

## Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

### Décision en vertu du paragraphe 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

**Auteurs :** Comité consultatif des citoyens de Saint-Adolphe-d'Howard,  
Sarah Perreault, Denise Payette, Lisette Lapointe, Guy St-Jacques, Martial Fortin, Georges Jardon, Nicole Chouinard, Pierre Dubé et Alain Thiffault

**Représentés par :** Me. Felipe Morales, Semperlex Avocats

**Partie :** Canada

**Communication :** 7 décembre 2018

**Date de la présente décision :** 17 janvier 2019

**Communication n° :** SEM-18-005 (*Ligne électrique Grand-Brûlé—Dérivation Saint-Sauveur*)

---

#### I. INTRODUCTION

1. Les articles 14 et 15 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'« ANACDE » ou l'« Accord ») prévoient un processus permettant à toute personne ou organisation non gouvernementale résidant/établie en Amérique du Nord de déposer une communication dans laquelle elle allègue qu'une Partie à l'ANACDE omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (le « Secrétariat » ou la « CCE »<sup>1</sup>) examine d'abord une communication afin de déterminer si elle respecte les critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. S'il juge qu'une communication satisfait à ces critères, le Secrétariat détermine, suivant les dispositions du paragraphe 14(2) de l'ANACDE, si cette communication justifie la demande d'une réponse à la Partie mise en cause. À la lumière de la réponse de la Partie visée, et en conformité avec l'ANACDE, le Secrétariat peut aviser le Conseil que la question à l'étude justifie la constitution d'un dossier factuel, en indiquant les motifs de sa recommandation conformément au paragraphe 15(1). Si le Secrétariat décide qu'un dossier factuel n'est pas nécessaire, ou si certaines circonstances le justifient, il n'examinera pas la communication plus en détail. Le Secrétariat prépare un dossier factuel uniquement quand le Conseil décide, par un vote à la majorité des deux tiers, de lui demander de le faire<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La Commission de coopération environnementale (CCE) a été créée en 1994 en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (l'ANACDE ou l'Accord) signé par le Canada, le Mexique et les États-Unis (les « Parties »). La CCE est composée du Conseil, du Secrétariat et du Comité consultatif public mixte (CCPM). L'ANACDE demeure en vigueur malgré la récente renégociation de l'ALÉNA, qui a donné lieu à un accord commercial révisé et à un nouvel accord de coopération environnementale (ACE) – ni l'un ni l'autre n'a encore été mis en œuvre.

<sup>2</sup> Des renseignements concernant les différentes étapes du processus, ainsi que les décisions et les dossiers factuels antérieurs du Secrétariat, figurent sur le site Web de la CCE, à l'adresse <[www.cec.org/communications](http://www.cec.org/communications)>.

2. Le 7 décembre 2018, le Comité consultatif des citoyens de Saint-Adolphe-d'Howard (le « Comité ») et les personnes susmentionnées (collectivement, les « auteurs »), ont présenté au Secrétariat une communication en vertu du paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Les auteurs allèguent que la province du Québec, au Canada<sup>3</sup>, omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ne respectant pas les engagements qu'elle a pris en vertu de l'ANACDE : plus précisément, les auteurs allèguent qu'en accordant des exemptions et l'immunité à la société d'État Hydro-Québec (laquelle fournit l'électricité à l'ensemble de la province) conformément à la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le Québec omet de faire participer suffisamment le public aux affaires environnementales. Les auteurs appuient leurs allégations sur la documentation environnementale et l'approbation d'un projet précis : une ligne de transmission de 120 kV à double circuit qui ira de la sous-station de Grand-Brûlé à celle de Saint-Sauveur, dans les Laurentides québécoises<sup>4</sup>.
3. Le Secrétariat a déterminé que cette communication ne satisfaisait pas à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1). Les auteurs ont donc 60 jours ouvrables à compter de la réception de la présente décision pour présenter une communication révisée qui sera conforme à ces critères<sup>5</sup>. Les raisons justifiant la décision du Secrétariat sont expliquées à la section II.

## II. ANALYSE

### A. Disposition liminaire du paragraphe 14(1)

4. La disposition liminaire énoncée au début du paragraphe 14(1) est ainsi libellée : « Le Secrétariat pourra examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, s'il juge que cette communication [...] » satisfait aux critères mentionnés aux alinéas 14(1)a) à f).
5. Lorsqu'il s'agit de déterminer si une communication répond aux exigences du paragraphe 14(1) de l'ANACDE, les critères d'admissibilité n'ont pas pour objet d'instituer des modes de sélection insurmontables<sup>6</sup>. Le Secrétariat a examiné la présente communication en gardant cette perspective à l'esprit.
6. Le Secrétariat constate que les auteurs sont une organisation non gouvernementale (un comité consultatif de citoyens) et des personnes résidant en Amérique du Nord; la communication identifie clairement ses auteurs et précise qu'ils sont résidents du Québec<sup>7</sup>. Rien dans la communication n'indique qu'un de ces auteurs est un employé du gouvernement ou agit en son nom.

---

<sup>3</sup> Même si le Canada est la Partie qui a signé l'ANACDE, trois provinces canadiennes, dont le Québec, ont ratifié l'ANACDE en vertu des lois canadiennes et provinciales. Voir la discussion à la page 4.

<sup>4</sup> SEM-18-005 (*Ligne électrique Grand-Brûlé—Dérivation Saint-Sauveur*), communication présentée en vertu du paragraphe 14(1) le 7 décembre 2018 [la Communication], p. 2 à 4.

<sup>5</sup> Lignes directrices, paragraphe 6.2.

<sup>6</sup> Voir la communication SEM-97-005 (*Biodiversité*), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998); SEM-98-003 (*Grands Lacs*), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999).

<sup>7</sup> Communication, p. 13.

7. L'autre critère à prendre en compte consiste à déterminer si l'auteur a désigné une « législation de l'environnement » telles que les définit l'ANACDE et s'il a affirmé qu'une Partie « omet d'assurer l'application efficace » de cette législation.
8. Le paragraphe 45(2) définit la « législation de l'environnement » comme suit :
  2. Aux fins du paragraphe 14(1) et de la Partie V :
    - a) « législation de l'environnement » désigne toute loi ou réglementation nationale, ou toute disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de protéger l'environnement ou de prévenir toute atteinte à la vie ou à la santé des personnes, en assurant :
      - i) la prévention, la réduction ou le contrôle du rejet, de la décharge ou de l'émission de substances polluantes ou de nature à souiller l'environnement,
      - ii) le contrôle des produits chimiques, des substances, des matières et des déchets toxiques ou écologiquement dangereux, et la diffusion d'informations à ce sujet, ou
      - iii) la protection de la flore et de la faune sauvages, y compris les espèces menacées d'extinction, de leur habitat et des zones naturelles faisant l'objet d'une protection spéciale à l'intérieur du territoire de la Partie, et qui ne concerne pas directement la santé ou la sécurité au travail.
    - b) Il demeure entendu que l'expression « législation de l'environnement » ne vise aucune loi ou réglementation nationale, ou disposition d'une telle loi ou réglementation, dont l'objet premier est de gérer la récolte ou l'exploitation commerciales, la récolte de subsistance ou la récolte par les populations autochtones des ressources naturelles.
    - c) La question de savoir si une disposition donnée relève des alinéas a) et b) dépendra de l'objet premier de la disposition en cause, et non pas de l'objet premier de la loi ou de la réglementation dont elle fait partie.

### **B. Législation de l'environnement mise en cause**

9. Comme on l'a vu au paragraphe 2, les auteurs affirment que la façon dont le Québec a adopté sa législation de l'environnement, plus précisément la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur le développement durable*, et la façon dont la province applique ces lois aux projets hydroélectriques menés par Hydro-Québec, ne respectent pas certaines obligations qu'ont acceptées toutes les Parties à l'ANACDE. C'est pourquoi, dans la présente communication, ils affirment que l'ANACDE est la « législation de l'environnement » dont le Québec n'assure pas l'application efficace.
10. Par exemple, les auteurs affirment que le fait que le gouvernement puisse à son entière discrétion déterminer quels projets doivent faire l'objet d'une évaluation formelle des impacts environnementaux (ce qui inclut l'obtention et la prise en compte de commentaires du public), et le fait que le projet en cause n'ait pas été soumis à ces exigences, prouvent que le Québec ne s'acquitte pas d'une obligation générale définie dans l'ANACDE, en vertu de laquelle chaque

Partie devra « effectuer, s'il y a lieu, des études d'impact sur l'environnement<sup>8</sup> ». Les auteurs affirment par ailleurs que l'immunité du contrôle judiciaire (y compris des injonctions) dont jouit Hydro-Québec va à l'encontre de l'engagement pris par le Québec en vertu de l'article 6 de l'ANACDE (Accès des parties privées aux recours). En outre, les auteurs allèguent que, parce que le gouvernement du Québec est propriétaire d'Hydro-Québec, cela crée un conflit d'intérêts, parce que le gouvernement ne peut pas évaluer de façon impartiale les impacts environnementaux d'un projet qui générera des recettes pour lui<sup>9</sup>. C'est pourquoi les auteurs affirment que le Québec omet de s'acquitter de ses obligations en vertu de l'ANACDE pour ce qui est de garantir des niveaux élevés de protection environnementale en vertu de l'article 3 (Niveaux de protection)<sup>10</sup>.

11. Le Secrétariat estime que, lorsque les obligations énoncées dans des accords internationaux ont été intégrées aux lois nationales de la Partie en cause, elles peuvent justifier un examen en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE<sup>11</sup>. Toutefois, il a toujours considéré que, parce que l'ANACDE, notamment ses articles 2, 3 et 6, impose des obligations aux Parties, quand une Partie omet apparemment de s'acquitter de ses obligations, le recours incombe uniquement aux autres Parties en vertu de la partie V de l'ANACDE (Consultation et règlement des différends). Cette approche va dans le sens d'autres communications déposées à propos du Canada, du Mexique et des États-Unis<sup>12</sup>. De plus, le Secrétariat a reconnu que l'article 14 de l'ANACDE offre un processus exclusif permettant aux organisations non gouvernementales et aux particuliers d'alléguer qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa « législation de l'environnement »<sup>13</sup>. Le Secrétariat a donc rejeté les précédentes communications alléguant que l'ANACDE est la « législation de l'environnement » dont une Partie n'assure pas l'application efficace.
12. Le Secrétariat note que ses précédentes décisions étaient en partie basées sur le fait que le Canada n'avait pas intégré ses obligations en vertu de l'ANACDE à ses lois nationales et que, de ce fait, l'ANACDE définissait des obligations purement internationales et n'était pas la loi d'une Partie au sens de la définition de « législation de l'environnement » dans l'Accord. Comme on l'a vu précédemment, le Québec est Partie à l'ANACDE et est lié par ses dispositions. Le Québec a initialement accepté les dispositions en question en signant l'*Accord intergouvernemental canadien concernant l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*<sup>14</sup>, dont l'article 2 lie le Québec et dont l'article 13 confirme l'entrée en vigueur après la signature du gouvernement fédéral et d'au moins une province. Cet accord

---

<sup>8</sup> Voir la communication, pages 3, 5 et 8, et l'alinéa 2 (1)e) de l'ANACDE.

<sup>9</sup> Communication, p. 8.

<sup>10</sup> Communication, p. 12. Les auteurs affirment que l'omission du Québec de protéger l'habitat du monarque ne respecte pas les obligations énoncées à l'article 3 de l'ANACDE (communication, p. 14).

<sup>11</sup> Voir SEM-01-002 (*AAA Packaging*), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (24 avril 2001), p. 3.

<sup>12</sup> Voir SEM-98-001 (*Guadalajara*), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (13 septembre 1999); SEM-09-001 (*Maïs transgénique à Chihuahua*), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (6 janvier 2010), paragr. 12; SEM-18-002 (*Metrobús Reforma*), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (1<sup>er</sup> mai 2018), paragr. 32. Voir aussi *infra*, note 13.

<sup>13</sup> SEM-00-04 (*B.C. Logging*), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (8 mai 2000); SEM-01-002 (*AAA Packaging*), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (24 avril 2001).

<sup>14</sup> En plus du Québec, l'Alberta et le Manitoba sont également Parties à l'ANACDE et ont signé cet accord intergouvernemental.

intergouvernemental se veut « un mécanisme qui permette aux gouvernements des provinces et des territoires de participer pleinement avec le gouvernement fédéral à la mise en œuvre [...] de l'ANACE<sup>15</sup> ». Son article 8 reconnaît qu'une province canadienne peut adopter par la suite une législation liée à l'ANACDE, mais uniquement dans la mesure où cette province « prend toutes les mesures nécessaires relevant de sa compétence pour assurer la mise en œuvre de tout plan d'action ou le paiement de toute compensation monétaire pour non-application de sa législation de l'environnement imposés par un groupe spécial arbitral conformément aux dispositions de l'ANACE » [Partie V, processus de résolution des différends].

13. Le Québec a adopté une loi provinciale<sup>16</sup> relative à l'ANACDE et à d'autres accords commerciaux internationaux, comme le font observer les auteurs dans leur communication<sup>17</sup>. Cette loi contient diverses dispositions, dont un article mettant en œuvre le processus de résolution des différends de la partie V (Article 8) et une disposition sur les privilèges et l'immunité dont bénéficient les responsables du Secrétariat (Article 9). Le Secrétariat ne considère pas que cette loi québécoise dépasse la portée de l'ANACDE et constitue au Québec un recours qui n'est offert dans aucune autre instance assujettie à l'ANACDE<sup>18</sup>. En d'autres termes, le Secrétariat ne considère pas que cette loi fait de l'ANACDE une loi environnementale nationale au Québec<sup>19</sup>.
14. Pour toutes les raisons exposées précédemment, et parce que le Secrétariat juge que l'ANACDE n'est pas une législation de l'environnement aux termes des articles 14 et 15 (qui définissent le processus de communication), il rejette ces allégations.
15. Le Secrétariat note que, même si les allégations contenues dans la communication à propos de l'omission d'assurer l'application efficace de la loi sont basées sur l'ANACDE, les auteurs laissent entendre que certaines dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* ou de la *Loi sur le développement durable* du Québec s'appliquent à ce projet et allèguent que le gouvernement du Québec ne les a pas mises en application. Une communication révisée devrait traiter de ces dispositions en particulier, et expliquer précisément de quelle façon le Québec ne s'y est pas conformé. Le Secrétariat précise que, lorsqu'il examine les allégations d'un auteur selon lesquelles une Partie n'assure pas l'application efficace de sa législation de l'environnement, il ne tient pas compte de l'efficacité de la formulation du texte de loi<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> *Accord intergouvernemental canadien concernant l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement*, Article 1.

<sup>16</sup> *Loi concernant la mise en œuvre des accords de commerce international*, LRQ ch. M-35.2

<sup>17</sup> Communication, p. 4.

<sup>18</sup> Le Secrétariat note que l'article 6 de la loi québécoise stipule expressément que rien dans la loi, à l'exception de ce que l'ANACDE accorde aux personnes, ne donne à qui que ce soit une cause d'action basée sur les engagements pris par le gouvernement du Québec dans la loi. *Id.*, paragraphe 35.2(6).

<sup>19</sup> Voir aussi SEM 97-005 (Biodiversité), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1), p. 4, qui indique que l'instrument de ratification du Canada pour la *Convention sur la biodiversité* ne constitue pas une législation environnementale au sens de l'ANACDE.

<sup>20</sup> SEM 97-003 (*Fermes porcines du Québec*), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (29 octobre 1999), p. 8.; SEM-11-002 (*Sumidero Canyon II*), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et 14(2) (6 septembre 2012), p. 6.

16. Étant donné que la communication ne satisfait pas à la disposition liminaire du paragraphe 14(1), le Secrétariat ne déterminera pas si elle satisfait aux autres critères d'admissibilité énoncés aux alinéas 14(1)a) à f). Le Secrétariat note cependant qu'un examen sommaire semble indiquer que la communication satisferait à ces critères.

### **III. DÉCISION**

17. Ayant examiné la communication SEM-18-005 (*Ligne électrique Grand-Brûlé—Dérivation Saint-Sauveur*) en vertu du paragraphe 14(1) de l'ANACDE, le Secrétariat conclut qu'elle ne satisfait pas aux critères énoncés dans cet article, pour les raisons expliquées dans la présente décision.
18. Conformément à l'article 6.2 des Lignes directrices, le Secrétariat, pour les raisons susmentionnées, mettra fin au processus mis en œuvre en vertu de l'article 14 relativement à cette communication, à moins que les auteurs lui présentent une communication conforme aux critères du paragraphe 14(1) dans les 60 jours ouvrables suivant la réception du présent avis, ou d'ici le 11 avril 2019.

#### **Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**



Pour : Robert Moyer  
Directeur, Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : M<sup>me</sup> Isabelle Bérard, représentante suppléante, Canada  
M<sup>me</sup> Jane Nishida, représentante suppléante par intérim, États-Unis  
M<sup>me</sup> Norma Munguía Aldaraca, représentante suppléante, Mexique  
M. César Rafael Chávez, directeur exécutif, Secrétariat de la CCE  
Auteurs