

C A N A D A

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : R-3895-2014

RÉGIE DE L'ÉNERGIE

HYDRO-QUÉBEC

Demanderesse

c.

VILLE DE ROUYN-NORANDA

Défenderesse

- et -

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Intervenante

**PLAN D'ARGUMENTATION
DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC**

I. INTRODUCTION

1. L'Union des municipalités du Québec (« UMQ ») a été autorisée par la Régie de l'énergie (« Régie ») à intervenir dans la présente cause afin de contribuer à identifier les critères qui lui seront utiles pour trancher le litige qui oppose Hydro-Québec Distribution (« Hydro-Québec ») à la Ville de Rouyn-Noranda (« Rouyn-Noranda ») concernant l'implantation d'un tronçon d'une nouvelle ligne de distribution sur le territoire de cette dernière.
2. Hydro-Québec demande à la Régie de fixer les conditions d'implantation de la ligne en vertu de l'article 30 de la *Loi sur Hydro-Québec* (« LHQ »).
3. En effet, malgré de longs pourparlers entre Hydro-Québec et Rouyn-Noranda, les parties ne sont pas parvenues à s'entendre sur le tracé d'un tronçon d'environ 500 mètres d'une nouvelle ligne d'alimentation partant du poste de Rouyn-Noranda.
4. Hydro-Québec allègue que l'implantation d'une ligne en aérien sur poteaux de bois, le long de l'avenue Québec entre les rues Mgr Latulipe et Gamble/Rideau, constitue la meilleure solution au plan technique tout en étant celle générant le moins de frais.
5. Pour sa part, Rouyn-Noranda allègue que l'implantation de ce tronçon de ligne, tel que le souhaite Hydro-Québec, a un « impact négatif sur son paysage urbain » (voir sa résolution du 19 novembre 2012, **HDQ1, doc. 2**) et contrecarre les efforts qu'elle a déployés au cours des dernières années pour améliorer l'aspect visuel de l'avenue Québec, tel qu'il sera démontré lors de l'audience (à cet égard, voir notamment les photographies simulant la présence des poteaux et des fils, pièce **VRN3**).

6. Rouyn-Noranda propose donc un tracé alternatif à celui préconisé par Hydro-Québec sans l'impact visuel négatif, en raison du fait qu'il se situe au nord de l'avenue Québec, le long de la voie ferrée et qu'il est partiellement dissimulé par la végétation (voir le plan, pièce **VRN1**).
7. Soulignons qu'une ligne d'Hydro-Québec est déjà installée sur le tracé proposé par Rouyn-Noranda (voir les photos du site, pièce **HQD-1, doc.13**).
8. Rouyn-Noranda propose également de procéder, à ses frais, à la construction du chemin d'accès qui permettra au personnel d'Hydro-Québec d'accéder à la ligne pour procéder aux travaux d'entretien ou de réparation (voir le plan, pièce **VRN2**). Ce chemin permettra aussi le passage de la machinerie nécessaire à ces travaux.
9. Au surplus, le coût de réalisation du tracé proposé par Rouyn-Noranda est similaire, sinon moindre, à celui retenu par Hydro-Québec et par conséquent, le coût ne saurait être invoqué par Hydro-Québec comme motif du rejet de la proposition de Rouyn-Noranda.
10. En effet, les frais afférant à l'implantation de la ligne d'alimentation selon le tracé proposé par Rouyn-Noranda s'élèveraient à 78 000 \$ contre 210 000 \$ pour le tracé longeant l'avenue Québec (voir le tableau préparé par Rouyn-Noranda, pièce **VRN5**).

II. CHRONOLOGIE DES ÉVÉNEMENTS

11. Le 28 mai 2014, Hydro-Québec dépose à la Régie une demande en vertu de l'article 30 de la LHQ.
12. La Régie convoque les parties à une rencontre préparatoire qui se tient le 8 juillet 2014 et au cours de laquelle elles débattent essentiellement du caractère d'urgence de la demande d'Hydro-Québec.
13. Hydro-Québec remet également en question la compétence de la Régie à examiner, en vertu de l'article 30 de la LHQ, la preuve présentée par Rouyn-Noranda relativement aux deux tracés alternatifs, alors proposés pour le tronçon, qui se situent en terrains privés.
14. Dans ce contexte, la Régie a demandé aux parties de déposer des argumentations écrites à ce sujet, afin qu'elle puisse se prononcer de façon préliminaire sur cette question.
15. C'est dans ce cadre que l'UMQ dépose le 4 août 2014 ses observations concernant la compétence de la Régie en vertu de l'article 30 de la LHQ et dans lesquelles elle soutient la position de Rouyn-Noranda à l'effet que la Régie a compétence pour entendre une preuve relative aux tracés alternatifs.
16. Le 25 septembre 2014, la Régie rend sa décision interlocutoire par laquelle elle rejette les prétentions d'Hydro-Québec quant à sa compétence à entendre la preuve.
17. Le 29 septembre 2014, l'UMQ demande le statut d'intervenant dans le dossier, statut qui lui est accordé par la Régie dans sa décision rendue le 8 octobre 2014.

18. La Régie estime que l'UMQ peut apporter une contribution utile pour déterminer les critères qui doivent la guider dans sa prise de décision. La Régie entérine également le fait que l'UMQ n'intervienne qu'en fonction de la preuve déposée par les autres parties sans elle-même présenter de preuve factuelle ou d'expert.
19. Par la présente intervention, l'UMQ cherche à démontrer que :
- Rouyn-Noranda a déployé des efforts particuliers pour améliorer l'aspect visuel de l'avenue Québec;
 - le tracé du tronçon en litige tel que voulu par Hydro-Québec cause un préjudice visuel à Rouyn-Noranda;
 - l'encadrement esthétique de l'environnement bâti constitue un élément important du droit de l'urbanisme canadien et qui participe d'une saine planification de l'occupation du territoire, soit des milieux de vie;
 - l'impact esthétique et visuel doit être considéré par la Régie lorsqu'elle a à déterminer les conditions d'implantation du réseau d'Hydro-Québec en vertu de l'article 30 de la LHQ;
 - cet impact esthétique doit être considéré au même titre que les atteintes à l'environnement qu'elle a reconnu devoir prendre en compte puisqu'il s'agit du même postulat afférent à la protection des milieux de vie;
 - la Régie a compétence pour déterminer les conditions d'implantation d'une ligne en dehors de l'emprise municipale (sur ce dernier point, l'UMQ réfère à ses observations du 4 août 2014).

III. L'APPRÉCIATION DU PRÉJUDICE ESTHÉTIQUE ET VISUEL

20. La préservation du caractère esthétique des paysages, qu'ils soient urbains ou naturels, a progressivement été, depuis le milieu du XX^{ème} siècle, prise en compte et encadrée par les normes d'urbanisme, notamment par celles adoptées et appliquées par les municipalités.
21. Ainsi, la plupart des législations canadiennes en matière d'aménagement et d'urbanisme accordent aux municipalités le pouvoir d'évaluer au cas par cas l'intégration d'ouvrages ou de constructions à l'environnement bâti.
22. Il ne s'agit pas en l'espèce d'un courant d'interprétation jurisprudentielle mais bien de l'application d'un pouvoir législatif clair dont l'objectif est d'assurer la prise en compte de critères d'implantation et d'intégration lors de la modification de l'environnement construit, soit lors d'une intervention dite anthropique, qui résulte donc du fait de l'homme.
23. À l'heure actuelle, nombreux sont les usages dont l'implantation est soumise à des interdictions ou à des obligations positives destinées à préserver, voire à améliorer le milieu dans lequel ils sont censés s'insérer. On pense notamment aux contraintes qui peuvent s'imposer à un propriétaire en matière d'architecture ou d'aménagement paysagé.

24. Dès lors, il apparaît judicieux que l'implantation des réseaux d'alimentation électrique, soit soumise, comme les autres usages, aux mêmes contraintes et participe à l'effort collectif de préservation des milieux de vie.
25. Outre la portée de la législation canadienne en matière d'intégration architecturale, l'UMQ a recherché des exemples de régimes légaux étrangers qui consacrent l'impact esthétique ou visuel d'un équipement sur le paysage (urbain ou naturel) comme critère d'octroi d'une autorisation de construction, que ce soit en matière d'énergie ou de télécommunication.
26. Les exemples trouvés ne concernent pas spécifiquement le déploiement de lignes aériennes d'un réseau de distribution d'électricité. L'exemple trouvé en France concerne le déploiement de lignes aériennes de télécommunication. L'exemple trouvé aux États-Unis concerne l'implantation d'un ouvrage hydroélectrique. Tel qu'exposé ci-après, ils illustrent néanmoins l'importance qui peut être accordée à l'impact esthétique ou visuel d'un équipement sur le paysage.
27. L'UMQ soutient que la Régie peut s'autoriser de l'article 5 de sa loi pour accorder la même importance à l'**impact** ou au **préjudice** visuel lorsqu'elle a à trancher, comme en l'espèce, entre deux tracés de ligne dont les coûts d'implantation sont similaires.

A. En France

28. Le *Code français des postes et des communications électroniques* instaure à ses articles L45-9 et suivants le régime d'occupation des domaines publics et des propriétés privées par les équipements des exploitants de réseaux.
29. Ce régime prévoit à l'article L45-9 que l'installation des infrastructures et des équipements de télécommunication, notamment installés en aérien, que ce soit sur le domaine public ou sur des propriétés privées, doit être réalisée dans le respect de l'environnement et de la qualité esthétique des lieux.
30. Cet article se lit comme suit :

Les exploitants de réseaux ouverts au public bénéficient d'un droit de passage, sur le domaine public routier et dans les réseaux publics relevant du domaine public routier et non routier, à l'exception des réseaux et infrastructures de communications électroniques, et de servitudes sur les propriétés privées mentionnées à l'article L. 48, dans les conditions indiquées ci-après.

Les autorités concessionnaires ou gestionnaires du domaine public non routier peuvent autoriser les exploitants de réseaux ouverts au public à occuper ce domaine, dans les conditions indiquées ci-après.

L'occupation du domaine public routier ou non routier peut donner lieu au versement de redevances aux conditions prévues aux articles L. 46 et L. 47.

Le prix facturé pour l'occupation ou la vente de tout ou partie de fourreaux reflète les coûts de construction et d'entretien de ceux-ci.

L'installation des infrastructures et des équipements doit être réalisée dans le respect de l'environnement et de la qualité esthétique des lieux, et dans les conditions les moins dommageables pour les propriétés privées et le domaine public.

(nous soulignons)

31. L'autorité chargée de délivrer les autorisations d'occupation du domaine public par les exploitants des réseaux concernés, si elle a l'obligation de prendre toutes les dispositions possibles pour tendre vers l'objectif de service universel des communications électroniques, peut faire obstacle au passage des exploitants de réseaux lorsque l'environnement ou les règles d'urbanisme sont en cause.
32. Par exemple, à la suite du refus d'un maire de permettre à une compagnie de télécommunication d'implanter ses infrastructures au motif que sa réglementation d'urbanisme prévoyait une obligation d'enfouissement, la 1^{ère} chambre de la Cour administrative d'Appel de Lyon (formation à 5, du 26 octobre 2006, 00LY02138, mentionné aux tables du recueil Lebon) écrit :

Considérant qu'il résulte de l'instruction que les refus de permission de voirie en cause, intervenus indépendamment de l'examen de demandes d'autorisation d'occupation du sol, doivent être regardés comme ayant eu pour fondement les dispositions du plan d'occupation des sols prévoyant que, dans les zones urbaines, le raccordement des constructions au réseau de télécommunications doit, « dans la mesure du possible », être réalisé en souterrain;

Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 47 du code des postes et des communications électroniques que l'autorité gestionnaire du domaine public compétente est en droit d'opposer aux demandes de permissions de voirie présentées par des exploitants de réseaux de télécommunications les règles d'urbanisme mentionnées notamment au plan d'occupation des sols, alors même que l'opération en cause ne constitue pas un acte de construction dont la réalisation est subordonnée à une déclaration ou à la délivrance d'une autorisation d'occupation du sol; que la SA FRANCE TELECOM n'est par suite pas fondée à soutenir qu'en se fondant sur les dispositions du plan d'occupation des sols, le maire de Cleppé aurait commis une erreur de droit;

Considérant qu'il n'est pas établi ni même allégué que la réalisation en souterrain des trois raccordements en cause se serait heurtée à des difficultés techniques ou financières telles qu'elle doive être regardée comme n'étant pas raisonnablement possible; que les demandes de raccordements dont s'agit entrent donc dans le champ d'application des exigences du plan d'occupation des sols;

Considérant que les dispositions du plan d'occupation des sols de la commune de Cleppé n'imposent le raccordement en souterrain au réseau de télécommunications que dans les zones urbaines qui, dans cette commune rurale qui compte par ailleurs de nombreux écarts, sont circonscrites au bourg et à quelques hameaux importants; qu'alors même que la commune ne comporte aucun édifice classé ou inscrit, et ne se prévaut pas de l'existence d'un site particulièrement pittoresque ou caractéristique, ces dispositions, qui procèdent de l'intention de préserver ou reconstituer une harmonie des lieux en zone urbaine, ne sont pas entachées d'erreur manifeste d'appréciation et ne portent pas une atteinte manifestement excessive au droit des exploitants de réseau de télécommunications d'utiliser le domaine public.

(nous soulignons)

33. De la même manière, la 1^{ère} chambre de la Cour administrative d'appel de Paris (Formation A, du 24 novembre 2005, 01PA01729) donne raison à un maire d'une municipalité qui a refusé de laisser une compagnie de télécommunications implanter une ligne aérienne le long de l'une de ses avenues alors même que sa réglementation d'urbanisme ne prévoyait pas d'obligation d'enfouissement dans le secteur concerné. Les juges soulignent toutefois que le maire ne pouvait pas se limiter au seul motif que la ligne devait être enterrée. Il devait démontrer que l'implantation de poteaux téléphoniques aurait compromis les efforts engagés en vue de réhabiliter le secteur urbain et de préserver le cadre de vie, ce que le maire a réussi à faire finalement :

Considérant que la décision attaquée se borne, pour refuser l'autorisation d'implanter des ouvrages supportant une ligne aérienne de télécommunications, à énoncer que les réseaux doivent être enterrés; que ce motif, à lui seul, n'était pas de nature à justifier légalement le refus de permission de voirie, dès lors qu'il ne peut être fait obstacle au droit de passage sur le domaine public routier dont bénéficient les opérateurs de télécommunication que dans les limites définies par les dispositions précitées du code des postes et télécommunications;

Considérant toutefois que la commune de La Verrière a invoqué dans son mémoire en défense produit devant le tribunal administratif et qui a été communiqué à FRANCE TELECOM le motif tiré de ce que, à la date de sa décision, l'implantation de poteaux téléphoniques aurait compromis les efforts engagés en vue de réhabiliter le secteur urbain et de préserver le cadre de vie en supprimant les nuisances visuelles résultant de la présence de réseaux aériens; qu'il ressort des pièces du dossier que les lignes aériennes des réseaux de télécommunication avaient été remplacées par des lignes souterraines dans le secteur concerné et que des arbres avaient été plantés le long de l'avenue Guy Schuller; que la mise en œuvre d'une politique de suppression des nuisances visuelles liées à la présence de lignes aériennes de télécommunication répondait à la préoccupation de préserver le cadre de vie, qui est une des composantes de la protection de l'environnement; qu'ainsi et alors même que le plan d'occupation des sols de la commune ne prévoyait aucune obligation d'enfouissement des réseaux, que les ouvrages dont l'implantation était envisagée étaient de faible hauteur et que les lieux, situés dans une zone d'activité commerciale et industrielle, ne présentaient

aucun intérêt esthétique particulier, le maire de La Verrière a pu légalement refuser à FRANCE TELECOM la permission d'implanter des supports d'une ligne aérienne en bordure de l'avenue Guy Schuller.

Considérant qu'il résulte de l'instruction que le maire de La Verrière aurait pris la même décision s'il s'était fondé initialement sur le motif tiré de ce que l'implantation d'une ligne aérienne aurait compromis la réalisation du plan d'enfouissement des réseaux et ainsi porté atteinte à la préservation du cadre de vie; qu'ainsi le tribunal administratif a pu substituer ce motif à celui qui servait de fondement à la décision attaquée.

(nous soulignons)

B. Aux États-Unis

34. Aux États-Unis la *Commission fédérale de régulation de l'énergie/Federal energy regulatory commission* (« FERC ») est une agence du gouvernement fédéral qui, en dehors de ses pouvoirs de régulation des tarifs de gros de l'électricité ou des tarifs de transport du gaz et du pétrole, a également pour mission d'examiner et de trancher les demandes d'autorisation pour l'implantation d'ouvrages hydroélectriques (16 U.S. Code).

35. Selon l'article 797(6) du *Power Act* :

in addition to the power and development purposes for which licenses are issued, [the Federal energy regulatory commission] shall give equal consideration to the purposes of energy conservation, the protection, mitigation of damage to, and enhancement of, fish and wildlife (including related spawning grounds and habitat), the protection of recreational opportunities, and the preservation of other aspects of environmental quality.

36. Les demandeurs d'une autorisation d'implantation d'un ouvrage hydroélectrique doivent fournir au soutien de leur demande au FERC des informations sur l'impact du projet sur l'environnement, incluant la faune et la flore affectées ainsi qu'une description visuelle des lieux visés. Le paragraphe 5.6 de l'*Integrated License Application Process*, 18 CFR Part 5, se lit comme suit :

The potential applicant must include in the pre-application document:

(...)

(ix) **Aesthetic resources.** A description of the visual characteristics of the lands and waters affected by the project. Components of this description include a description of the dam, natural water features, and other scenic attractions of the project and surrounding vicinity. Potential applicants are encouraged to supplement the text description with visual aids.

37. Le FERC analyse ensuite cette information lorsqu'il étudie l'opportunité d'accorder ou non l'autorisation d'implanter un ouvrage hydroélectrique.

38. L'analyse de ce critère d'esthétique et son appréciation a conduit, à quelques reprises, au rejet de la demande d'autorisation par le FERC, en ce qu'il a considéré que le bénéfice qu'il y avait à conserver la valeur esthétique des lieux était supérieur à celui qu'il y avait à produire de l'électricité.
39. Il faut néanmoins souligner que depuis la décision ancienne, *Namekagon Hydro Co.*, 12 F.P.C. 203 (July 30, 1953), de manière constante, le FERC et la Cour d'appel fédérale statuant en appel des décisions de la FERC ont rejeté des demandes d'autorisation en raison du préjudice visuel lorsqu'étaient en cause des lieux aux caractéristiques uniques.
40. Nous citons à titre d'exemple les extraits suivants:

Scenic Hudson Preservation Conference, Town of Cortlandt, Town of Putnam Valley and Town of Yorktown, Petitioners, v. Federal Power Commission, Respondent, Andconsolidated Edison Company of New York, Inc., Intervener, 354 F.2d 608 :

The Storm King project is to be located in an area of unique beauty and major historical significance. The highlands and gorge of the Hudson offer one of the finest pieces of river scenery in the world. The great German traveler Baedeker called it "finer than the Rhine." Petitioners' contention that the Commission [Federal Power Commission] must take these factors into consideration in evaluating the Storm King project is justified by the history of the Federal Power Act.

Summit Hydropower, 1 FERC 1 61,010, 61,078 (Oct. 5, 1992) (order granting rehearing, rescinding license & denying license application) (FERC P-8263, Accession No. 19921008-0123).

(...) The falls constitute an aesthetic, cultural, and recreational asset which brings tourists to the area. 2/ A 300-foot-long by 54-foot-high cascading waterfall and deep narrow rock-ledged gorge at the lower falls are the site's major aesthetic attraction. The falls and gorge combination, which is considered to be unique, is not only Norwich's most outstanding natural feature but one of the prime waterfall gorge combinations in the state. 3/ The flow rate of the river increases and decreases quickly and dramatically in response to rainfall, and the appearance, sound, and atmospheric effect of the falls vary widely, depending upon the amount of streamflow present. Rainbows and ice formations are produced by the mist that is generated when the river's flows over the falls are high. 4/ In addition, the Yantic Falls area, also known as "Indian Leap," is of historical and cultural interest as the site of the last great battle between the Narrangansett Indians and the Mohegans, led by Chief Uncas, alleged to be the legendary Last of the Mohegans. (...)

Thomas Hohman, 71 FERC ¶ 61,355 (June 19, 1995)

Barberville Falls is considered to be a unique natural feature and an important recreational and visual resource both locally and regionally.

[...]

As noted, recreational use of the project area is largely due to the aesthetic quality of the falls. Because project construction and operation would permanently diminish the aesthetic quality of the area, the recreational experience at and use of the area would also be adversely affected.

Based on the above, and the staff's analysis in the final EA, we conclude that the construction, operation, and maintenance of the Barberville Hydroelectric Project, even with the proposed and recommended mitigative measures, would not be best adapted to the comprehensive development of the Poestenkill Creek.

Preserving the Barberville Falls area in its current condition is a far more valuable public interest use of the resource than is the development of the site's potential for generating hydroelectric power. Therefore, we deny the application for a license for this project.

41. En somme, aux États-Unis, selon la jurisprudence, il apparaît nécessaire qu'un lieu aux caractéristiques uniques soit en cause pour que le préjudice visuel puisse, à lui seul, être invoqué pour empêcher l'implantation d'un ouvrage hydroélectrique. Toutefois, il y a lieu de rappeler que l'*Integrated License Application Process* exige l'analyse de l'impact visuel dans tous les cas, peu importe les caractéristiques du lieu. De plus, la restriction aux sites ayant des caractéristiques uniques est jurisprudentielle et ne ressort pas du texte de loi.
42. Au contraire, dans le cadre du régime français étudié ci-haut, les tribunaux protégeront les efforts des municipalités à « préserver un cadre de vie » peu importe si le site en cause possède des caractéristiques uniques ou non.

IV. LE RÔLE DES MUNICIPALITÉS DANS LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET DES MILIEUX DE VIE

43. La Cour suprême du Canada reconnaît que les municipalités doivent occuper le premier plan en matière de protection de l'environnement. Elle a consacré à cette fin leur rôle de fiduciaire de la protection de l'environnement au profit de la collectivité, tout en consacrant l'importance du respect du principe de subsidiarité dans un fédéralisme coopératif, ce principe impliquant le respect des compétences et considérations propres à chaque palier gouvernemental :

R. c. Hydro-Québec, [1997] 3 R.C.S. 213, 266-267 :

Au cours des dernières années, on a demandé de plus en plus à notre Cour d'examiner l'interaction entre les pouvoirs législatifs du Parlement et ceux des législatures provinciales en ce qui concerne la protection de l'environnement. Qu'elles soient considérées positivement comme des

stratégies en vue de maintenir un environnement propre, ou négativement comme des dispositions prises en vue de combattre les maux engendrés par la pollution, il ne fait pas de doute que ces mesures visent un objectif public d'une importance supérieure, objectif que tous les niveaux de gouvernement et les nombreux organismes de la communauté internationale ont entrepris de plus en plus de poursuivre. Au tout début des motifs de notre Cour dans ce qui est peut-être l'arrêt de principe, *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, 1992 CanLII 110 (CSC), [1992] 1 R.C.S. 3, aux pp. 16 et 17, la question est exposée succinctement de la manière suivante:

La protection de l'environnement est devenue l'un des principaux défis de notre époque. Pour y faire face, les gouvernements et les organismes internationaux ont participé à la création d'un éventail important de régimes législatifs et de structures administratives. [...]

(nous soulignons)

44. Plus particulièrement, la Cour suprême du Canada met en avant le fait que la proximité des municipalités avec leurs citoyens leur permet d'agir directement sur leur milieu de vie et fait d'elles les organismes publics les plus aptes à agir efficacement dans ce domaine :

114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville de), [2001] 2 R.C.S. 241, 248-249 :

...notre avenir à tous, celui de chaque collectivité canadienne, dépend d'un environnement sain. [...] Notre Cour a reconnu que « [n]ous savons tous que, individuellement et collectivement, nous sommes responsables de la préservation de l'environnement naturel [...] la protection de l'environnement est [...] devenue une valeur fondamentale au sein de la société canadienne.

[...]

Cette instance surgit à une époque où les questions de gestion des affaires publiques sont souvent examinées selon le principe de la subsidiarité. Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population. S'exprimant au nom de la majorité dans *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, par. 127, le juge La Forest écrit que « la protection de l'environnement est un défi majeur de notre époque. C'est un problème international qui exige une action des gouvernements de tous les niveaux » (je souligne). Dans ses motifs, il cite avec approbation un extrait de Notre avenir à tous, rapport publié en 1988 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (« Commission Brundtland »), créée par les Nations Unies. Cette com-

mission a recommandé que « les autorités locales [soient] habilitées à renforcer, mais non pas à libéraliser, les normes nationales ». »

(nous soulignons)

45. La Cour d'appel du Québec reconnaît également l'importance fondamentale des questions touchant à l'environnement et a même consacré leur caractère d'ordre public.

Abitibi (Municipalité régionale de comté d') c. Ibitiba ltée, (1993) CanLII 3768 (QC CA), pp. 11 et 16 :

La protection de l'environnement et l'adhésion à des politiques nationales est, à la fin de ce siècle, plus qu'une simple question d'initiatives privées, aussi louables soient-elles. C'est désormais une question d'ordre public.

[...]

C'est, au fond, toute la perception et la psychologie des propriétaires par rapport au respect de l'environnement et la préservation de la nature qui sont à changer. On ne peut plus admettre désormais que des individus ignorent systématiquement, en ne leur accordant aucune importance, les règles de la protection de l'environnement, puis, ayant placé la collectivité devant une situation de fait, viennent ensuite se plaindre des inconvénients financiers et économiques qui peuvent leur résulter d'une exécution forcée et en nature, des prescriptions de la loi et de la remise en état des lieux pour les générations actuelles et futures.

(nous soulignons)

46. Depuis 2006, le développement durable s'inscrit dans une tendance reconnue par le Gouvernement du Québec avec sa *Loi sur le développement durable* (RLRQ c. D-8.1.1) qui prévoit notamment ce qui suit à ses articles 2 et 6 :

2. Dans le cadre des mesures proposées, le « développement durable » s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement. (...)

6. Afin de mieux intégrer la recherche d'un développement durable dans ses sphères d'intervention, l'Administration prend en compte dans le cadre de ses différentes actions l'ensemble des principes suivants:

- a) « santé et qualité de vie » : les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature;

- b) « équité et solidarité sociales » : les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales;
- c) « protection de l'environnement » : pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement;
- d) « efficacité économique » : l'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement;
- e) « participation et engagement » : la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique;
- f) « accès au savoir » : les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en oeuvre du développement durable;
- g) « subsidiarité » : les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés;
- h) « partenariat et coopération intergouvernementale » : les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci;
- i) « prévention » : en présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source;
- j) « précaution » : lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement;
- k) « protection du patrimoine culturel » : le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification,

sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent;

- l) « préservation de la biodiversité » : la diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens;
- m) « respect de la capacité de support des écosystèmes » : les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité;
- n) « production et consommation responsables » : des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficience, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources;
- o) « pollueur payeur » : les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci;
- p) « internalisation des coûts » : la valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

(nous soulignons)

47. L'importance de la protection de l'environnement, dans le sens le plus dynamique, global et évolutif de cette expression, la prédominance du principe de subsidiarité ainsi que l'application du principe de précaution sont des critères fondamentaux dans l'appréciation du caractère « durable » d'un développement donné.

V. L'INTÉGRATION DES CRITÈRES ENVIRONNEMENTAUX ET DE MILIEU DE VIE

48. Dans sa décision numéro D-2013-166 rendue dans le dossier numéro R-3841-2013 opposant Hydro-Québec à la Ville de Terrebonne, la Régie est venue rappeler qu'en l'absence d'une entente entre le distributeur et une municipalité, elle possède une compétence exclusive pour fixer les conditions d'installation d'un réseau de distribution d'électricité dans une emprise municipale.
49. Elle rappelle également qu'elle doit, pour ce faire, tenir compte des principes prévus à l'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* ainsi que de ceux déjà établis par la jurisprudence au nombre desquels figurent les impacts potentiels du projet sur l'environnement :

[73] Se fondant sur une interprétation large de l'article 5 de la Loi, l'UMQ considère que la Régie n'est pas liée au seul critère économique, mais qu'elle doit aussi assurer la conciliation entre l'intérêt public, la protection des consommateurs et un traitement équitable du Distributeur, en favorisant la satisfaction des besoins énergétiques dans une perspective de développement durable et d'équité au plan individuel comme au plan collectif.

(...)

[76] Ainsi, de l'ensemble des décisions déposées par les participants, la Régie retient qu'en l'absence d'entente entre une municipalité et le Distributeur, elle possède une compétence exclusive pour fixer les conditions d'installation d'un réseau de distribution d'électricité dans une emprise municipale. En exerçant sa juridiction, la Régie doit tenir compte des critères établis par la jurisprudence mais également des principes prévus à l'article 5 de la Loi. Dans cette optique, la Régie doit tenir compte des impacts environnementaux lorsqu'elle fixe les conditions d'installation d'un réseau de distribution d'électricité.

(nous soulignons)

50. Toutefois, la Régie exclut de son analyse de l'impact environnemental des équipements qu'Hydro-Québec veut implanter sur le territoire d'une municipalité, le préjudice visuel engendré par la présence de la ligne aérienne d'alimentation :

[77] L'article 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* définit ce qu'est l'environnement au sens de cette loi. Il s'agit de l'eau (de surface ou souterraine où qu'elle se trouve), de l'atmosphère (l'air ambiant qui entoure la terre, à l'exclusion de l'air qui se trouve à l'intérieur d'une construction ou d'un espace souterrain), du sol (tout terrain ou espace souterrain, même submergé d'eau ou couvert par une construction), de toute combinaison de l'un ou l'autre ou, d'une manière générale, le milieu ambiant avec lequel les espèces vivantes entretiennent des relations dynamiques.

[78] Quant à ce qui constitue un polluant au sens de cette loi, il est défini comme étant un contaminant (une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement) ou un mélange de plusieurs contaminants, présents dans l'environnement en concentration ou quantité supérieure au seuil permmissible déterminé par règlement du gouvernement ou dont la présence dans l'environnement est prohibée par règlement du gouvernement. Enfin, la pollution est l'état de l'environnement lorsqu'on y trouve un polluant.

[79] La Régie conclut que la présence de poteaux servant d'infrastructures aux installations d'entreprises de services publics ne peut certes être incluse dans l'une ou l'autre de ces définitions de contaminants ou polluants. Par rapport à la position défendue par la Ville et l'UMQ, il s'agirait tout au plus d'une nuisance, qui est qualifiée par ces dernières de « pollution visuelle ».

51. Par ailleurs, la Régie souligne qu'elle peut fixer des conditions d'installation d'un réseau de distribution d'électricité en tenant compte des particularités de chaque dossier.
52. L'UMQ réitère que la notion d'environnement doit être interprétée de manière évolutive et non pas se restreindre à la définition qui en est donnée par l'article 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, de telle sorte qu'elle couvre également la protection des milieux de vie.
53. L'article 5 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* confère à la Régie le pouvoir de tenir compte de l'esthétique et de la préservation des paysages en tant que composantes du développement durable.
54. Aussi, la Régie n'est pas limitée dans son analyse aux termes de l'article 5 de la *Loi sur la Régie* à considérer le « développement durable », mais peut, plus largement, examiner tout élément susceptible de contribuer à assurer l'« intérêt public ». En d'autres termes, la Régie n'est pas tenue d'aborder le préjudice esthétique nécessairement sous l'angle environnemental.
55. L'UMQ soutient que, même si la Régie a écarté jusqu'à présent le préjudice visuel de son analyse, celui-ci devrait être considéré au même titre que les autres atteintes à l'environnement, en particulier lorsque les coûts des différents tracés envisagés sont similaires, comme c'est le cas en l'espèce.
56. L'implantation d'une ligne sur le trajet retenu par Hydro-Québec qui longe l'avenue Québec comme le souhaite le distributeur anéantirait les efforts d'amélioration de Rouyn-Noranda décrits plus haut.

VI. CONCLUSION

57. **CONSIDÉRANT** le rôle de premier plan qu'une municipalité doit jouer en matière de protection de l'environnement;
58. **CONSIDÉRANT** que la proximité d'une municipalité avec ses citoyens lui permet d'agir directement sur leur milieu de vie et fait d'elle l'organisme public le plus apte à agir efficacement dans ce domaine;
59. **CONSIDÉRANT** qu'Hydro-Québec désire implanter un tronçon de ligne à un endroit où Rouyn-Noranda s'efforce depuis plusieurs années à améliorer le paysage urbain;
60. **CONSIDÉRANT** que le coût de réalisation du tracé alternatif proposé par Rouyn-Noranda est similaire, sinon moindre, à celui retenu par Hydro-Québec et donc que cette dernière ne peut prétendre à aucun argument de nature économique pour imposer son tracé le long de l'avenue Québec;

61. **CONSIDÉRANT** que la Régie a l'autorité, en vertu de l'article 5 de sa loi, de trancher le présent litige en fonction notamment du préjudice esthétique causé par un des tracés et ce faisant, peut s'inspirer des régimes français et américains étudiés ci-haut.

POUR CES MOTIFS, L'UMQ DEMANDE À LA RÉGIE DE L'ÉNERGIE :

REJETTER la demande d'Hydro-Québec;

ORDONNER à Hydro-Québec de construire le tronçon en litige selon le tracé proposé par la Ville de Rouyn-Noranda.

Montréal, ce 19 novembre 2014

(s) LeChasseur avocats

LeChasseur avocats ltée

Procureurs de l'UMQ