

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 : Felipe Morales, Semperlex Avocats.

Partie : Canada

Communication originale : 7 décembre 2018

Communication révisée : 11 avril 2019

Date de la présente décision : 24 mai 2019

N° de la communication : **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'environnement¹ (l'« ANACDE » ou l'« Accord ») prévoient un processus permettant à toute personne ou à toute organisation non gouvernementale de déposer une communication dans laquelle elle allègue qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (la « CCE » ou la « Commission »)¹ 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'elle ne satisfait pas à tous les critères d'admissibilité énoncés audit paragraphe, il demande aux auteurs de présenter une communication révisée dans un délai de trente (30) jours. Si le Secrétariat juge que la communication satisfait à ces critères, il détermine alors, suivant les dispositions du paragraphe 14(2) de l'ANACDE, si cette communication justifie la demande d'une réponse à la Partie visée. À la lumière de cette réponse et en conformité avec l'ANACDE, le Secrétariat peut aviser le Conseil de la CCE 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 ne

¹ La Commission de coopération environnementale (CCE) a été créée en 1994 en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) qu'ont signé 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'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) qui a donné lieu à un accord commercial révisé et à un nouvel accord de coopération environnementale, car ni l'un ni l'autre n'est encore entré en vigueur.

constitue un dossier factuel que si le Conseil lui en donne instruction par un vote à la majorité des deux tiers².

2. Le 7 décembre 2018, le Comité consultatif des citoyens de Saint-Adolphe-d'Howard (le « Comité ») et les personnes susmentionnées (collectivement désignés les « auteurs ») ont présenté au Secrétariat une communication en vertu du paragraphe 14(1) (la « communication originale ») alléguant que la province de Québec, au Canada³, omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement en ne respectant pas les engagements qu'elle a pris à titre de signataire de l'ANACDE. Plus précisément, les auteurs allèguent que la législation environnementale qui n'a pas été appliquée est l'ANACDE lui-même. Ils fondent leurs allégations sur la documentation environnementale et l'approbation d'un projet particulier mis sur pied et exploité par la société Hydro-Québec, le fournisseur public d'électricité de la province, et qui consiste à construire une ligne de transmission de 120 kilovolts (kV) à double circuit qui se rendra de la sous-station de Grand-Brûlé à celle de Saint-Sauveur, dans les Laurentides québécoises⁴.
3. Le 17 janvier 2019, le Secrétariat a déterminé que la communication originale ne satisfaisait pas à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1) et a confirmé ses décisions précédentes⁵, à savoir que l'ANACDE ne peut être qualifié de loi de l'environnement en vertu des articles 14 et 15⁶. Dans sa décision, le Secrétariat mentionnait qu'il mettrait fin au processus, à moins qu'une communication révisée ne lui soit présentée dans un délai de soixante (60) jours ou au plus tard le 11 avril 2019. Il a également formulé les observations suivantes :

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 se fondent 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. Or, 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 d'une disposition précise de sa législation de l'environnement, il ne tient pas compte de l'efficacité de la formulation du texte de loi [citations omises]⁷.

² 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>.

³ 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 SEM-18-005 (*Ligne électrique Grand-Brûlé—Dérivation Saint-Sauveur*), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (17 janvier 2019), p. 4.

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

⁵ 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), paragraphe 12; SEM-18-002 (*Metrobús Reforma*), Décision du Secrétariat en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (1^{er} mai 2018), paragraphe 32. Voir aussi *infra*, note 13.

⁶ SEM-18-005 (*Ligne électrique Grand-Brûlé—Dérivation Saint-Sauveur*), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (17 janvier 2019), paragraphes 4-5.

⁷ *Ibid.*, § paragraphe 15.

4. Le 11 avril 2019, les auteurs ont présenté en temps opportun la « communication révisée » au Secrétariat⁸, mais pour les raisons indiquées ci-après, le Secrétariat a déterminé que cette communication révisée ne satisfaisait pas à tous les critères énoncés au paragraphe 14(1). Le processus mis en œuvre en vertu de l'article 14 relativement à la communication SEM-18-005 est donc interrompu.

II. ANALYSE

5. La communication révisée est similaire à la communication originale, notamment en ce qui concerne les faits liés au projet, mais elle diffère largement de cette dernière quant aux allégations qui y sont formulées. Il s'agit surtout de la majeure partie de la section IV de la communication révisée, intitulée *Manquement à l'obligation générale d'effectuer des études d'impact sur l'environnement et à garantir un niveau élevé de protection environnementale*, que les auteurs ont supprimée et remplacée par le texte suivant :

« Il est exposé que les citoyens ont subi un préjudice par la coupe à blanc d'une quantité significative d'arbres pour faire les tracés des pylônes, par la construction de routes forestières temporaires permettant l'accès aux sites, la pose de pylônes métalliques et des câbles à haute tension qui vont bientôt être électrifiés et émettre des radiations électromagnétiques [*ce paragraphe est intégralement tiré de la communication originale*].

Le Comité a constaté que, suite à l'approbation expéditive du projet, l'exécution du projet a causé des dommages à la flore et aux ressources hydriques.

Notamment, les coupes et les installations ont causé des déversements dans les lacs et les ruisseaux. Des eaux noires sont maintenant présentes sur plusieurs lacs et ruisseaux de la région. Bien que les membres du Comité, ainsi que des officiers municipaux aient averti Hydro-Québec de l'insuffisance de moyens d'éviter des tels déversements et accumulations de sédiments dans les lacs, ces derniers continuent à se noircir.

Hydro-Québec n'a pas respecté les mesures de mitigation et de contrôle qui devraient empêcher ces déversements. Les sédiments continuent à s'accumuler sur les lacs et ruisseaux.

Le MDELCC a fait un avis préliminaire le 6 décembre 2018 suivi d'un constat le 12 février 2019 où Hydro-Québec était enjoint de cesser les activités causant un déversement de sédiments dans les lacs qui n'est pas respecté par Hydro-Québec.

Les Ordonnances du MDELCC semblent insuffisantes et incomplètes pour le respect des lois environnementales.

Le MDELCC, ne prononce pas des vraies sanctions ou ordonne des vraies mesures de réparation ou de mitigation du projet⁹. »

⁸ SEM-18-005 (*Ligne électrique Grand-Brûlé—Dérivation Saint-Sauveur*), communication révisée présentée en vertu du paragraphe 14(1) (11 avril 2019) [la Communication révisée].

⁹ Communication révisée, p. 5.

6. À l'exception du titre de cette section et d'une allégation générale, la communication révisée ne corrige pas les déficiences qui avaient été observés dans la communication originale, puisqu'elle ne présente pas d'allégations faisant expressément référence à des lois de l'environnement précises dont, selon les auteurs, le Québec aurait omis d'assurer l'application. La communication révisée met plutôt l'accent sur le préjudice subi et affirme de façon générale que l'ordonnance du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (le « MELCC »)¹⁰ du Québec n'est pas conforme aux « lois environnementales ». À la section VI de la communication révisée, intitulée *Exigences de l'article 14 de l'ANACDE*, les auteurs allèguent uniquement qu'ils ont subi un préjudice, car il y a eu « [a]pprobation d'un projet sans y appliquer les critères établis par la *Loi sur le développement durable*, et ce, sans aucun raisonnement ou explication de la part des autorités¹¹ ».
7. Malheureusement, dans leur communication révisée, les auteurs ne mentionnent pas les dispositions des lois de l'environnement qui, selon eux, n'ont pas été respectées, ce qui va à l'encontre des critères énoncés au paragraphe 14(1) et de la décision du Secrétariat en date du 19 janvier 2019. Les allégations générales comme celles que contient la communication révisée ne suffisent pas à répondre aux critères en question¹².
8. En outre, la communication révisée contient le même type d'allégations que la communication originale. Les auteurs demeurent inquiets à l'égard du processus d'approbation du projet par le Québec et de leur incapacité à contester un tel processus. Leurs arguments s'appuient sur une frustration face aux lois que le Québec a adoptées afin d'appliquer le processus d'examen environnemental et d'approbation aux projets de production d'électricité. Or, le processus prévu à l'article 14 ne constitue pas le cadre approprié pour admettre ce type d'argument. Il vise en fait à déterminer si un signataire de l'ANACDE assure l'application efficace des lois qu'il a adoptées, et non pas à déterminer si ces lois sont adéquates. La communication révisée ne mentionne aucune disposition environnementale précise, pas plus qu'elle ne donne de détails sur les actes ou les omissions reprochés au Québec pouvant illustrer toute allégation d'omission d'assurer l'application de ces lois¹³.
9. Le Secrétariat est conscient du fait que ce projet pourrait effectivement avoir des répercussions sur l'environnement. Une grande partie de la communication révisée des auteurs porte sur de telles répercussions. Ils ont inclus dans ladite communication révisée une copie de l'ordonnance administrative du MELCC, en date du 12 février 2019, qui vise Hydro-Québec, parce que la société n'avait pas respecté certaines exigences énoncées dans le certificat d'autorisation du projet délivré par le MELCC. Les auteurs allèguent que les ordonnances du ministère « semblent insuffisantes et incomplètes pour le respect des lois environnementales [et que le ministère] ne prononce pas des vraies sanctions ou ordonne des vraies mesures de réparation ou de mitigation du projet (*sic*) ». Cependant, étant donné que les auteurs n'ont mentionné aucune disposition

¹⁰ Voir l'exposé ci-après, au paragraphe 9.

¹¹ Communication révisée, p. 14.

¹² La communication révisée affirme encore que le Québec, en accordant l'immunité à Hydro-Québec, notamment en ne remettant pas en question le pouvoir administratif que détient le ministère québécois d'autoriser un projet, contrevient à l'ANACDE. Comme le Secrétariat l'a déjà établi en examinant la communication originale, ce type d'allégations ne peuvent être justifiées dans des communications présentées en vertu de l'article 14.

¹³ Voir SEM-12-002 (*Parcs éoliens du fleuve Saint-Laurent*), Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (8 juillet 2013), paragraphe 14.

particulière des lois de l'environnement, comme cela est indiqué précédemment, le Secrétariat ne peut évaluer l'allégation d'insuffisance à l'égard de l'ordonnance administrative du ministère.

10. Ainsi, le Secrétariat considère que la communication révisée, tout comme la communication originale, ne cite pas les lois environnementales en question. Sans allégations claires relatives auxdites lois, il est impossible au Secrétariat de rendre une décision en vertu de l'introduction du paragraphe 14(1).

III. DÉCISION

11. Pour les raisons susmentionnées, le Secrétariat conclut que la « communication révisée » ne satisfait pas aux critères d'admissibilité énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Conformément à l'article 6.3 des Lignes directrices¹⁴, le Secrétariat informe donc les auteurs par les présentes qu'il met fin au processus relatif à la communication SEM-18-005 (*Ligne électrique Grand-Brûlé —Dérivation Saint-Sauveur*).

Le tout respectueusement soumis.



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

c.c. : M^{me} Isabelle Bérard, représentante suppléante, Canada
M^{me} Norma Munguía Aldaraca, représentante suppléante, Mexique
M. Chad McIntosh, représentant suppléant, États-Unis
M^{me} Jane Nishida, administratrice principale adjointe, États-Unis
M. César Rafael Chávez, directeur exécutif, Secrétariat de la CCE
Les auteurs

¹⁴ *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application en vertu des articles 14 et 15 de l'ANACDE.*