer à l'entreprise l'obligation d'élaborer un programme de protection qui permette la relocalisation et la réimplantation des coraux dans un habitat favorable, avec pour objectif de minimiser tout dommage possible à cette espèce marine ».

Le gouvernement souligne également que « les travaux de réimplantation ont été effectués par le Cinvestav–IPN, unité MÉRIDA, l'un des plus prestigieux centres de recherche nationaux. Ce dernier signale qu'à ce jour, le programme a eu des résultats positifs ». De plus, mention est faite que, « ont été sélectionnés comme destination de relocalisation les endroits, à l'intérieur du récif Paraíso, présentant des caractéristiques favorables aux espèces coralliennes réimplantées ».

Pour les motifs soumis, allèguent les autorités environnementales, « on ne peut considérer que ce programme constitue une violation du Décret sur la réserve naturelle. En effet, avec la réalisation du projet, aucun dommage n'est causé aux récifs coralliens, étant donné que le fond marin, dans les sites autorisés pour la construction de la jetée, est constitué de terrasses sablonneuses sans formation corallienne, comme il est appert de la page 18 de la Décision technique concernant le projet de construction et d'exploitation de la jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo, préparée par le Cinvestav–IPN, unité Mérida, en juillet 1994[95] ».

Selon le gouvernement du Mexique, « il est faux d'affirmer que les autorités, par le biais du Programme de sauvegarde des espèces, se sont livrées à des activités de pêche ou de collecte d'espèces. Il y a plutôt eu relocalisation desdites espèces dans le but de les protéger ».

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

1. L'article 36 du RIE stipule que « toute personne physique ou morale qui, à des fins économiques, souhaite exploiter ou utiliser des ressources naturelles ou repeupler, relocaliser, récupérer, transplanter ou ensemencer toute espèce de flore et de faune terrestre ou aquatique, dans des aires naturelles protégées par la Fédération, y compris les espèces mentionnées dans les sections 1 à 7 de la Loi, doit obtenir l'autorisation préalable du Secrétariat en matière d'impact environnemental. Une telle autorisation est requise lorsque, conformément aux déclarations pertinentes, le Secrétariat est responsable de coordonner ou de réaliser les activités de conservation, de gestion, de mise en valeur et de surveillance des aires en question[96] ».

[95] Il s'agit de la Décision technique concernant le projet de construction et d'exploitation d'une jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo, préparée par le Cinvestav–IPN, unité Mérida, en juillet 1994.

[96] Règlement de la LGEEPA en matière d'impact environnemental, DOF du 7 juin 1988.

2. La résolution 410–3088 du 19 décembre 1990 (autorisation environnementale) stipule, à la condition 24, que le « Consortium H devra, à l'étape de la préparation du site et préalablement à l'installation des filets de retenue des matières en suspension, récupérer les espèces benthiques non sessiles à mouvement lent en vue de leur transport à un autre endroit, conformément aux instructions de la Direction générale de la conservation écologique des ressources naturelles ». En outre, « il est strictement interdit de garder en captivité les espèces marines récupérées ». Il est également souligné que « l'entreprise devra soumettre à la Direction générale de la conservation écologique des ressources naturelles un Programme de sauvegarde des espèces décrivant les méthodes de capture et de manipulation des espèces, de même que l'endroit où ces dernières seront relocalisées, et ce avant l'étape de préparation du site, pour fins d'autorisation et de coordination[97] ».

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

1. Le 8 mars 1994, l'*Instituto de Ciencias del Mar y Limnología* (Institut des sciences de la mer et de limnologie), station Puerto Morelos, indique dans un avis technique que la méthode de sauvegarde des espèces est « adéquate, en général », mais il recommande que le programme « ne soit pas restreint aux espèces non sessiles[98] ».

2. Le 12 août 1994, la Direction générale des normes environnementales[99] informe le Consortium H que « les travaux [faisant partie du Projet de jetée pour paquebots de croisière] peuvent commencer, à condition qu'ils se déroulent dans la stricte observation des conditions contenues dans la résolution 410–3088 (autorisation environnementale), ainsi que dans le respect des 16 considérations techniques, y compris le Programme de sauvegarde des espèces qui sera mis en œuvre par le Cinvestav–IPN ».

3. Le 28 septembre 1994, le Consortium H remet aux autorités environnementales le Programme de sauvegarde des espèces[100].

4. Le 25 novembre 1994, la Direction générale des normes environnementales approuve la mise en œuvre du Programme de sauvegarde des espèces[101].

[97] Document 410–3088 de la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement, sous-secrétariat à l'Écologie (Sedue) (19 décembre 1990).

[98] Lettre adressée à *Consultores en Ecosistemas, S.C.*, en réponse à la demande de présenter un avis technique concernant le projet « Interactions environnementales du projet de construction de la jetée et du terminal maritime Puerta Maya » et le « Programme de sauvegarde des espèces benthiques relatif au Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo (8 mars 1994).

[99] Document 7853 de la Direction générale des normes environnementales adressé au Consortium H (12 août 1994).

[100] Lettre du Consortium H adressée au Directeur des impacts et risques environnementaux (28 septembre 1994).

[101] Document 10809 de la Direction générale des normes environnementales (25 novembre 1994).

5. Le 26 avril 1995, le *Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C.* (l'un des auteurs de la communication) présente une plainte publique à la *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente* (Profepa, Bureau du procureur fédéral pour la protection de l'environnement) au sujet de la transplantation d'espèces récifales, affirmant que cette transplantation est réalisée de façon inadéquate par du personnel inexpérimenté, avec l'autorisation de l'INE. Il soumet en preuve, en annexe, une vidéo démontrant les erreurs de manipulation survenues[102].

6. Le 3 juillet 1995, la Profepa, district de Quintana Roo, répond à la plainte publique se rapportant à la « transplantation de coraux de manière inadéquate par du personnel inexpérimenté[103] ».

7. Le 12 janvier 1996, le Consortium H informe le Directeur général de la gestion et des impacts environnementaux que le Programme de sauvegarde des espèces a pris fin le 15 octobre 1995[104].

[102] Plainte publique du *Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C.*, déposée devant laProfepa (26 avril 1995).

[103] Document PFPA–D.E–PSQ–032/95 (3 juillet 1995).

[104] Lettre du Consortium H au Directeur général de la gestion et des impacts environnementaux (12 janvier 1996).

Remerciements

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

Annexe I : Lettres modèles transmises par le Secrétariat de la CCE

NOM
TITRE

Je désire par la présente vous informer que le 2 août de cette année, le Conseil de la Commission de coopération environnementale (CCE) a chargé le Secrétariat de constituer un dossier factuel suite à une communication présentée par trois organisations non gouvernementales mexicaines alléguant « le défaut d'application efficace, de la part des autorités environnementales mexicaines, de la législation sur l'environnement au projet de terminal portuaire de Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo ».

Lors de la constitution d'un dossier factuel, le Secrétariat de la CCE, en accord avec les dispositions du paragraphe 15(4) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, « tiendra compte de toutes informations fournies par une Partie, et il pourra examiner toutes informations pertinentes, techniques, scientifiques ou autres: a) rendues publiquement accessibles; b) soumises par des organisations non gouvernementales ou des personnes intéressées; c) soumises par le Comité consultatif public mixte; ou d) élaborées par le Secrétariat ou par des experts indépendants ».

Considérant que votre organisation pourrait avoir de l'information pertinente pour la constitution du dossier factuel, le Secrétariat de la CCE communiquera avec vous par l'entremise de Me Beatriz Bugeda, chef du Bureau de liaison au Mexique. Vous pourrez lui faire parvenir toute information susceptible d'être utile pour la constitution du dossier en question, à son bureau situé à Av. Del Parque # 22, Col. Tlacopac, C.P. 01049, México D.F. Tél./téléc. : (525) 6.61.20.61.

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

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

Victor Lichtinger

Directeur Exécutif

NOM
TITRE

Vous savez sans doute déjà que le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE), conformément à la directive émise par son Conseil, composé des ministres de l'Environnement du Canada, des États-Unis et du Mexique, est en train de constituer un dossier factuel suite à une communication présentée par trois organisations non gouvernementales mexicaines alléguant « le défaut d'application efficace, de la part des autorités environnementales mexicaines, de la législation sur l'environnement au projet de terminal portuaire de Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo ».

Aux termes du paragraphe 15(4) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, les informations dont le Secrétariat devra tenir compte incluent notamment celles « soumises par des organisations non gouvernementales ou des personnes intéressées ».

Étant donné que vous même ou votre organisation avez manifesté explicitement un intérêt dans le cas qui nous occupe, nous vous invitons à faire parvenir au Secrétariat, le plus tôt possible, l'information dont vous disposez et qui, à votre avis, devrait être incluse dans le dossier factuel en question. Nous vous serions très reconnaissant de bien vouloir transmettre cette information par écrit à Me Beatriz Bugeda, chef du Bureau de liaison au Mexique, Av. Del Parque # 22, Col. Tlacopac, C.P. 01049, México D.F. Tél./téléc. : (525) 6.61.20.61.

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

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

Victor Lichtinger

Directeur Exécutif

MEMBRE DU CCPM

Vous savez déjà que le 2 août de cette année, le Conseil de la Commission de coopération environnementale (CCE) a chargé le Secrétariat de constituer un dossier factuel suite à une communication présentée par trois organisations non gouvernementales mexicaines alléguant « le défaut d'application efficace, de la part des autorités environnementales mexicaines, de la législation sur l'environnement au projet de terminal portuaire de Playa Paraíso, Cozumel, Quintana Roo ».

Lors de la constitution du dossier factuel, la Commission doit tenir compte, notamment, des informations soumises par le Comité consultatif public mixte, conformément aux dispositions de l'alinéa 15(4)*c*) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement.

Je vous demande donc de faire parvenir toute information pertinente à la constitution du dossier factuel à Me Beatriz Bugeda, chef du Bureau de liaison au Mexique, Av. Del Parque # 22, Col. Tlacopac, C.P. 01049, México D.F. Tél./téléc. : (525) 6.61.20.61.

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

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

Victor Lichtinger

Directeur Exécutif

Annexe II : Chronologie

1980

Le **11 juin 1980**, un décret publié dans le DOF déclare la côte occidentale de l'île de Cozumel, Quintana Roo, réserve naturelle de flore et de faune marines.

1987

Le **9 mars 1987**, la Déclaration des usages, affectations et réserves de la municipalité de Cozumel, Quintana Roo, est publiée dans le journal officiel de l'État.

1989

En **septembre 1989**, les Directives pour la concession de jetées pour paquebots de croisière et de terminaux spécialisés de fret sont publiées par les autorités portuaires mexicaines (Pumex). Elles correspondent à celles utilisées par le Consortium H lors de sa participation à l'appel d'offres du SCT pour la construction de jetées pour paquebots de croisière (le 4 septembre 1989).

En **novembre 1989**, Inmobiliaria La Sol (une entreprise liée au Consortium H) présente aux autorités environnementales une étude de faisabilité en milieu marin relative au Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel.

1990

Le **6 avril 1990**, la Direction générale de la conservation écologique des ressources naturelles du Sedue publie un rapport dans lequel elle affirme que le projet (de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel) « se trouve à l'intérieur de l'aire naturelle protégée des récifs de Cozumel » et que les travaux de construction (de la jetée) « auraient des impacts néfastes sur diverses espèces de coraux menacées » et que, pour ce motif, « il est recommandé de ne pas autoriser la réalisation du projet ».

Le **11 mai 1990**, la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement Sedue informe le Consortium H que « le Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel ne peut être autorisé tel que déposé ».

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

Le **10 août 1990**, le SCT approuve, dans un document du Pumex portant la signature du secrétaire aux Communications et aux Transports, la demande de concession du Consortium H visant la construction et

l'exploitation d'un terminal pour passagers et d'une jetée pour paquebots de croisière. Le document établit que « ce projet est complémentaire à un complexe immobilier et touristique de 43,3 hectares ».

Le **26 octobre 1990**, le Consortium H dépose auprès de la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement du Sedue « une étude d'impact environnemental de type général pour la construction d'une jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, Quintana Roo » (EIE–90).

Le **22 novembre 1990**, la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement du Sedue informe par écrit le Consortium H que, « le 8 novembre 1990, elle a entrepris l'examen approfondi de la documentation présentée [faisant référence à l'EIE–90] » et qu'« elle a demandé un rapport technique à la Direction générale de la conservation écologique des ressources naturelles, de même qu'un avis de la part de la Direction générale du développement urbain du Sedue ».

Le **29 novembre 1990**, la Direction générale du développement urbain du Sedue a émis un avis technique qui précise que, « conformément à la Déclaration des usages, affectations et réserves de la municipalité de Cozumel, le projet proposé occupe deux zones : a) une zone maritime désignée réserve écologique marine, raison pour laquelle il reviendra au sous-secrétariat à l'Écologie de déterminer la faisabilité de la construction d'ouvrages maritimes; [...] b) un terrain qui, bien que non désigné dans l'EIE [EIE–90], devra contenir les services du terminal pour passagers, qui apporte une solution adéquate au problème d'intégration à la zone [...] ». Le document signale que, selon la DUDR, « le projet est compatible avec les normes d'utilisation des sols en vigueur » et « recommande de préciser l'information se rapportant aux ouvrages terrestres ».

Le **19 décembre 1990**, la Direction générale des normes et règlements sur l'environnement du Sedue informe le Consortium H que le Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel est autorisé, sujet à 64 conditions que l'entreprise devra remplir avant et pendant la construction et l'exploitation de la jetée.

1991

Le **12 novembre 1991**, le Sedue accorde une prorogation d'une année, à compter du 21 octobre 1991, pour les travaux de construction relatifs au Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel. La demande de prorogation visait à faire reporter l'échéance de l'autorisation de l'EIE–90 en attendant que la concession soit octroyée.

1992

Le **19 juin 1992,** le Sedue accorde une prorogation d'une année, à compter du 1er juin 1992, pour les travaux de construction relatifs au Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel. La demande de prorogation visait à faire reporter l'échéance de l'autorisation de l'EIE–90 en attendant que la concession soit octroyée.

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

1993

Le **11 mai 1993**, le gouvernement de l'État de Quintana Roo écrit au Consortium H qu'il « approuve le projet touristique Puerta Maya » et que des instructions ont été transmises au secrétaire aux Travaux publics et au Développement urbain du gouvernement de l'État pour qu'il « autorise immédiatement le projet Puerta Maya dans la zone fédérale maritime terrestre [...] afin que les travaux commencent dès que possible ».

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

Le **19 juillet 1993**, la *Loi sur les ports* est publiée dans le DOF et entre en vigueur à cette date. La loi inclut un nouveau terme : « terminal ».

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

Le **22 novembre 1993**, la Direction générale des normes environnementales du Sedue informe le Consortium H que « l'entreprise ne peut débuter les travaux puisque l'autorisation environnementale accordée par l'INE est échue ». Le document explique que « à cette date, l'avis de début des travaux requis par la condition 62 n'a pas encore été reçu et que, du fait que la prorogation n'a été accordée que pour an, le délai est maintenant expiré ».

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

Le **23 décembre 1993**, le SCT informe le Consortium H qu'il « pourra commencer les travaux de construction de la jetée pour paquebots de croisière, sujet à l'autorisation préalable du secrétariat au Développement social ». Le document ajoute que la construction des ouvrages autorisés « devra se conformer à ce qui est prévu dans l'autorisation environnementale » émise par le Sedue en 1990 et précise que, « avant le début des travaux

de construction du terminal sur la terre ferme adjacente à la jetée, le plan d'exécution des travaux devra être soumis à l'approbation du SCT, conformément à la première et à la cinquième condition de la concession ».

1994

Le **4 janvier 1994**, le Consortium H demande à la Direction générale des normes environnementales une prorogation de 180 jours de l'autorisation environnementale émise le 19 décembre 1990 pour le Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel. L'entreprise fait savoir aux autorités environnementales que, « le 22 décembre 1993, nous avons reçu [du SCT] un document officiel libellé OF.112.201.–2497/93 nous permettant d'entreprendre les travaux de construction de la jetée pour paquebots de croisière ». L'entreprise souligne que, « dans le but de satisfaire à la condition n° 3 de l'autorisation 410–3088 émise par la Direction générale le 19 décembre 1990, nous demandons une prorogation de 180 jours en rapport avec l'autorisation 410–02208 délivrée par la Direction générale relevant de vos compétences ».

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

Le **8 mars 1994**, l'*Instituto de Ciencias del Mar y Limnología* (Institut des sciences de la mer et de limnologie), station Puerto Morelos, indique dans un avis technique que la méthode de sauvegarde des espèces est « adéquate, en général », mais il recommande que le programme « ne soit pas restreint aux espèces non sessiles ».

Le **13 avril 1994**, la Direction générale des normes environnementales accorde une prorogation de l'autorisation environnementale étant donné que le Consortium H « a obtenu du SCT l'autorisation de débuter les travaux de construction de la jetée » et que « les circonstances techniques sur lesquelles se fonde l'autorisation 410–3088 accordée le 19 décembre 1990 n'ont pas changé jusqu'ici ».

Le **18 juillet 1994**, le Consortium H remet à l'INE les avis techniques du Cinvestav–IPN, unité Mérida, de Gustavo de la Cruz Agüero, de Mauricio Garduño Andrade et d'Eric Jordán Dahlgren. Les trois premiers avis concluent que le projet de jetée pour paquebots de croisière, tel qu'évalué en 1990, n'aurait pas d'impact environnemental néfaste sur le récif Paraíso, tandis que le quatrième signale le contraire.

Le **12 août 1994**, l'INE informe le Consortium H que « les travaux [faisant partie du Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel] peuvent commencer », à condition qu'ils se déroulent dans la stricte observation des conditions contenues dans la résolution 410–3088 (autorisation environnementale), ainsi que dans le respect des 16 considérations techniques, y compris « le Programme de sauvegarde des espèces qui sera mise en œuvre par le Cinvestav–IPN ».

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

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

Le **11 octobre 1994**, le Consortium H demande aux autorités environnementales une nouvelle prorogation d'un an de l'autorisation environnementale. L'entreprise souligne qu'elle a « constamment respecté ce qui était établi dans la résolution 410-3088 [autorisation environnementale], comme elle avait été priée de le faire en vertu du dernier paragraphe de l'autorisation de prorogation émise [par ces mêmes autorités] le 13 avril de l'année en cours ».

Le **8 novembre 1994**, le gouvernement de Quintana Roo écrit à l'INE pour lui demander de « reconsidérer son autorisation concernant l'endroit proposé par l'entreprise pour la construction de la jetée ». Le document explique que, « selon l'avis des conseillers techniques » ayant procédé à « un examen détaillé de la zone dans laquelle la construction est prévue », le récif Paraíso « serait gravement endommagé tant par les activités de construction que par l'exploitation de la jetée ».

Le **25 novembre 1994**, la Direction générale des normes environnementales approuve la mise en œuvre du Programme de sauvegarde des espèces.

Le **16 décembre 1994**, l'INE accorde une nouvelle prorogation de 365 jours francs, à compter du 14 octobre 1994, de l'autorisation environnementale relative à la jetée pour paquebots de croisière.

1995

Le **16 février 1995**, le Consortium H présente à l'INE le « Plan Directeur qui contient le nombre et le type d'installations requises pour les services aux touristes que le projet de complexe touristique fédéral [Puerta Maya] offrira et assumera ». Le document signale que l'EIE et l'information additionnelle se rapportant audit projet autorise seulement « ce qui est indiqué dans les deux premières conditions » (de l'autorisation environnementale), raison pour laquelle elle demande aux autorités environnementales de lui indiquer si une étude préliminaire constitue la démarche appropriée pour l'autorisation de « la construction d'immeubles de quelque type que ce soit ou des piliers de la jetée en terre ferme ».

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

Le **29 mars 1995**, la secrétaire à l'Environnement, aux Ressources naturelles et aux Pêches (Semarnap) adresse une lettre à la Commission de l'écologie et de l'environnement de la Chambre des députés dans laquelle elle résume les faits les plus pertinents qui illustrent la situation du Projet de jetée pour paquebots de croisière à Cozumel et les agissements de l'INE. Le document précise ce qui suit :

- Les autorités du Sedue, du Sedesol et du Semarnap ont évalué l'impact environnemental du projet à l'endroit déterminé par les autorités du SCT, le ministère du Tourisme et le gouvernement de l'État de Quintana Roo.

- Le décret publié le 11 juin 1980 dans le DOF déclarant « la côte occidentale de l'île de Cozumel, Quintana Roo "réserve naturelle de flore et de faune marines", avait pour but de réduire les activités de pêche commerciale et les activités de pêche sportive sous-marine, du fait que l'on avait observé une diminution marquée des populations de flore et de faune coralliennes le long de ladite côte, particulièrement celles des colonies de strombes géants (*Strombus gigas*). Dans ce sens, l'article 2 dudit décret interdit les activités mentionnées ainsi que de tout genre de collecte d'organismes à des fins autres que la recherche scientifique; cependant, il n'interdit aucunement la réalisation d'autres activités.

- Le gouvernement de Quintana Roo s'est engagé à appuyer le projet par le biais de la vente d'un terrain situé le long de la route côtière sud Cozumel–Chan-Kanaab, installations terrestres reliées indirectement au projet. « Compte tenu de l'intérêt que ce gouvernement a manifesté en vendant ce terrain et en accordant les autorisations correspondantes » et sur la base de l'analyse de 54l'impact environnemental à laquelle se sont livrées les autorités environnementales en se fondant sur l'avis d'experts de la communauté universitaire, on a autorisé le Consortium H à entreprendre les travaux.

- « L'autorisation environnementale accordée par l'INE ne constitue pas un ordre de construire ni n'oblige à la réalisation du projet. Elle permet seulement de s'assurer que, dans l'éventualité où le projet serait entrepris, toute les conditions établies seront respectées ». La Secrétaire a ajouté, en outre, que « le gouvernement de l'État de Quintana Roo, l'administration municipale ou les autorités fédérales compétentes peuvent révoquer les décisions [de l'INE] et ne pas autoriser le projet, auquel cas l'INE n'exercerait plus ses compétences ».

- Avec la relocalisation du projet [ordonnée par les autorités environnementales à la première condition de l'autorisation], l'axe de la jetée demeurerait plus éloigné de l'ensemble des plaques coralliennes de l'extrémité nord du récif Paraíso, ce qui permettrait de réduire les incidences du projet de façon à ce que 3 % de l'ensemble tout au plus soit touché.

Le **26 avril 1995**, le *Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C.* (l'un des auteurs de la communication) présente une plainte publique à la Profepa au sujet de la transplantation d'espèces récifales, affir-

mant que cette transplantation est réalisée de façon inadéquate par du personnel inexpérimenté, avec l'autorisation de l'INE. Il soumet en preuve, en annexe, une vidéo démontrant les erreurs de manipulation survenues.

Le **23 mai 1995**, l'INE répond à l'entreprise que, en ce qui a trait à la « construction de tout type de piliers sur la terre ferme pour la jetée pour paquebots de croisière à Cozumel, il sera nécessaire de présenter une étude d'impact environnemental de type général, et non une étude préliminaire ».

Le **3 juillet 1995**, la Profepa, district de Quintana Roo, répond à la plainte publique se rapportant à la « transplantation de coraux de manière inadéquate par du personnel inexpérimenté ».

Le **8 novembre 1995**, les autorités environnementales accordent une nouvelle prorogation, jusqu'au 14 octobre 1996, de l'autorisation environnementale. La demande de prorogation avait pour objet de permettre à l'entreprise de poursuivre la réalisation des ouvrages du projet jusqu'à leur parachèvement et de se conformer ainsi aux conditions rattachées à la concession. Les autorités environnementales incitent l'entreprise à « continuer de respecter les modalités établies et de se conformer aux exigences techniques établies par l'INE pour le projet en cause ».

1996

Le **12 janvier 1996**, le Consortium H informe le Directeur général de la gestion et des impacts environnementaux que le Programme de sauvegarde des espèces a pris fin le 15 octobre 1995.

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

Le **2 juillet 1996**, le Consortium H sollicite un délai additionnel de 180 jours, à compter du 15 octobre 1996, de l'autorisation environnementale. L'entreprise demande une prorogation « pour permettre à [son] client d'être en mesure de parachever les travaux nécessaires à la construction de la jetée pour paquebots de croisière sur l'île de Cozumel, Quintana Roo, conformément à la concession octroyée ».

Le **19 juillet 1996**, un décret est publié dans le DOF par lequel la zone connue sous le nom de *Arrecifes de Cozumel*, située en face des côtes de la municipalité de Cozumel, État de Quintana Roo, d'une superficie totale de 11 987,875 hectares, est déclarée aire naturelle protégée, avec le statut de parc national marin.

Le **16 décembre 1996**, le Consortium H communique avec la Direction générale des ports et de la marine marchande du SCT en réaction au document daté du 22 juillet 1993 dans lequel sont signalées les exigences et les démarches à suivre pour réaliser la donation en faveur du gouvernement fédéral d'une partie du terrain acquis

du gouvernement de l'État de Quintana Roo (le 13 septembre 1994). Le Consortium H signale qu'il « détient déjà la totalité des documents requis pour conclure l'acte de donation approprié » et requiert du SCT qu'il lui indique « l'endroit et la date où devra se faire la donation ».

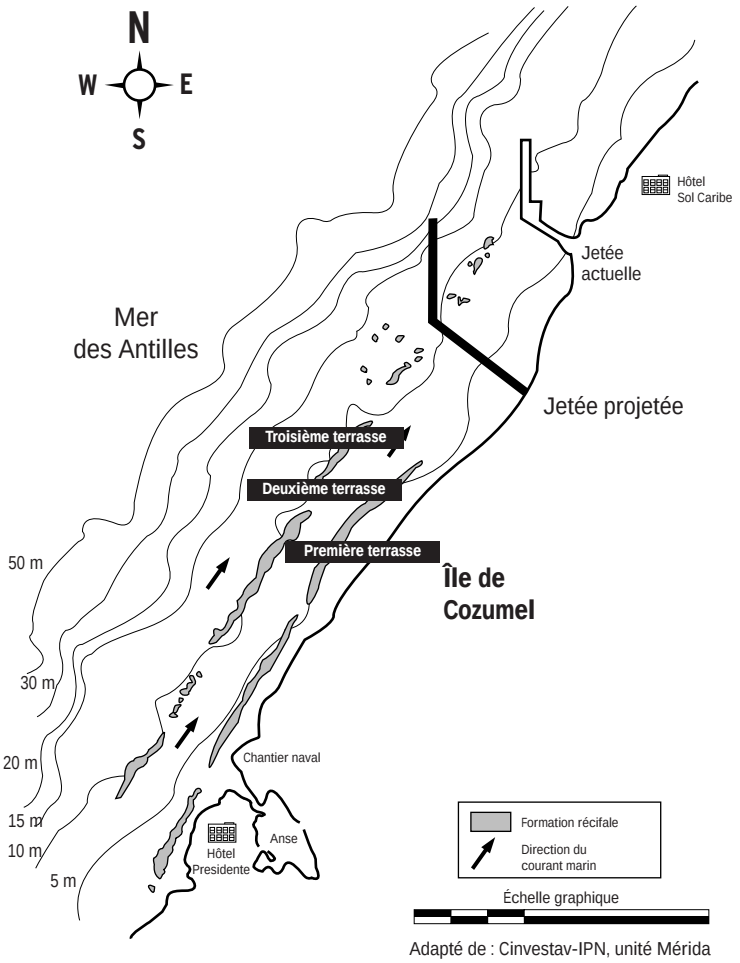
Le **20 décembre 1996**, l'INE, par le biais de la Direction générale des règlements et impacts environnementaux, « autorise le Consortium H à construire et à exploiter les ouvrages auxquels réfère le second alinéa de la première condition de la concession, à savoir : 1) l'enceinte portuaire (terminal pour passagers); 2) les espaces ouverts (accès du terminal à la jetée pour paquebots de croisière); 3) le stationnement (stationnement et voie publique d'accès) ». Dans ce même document du 20 décembre 1996, l'INE informe le Consortium H qu'il « n'autorise pas la construction d'ouvrages liés à des usages touristico-commerciaux sur la superficie de 47 178,80 mètres carrés mentionnée dans l'étude d'impact environnemental » (EIE–96).

1997

En date du **10 février 1997**, selon l'information soumise par le Consortium H, la première condition de la concession octroyée par le SCT n'est toujours pas satisfaite. Cela signifie que la donation du terrain, dernière exigence pour satisfaire à la condition première, n'a pas eu lieu. Selon les autorités environnementales mexicaines, la cinquième condition, alinéa e) de la concession (le délai de trois mois à compter de l'octroi du titre pour présenter le rapport sur l'impact environnemental du terminal portuaire) ne peut être exécutoire tant que la première condition n'est pas satisfaite.

Annexe III : Cartes géographiques

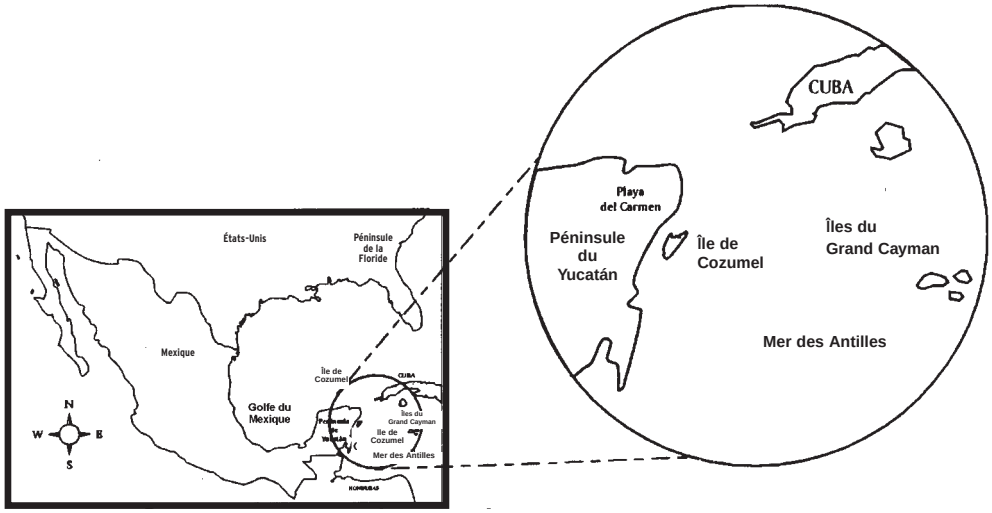
Figure 1 PRINCIPALES FORMATIONS DU RÉCIF PARAÍSO



Adapté de : Cinvestav-IPN, unité Mérida

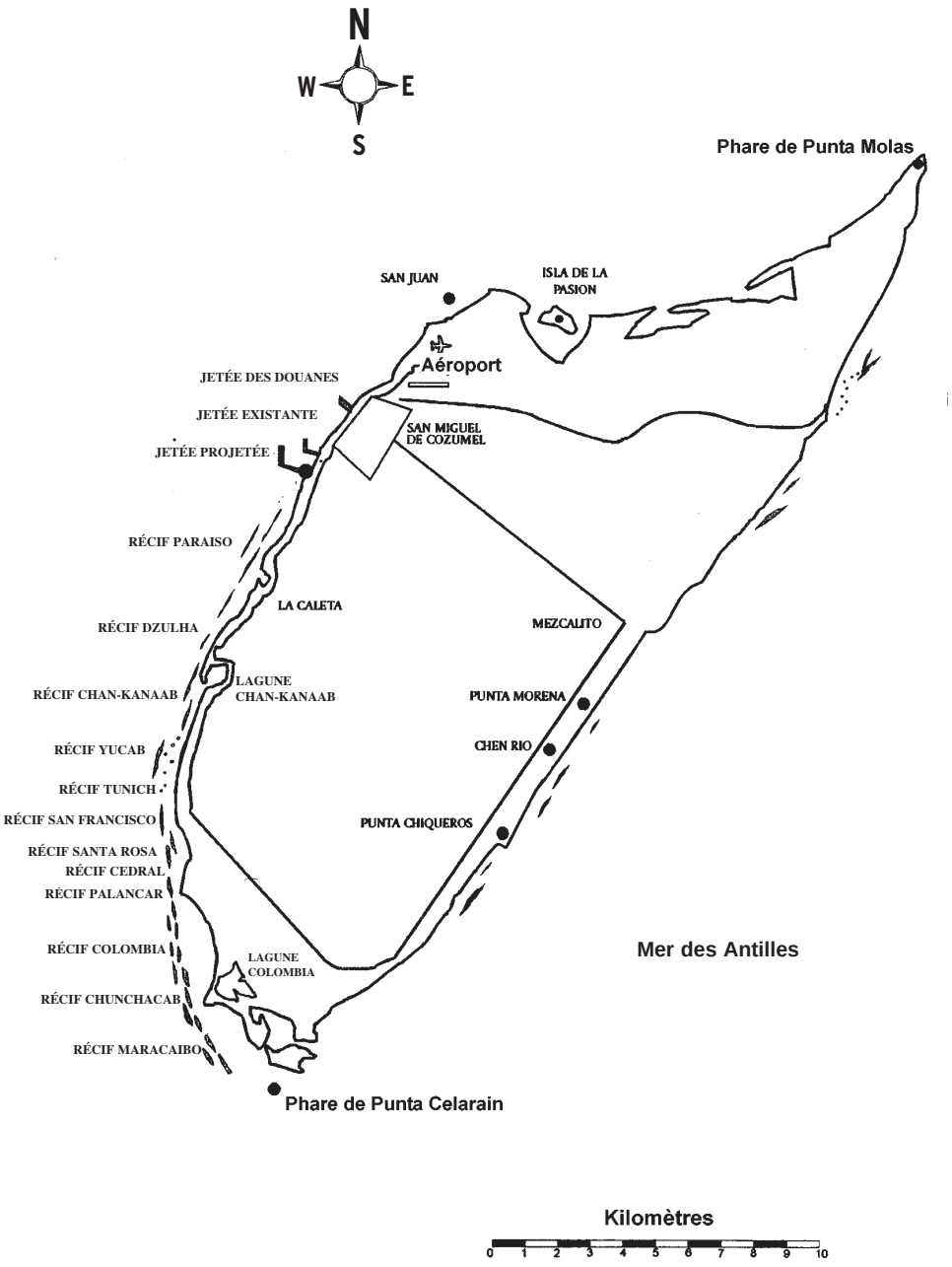
Source : Semarnap. 1996. *El muelle de cruceros de Cozumel.* Mexique.

Figure 2 **EMPLACEMENT GÉOGRAPHIQUE DE L'ÎLE DE COZUMEL**



Source : Semarnap. 1996. *El muelle de cruceros de Cozumel*. Mexique.

Figure 3 **ZONE RÉCIFALE DE L'ÎLE DE COZUMEL**



Source : Semarnap. 1996. *El muelle de cruceros de Cozumel.* Mexique.

COMMISSION DE COOPÉRATION ENVIRONNEMENTALE
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9
Tél. : (514) 350-4300 • Téléc. : (514) 350-4314

http://www.cec.org