

Projet de loi 122 visant
à reconnaître que les
municipalités sont des
gouvernements de
proximité et à
augmenter leur
autonomie et leurs
pouvoirs

Février 2017



Mémoire du ROBvQ

Rédaction:

Marie-Claude Leclerc, Directrice générale

Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ)
870, avenue de Salaberry, bureau 106, Québec (Québec) G1R 2T9
Téléphone : 418 800-1144, poste 8

mcleclerc@robvq.qc.ca

Avec la collaboration de:

Antoine Verville, ROBVQ
Caroline Brodeur, ROBVQ
Denise Cloutier, ROBVQ
Aline Gagnon, ROBVQ
Sylvain Michon, ROBVQ
Jean-Paul Raïche, ROBVQ

Table des matières

1. Introduction.....	5
2. Présentation de l'organisme.....	6
Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec	6
Les organismes de bassins versants (OBV)	6
3. Considérations d'ordre général	7
4. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.....	8
5. Loi sur les cités et villes.....	11
5.1 Statut légal de l'eau et outils économiques	11
6. Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles	12
6.1 Utilisation du territoire agricole	12
7. Conclusion.....	12

1. Introduction

Ce mémoire présente les commentaires du Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) quant au projet de loi 122 visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autotomie et leurs pouvoirs. Plus précisément, les commentaires du ROBVQ porteront sur la gestion de l'eau et la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi des cités et villes et la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.

Bien que de très nombreux domaines de l'aménagement du territoire ont une incidence sur l'eau et qu'il aurait été pertinent que nous commentions largement le projet de loi soumis, compte tenu du temps alloué et de nos maigres ressources, nous avons centré nos commentaires sur ce qui nous est apparu essentiel.

2. Présentation de l'organisme

2.1 Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec

Le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) compte comme membres les 40 organismes de bassins versants (OBV) agissant sur l'ensemble du territoire québécois méridional. Ceux-ci sont mandatés par la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. En plus de représenter ses membres, le ROBVQ a pour mandat de promouvoir les grands principes de la gouvernance participative et de la gestion intégrée et concertée de l'eau par bassin versant. Le ROBVQ est, dans le cadre de la réalisation de ce mandat, le partenaire privilégié du gouvernement du Québec.

2.2 Les organismes de bassins versants (OBV)

La mission dévolue aux OBV, en vertu de *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, est d'élaborer et de mettre à jour un plan directeur de l'eau (PDE) et d'en promouvoir et suivre la mise en oeuvre, en s'assurant d'une représentation équilibrée des utilisateurs et des divers milieux intéressés, dont le milieu gouvernemental, autochtone, municipal, économique, environnemental, agricole et communautaire.

Il existe 40 OBV reconnus par le gouvernement du Québec et agissant sur l'ensemble du territoire québécois méridional (figure 1). Ces OBV regroupent près de 900 acteurs de l'eau à l'échelle provinciale, en plus de travailler directement avec les citoyens de leur territoire.

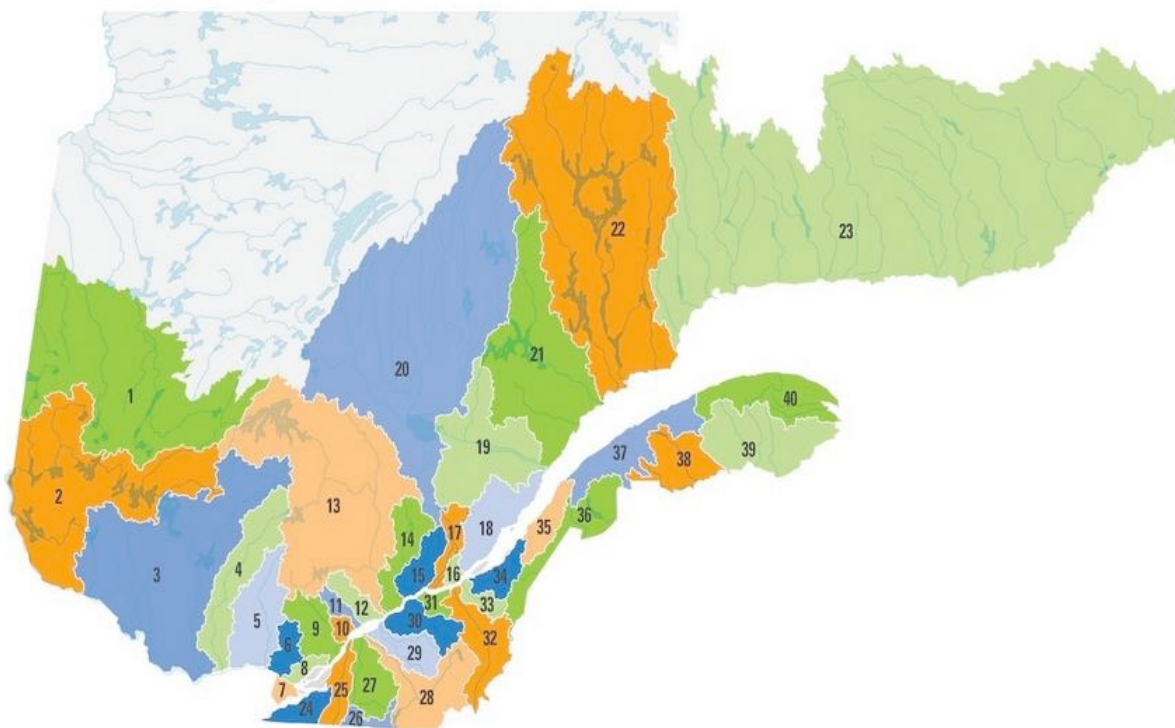


Figure 1. 40 zones de gestion intégrée de l'eau par bassin versant

3. Considérations d'ordre général

Les remarques du ROBVQ concernant cet important chantier visant la modification de plus de 30 lois concernant le domaine municipal seront presque exclusivement centrées sur la gestion et la gouvernance de l'eau, notre principal domaine d'expertise.

3.1 Sans concertation, pas de réglementation

Accorder un plus grand pouvoir aux gouvernements de proximité afin qu'ils puissent répondre adéquatement aux besoins de leurs collectivités est un choix judicieux selon nous. Les municipalités jouent un rôle primordial sur le bonheur direct des citoyens et nous voyons d'un bon oeil l'ajout de pouvoirs leur permettant de jouer effectivement ce rôle.

Cependant, le Projet de loi tel que déposé affirme également l'unilatéralité des décisions municipales, ce que ne vient pas sauver la nécessité qui leur est imposée de se doter d'une politique d'information et de consultation.

La Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection est très claire en ce qui concerne la gestion de l'eau. Cette loi précise que : "La gestion des ressources en eau doit être réalisée de **manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques** désignées en application du paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 14¹."

C'est la raison pour laquelle, dans toutes les régions du Québec méridional, la concertation au sein des organismes de bassins versants devrait être faite adéquatement avant de mettre en place une réglementation en matière d'eau par une municipalité. Cette disposition législative aurait permis, par exemple, que les municipalités de la couronne nord et la ville de Québec participent à un exercice de concertation avec l'OBV de la Capitale avant l'adoption du règlement de contrôle intérimaire (RCI) pour la protection de sa source d'eau potable, qui a non seulement créé énormément de mécontentement sur plusieurs années, mais également engendré des coûts énormes (en temps, ressources humaines et financières, sans compter les ressources nécessaires à la tenue d'un procès), autant pour la ville que les autres municipalités, que pour le gouvernement du Québec.

Si le Québec gère son eau de façon concertée, c'est aussi pour éviter les conflits d'usages. Il n'est pas acceptable qu'une municipalité impose ses vues aux autres municipalités sans leur permettre de discuter dans un environnement neutre. C'est la raison pour laquelle nous recommandons que dorénavant, "sans concertation, pas de réglementation" : avant d'adopter une modification réglementaire concernant l'eau, les municipalités devront avoir déployé les

¹ Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (RLRQ, c. 6.2), article 14.

² Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (RLRQ, c. 6.2), article 15. (...) Le ministre doit en outre transmettre copie du plan aux ministères

efforts nécessaires afin de trouver une solution viable pour tous les partis au sein même de l'OBV concerné, organisme neutre qui possède tous les éléments d'information nécessaire à la prise de décision concertée.

Recommandation 1 : Le ROBVQ recommande que, dans les cas où la réglementation touche plus d'un territoire municipalisé, la concertation au sein des organismes de bassins versants (OBV) avant l'adoption d'une réglementation concernant l'eau soit une condition *sine qua non*. Cet effort de concertation devra être documenté et transmis au gouvernement, sur demande.

4. Loi sur l'aménagement et l'urbanisme

4.1 Densification et développement durable

Le projet de loi propose à plusieurs reprises des références à la densification et au développement durable, comme le démontre l'article 3 du projet de loi, qui vise l'insertion de l'article 85.5 dans la LAU : "Une municipalité peut délimiter, dans son plan d'urbanisme, toute partie de son territoire qui constitue une zone de **requalification** à l'intérieur de laquelle aucune modification réglementaire ne sera sujette à l'approbation référendaire. Une telle zone vise un territoire que le conseil estime devoir prioritairement faire l'objet de rénovation urbaine, de réhabilitation ou de **densification**, dans une **perspective de développement durable**".

Par contre, aucune mention n'est faite sur la façon d'utiliser ce "nouveau pouvoir". Le développement durable est associé au tétraèdre environnement, société, économie et éthique. Le développement d'une vision du développement durable, c'est aussi la prise de décision partagée et concertée, la construction des savoirs et des solutions, le partage des informations, la transparence.

L'histoire récente du Québec démontre sans l'ombre d'un doute que le pouvoir politique peut être opaque et unidirectionnel. C'est pourquoi le ROBVQ recommande que des balises claires soient fournies aux municipalités afin qu'elles développent leur vision du développement durable. Voici, à titre d'exemples, des balises à considérer dans cet exercice : capacité de support des bassins versants, impacts cumulatifs des activités, maintien des services écologiques, ne pas augmenter la vulnérabilité des collectivités, etc.

Recommandation 2 : Le ROBVQ recommande que des balises claires soient fournies aux municipalités afin qu'elles développent une vision à long terme qui s'accorde au développement durable et qui soit adaptée à leur contexte territorial.

D'autre part, bien que le ROBVQ soit favorable à une meilleure densification du territoire, dans certains cas, la densification du territoire n'est pas la solution pour les ressources en eau. La prise en compte de la capacité de support du bassin versant est essentielle à la prise de décision sur la densification du territoire et évitera des erreurs d'aménagement du territoire tel qu'on en connaît partout au Québec et qui causent, par exemple, des inondations répétées dans le bassin de la Lorette ou encore la perte de milieux humides essentiels à Laval.

Recommandation 3 : Le ROBVQ recommande que les municipalités travaillent en étroite collaboration avec leurs OBV afin de déterminer la capacité de support des bassins versants qu'ils souhaitent densifier et qu'elles respectent cette capacité en n'ajoutant pas de pression urbaine aux endroits à risque.

Cette démarche devrait, au minimum, s'inscrire dans la démarche d'étude de vulnérabilité et de plan de protection des sources prévues au RPEP.

4.2 Restrictions des activités agricoles

L'article 4 du Projet de loi prévoit la modification de l'article 113 de la LAU, par l'ajout à la fin du 2^e alinéa du paragraphe suivant :

« 23. prescrire toute autre mesure complémentaire destinée à répartir les divers usages, activités, constructions et ouvrages sur son territoire et à les soumettre à des normes, une telle mesure **ne pouvant toutefois avoir pour effet de restreindre les activités agricoles** au sens de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1) dans une zone agricole établie en vertu de cette loi. »

Le ROBVQ comprend l'essence de cet article, mais juge que les municipalités ne seront pas outillées, avec un tel article, pour protéger les milieux humides d'intérêts en territoire agricole par exemple. Il doit être possible pour les municipalités de restreindre les activités agricoles, que ce soit pour protéger ou créer des milieux humides, pour protéger les sources d'eau potable ou encore pour préserver l'espace de liberté des cours d'eau.

Recommandation 4 : Le ROBVQ recommande que les municipalités aient la possibilité de restreindre les activités agricoles à des fins de protection des ressources en eau et qu'elles aient accès à un programme d'indemnisation destiné à compenser les propriétaires agricoles, lorsque les activités agricoles de celles-ci sont restreintes pour ces fins.

4.3 Ajout demandé

Les municipalités ont demandé au gouvernement d'exercer pleinement leur pouvoir de gouvernement de proximité, ce que l'on comprend et respecte. Par contre, selon nous et contrairement à quelques intervenants qui ont présenté un mémoire en Commission parlementaire sur ce projet de loi, l'augmentation des responsabilités vient également avec une reddition de comptes plus importante.

Toutes les municipalités du Québec doivent "prendre en considération" les éléments des plans directeurs de l'eau (PDE) qui s'appliquent à leur territoire, et ce pour toutes les décisions qu'ils

prennent qui concernent l'eau et tous les autres domaines qui ont une incidence sur l'eau². Cette obligation existe depuis près de 10 ans. Comment se fait une "prise en considération" ? Est-ce que les décisions prises par les municipalités qui ont un impact sur l'eau sont meilleures depuis 2009, date d'entrée en vigueur de la Loi ? Non. Les plans directeurs de l'eau des OBV sont des outils d'aide à la décision. S'ils ne sont pas utilisés par les décideurs, comment le gouvernement peut-il affirmer que le Québec gère ses ressources en eau adéquatement ? La "prise en considération des PDE" par les municipalités doit être balisée et documentée par les municipalités. Les décisions que prennent les municipalités en gestion de l'eau, comme dans tout autre domaine, sont opposables. La prise en considération des PDE et la documentation de cette prise en considération éviteraient des situations comme celle vécue à Charlevoix où une MRC a été incapable de prouver avoir agi avec diligence dans le libre écoulement de l'eau et qui a été contrainte de payer des frais de plus de 600 000\$ à un propriétaire terrien pour les dommages subits³.

Recommandation 5 : Le ROBVQ recommande qu'un article soit ajouté à la LAU afin de baliser la prise en considération des plans directeurs de l'eau et que cette prise en considération soit documentée, annuellement par les municipalités. Ces informations devraient être rendues publiques.

² Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (RLRQ, c. 6.2), article 15. (...) Le ministre doit en outre transmettre copie du plan aux ministères et organismes du gouvernement ainsi qu'aux **municipalités régionales de comté, aux communautés métropolitaines et aux municipalités locales** dont le territoire est compris en tout ou en partie dans l'unité hydrographique visée par ce plan, **afin qu'ils le prennent en considération dans l'exercice des attributions qui leur sont conférées par la loi dans le domaine de l'eau ou dans tout autre domaine ayant une incidence sur l'eau.**

³ Tremblay c. Municipalité régionale de comté de Charlevoix-Est, 2017 QCCS 91

5. Loi sur les cités et villes

5.1 Statut légal de l'eau et outils économiques

L'eau n'est pas une ressource naturelle au sens de la loi. La Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer sa protection précise que l'eau a un statut légal de *res communes* au Québec⁴. À titre de "**ressource du patrimoine commun** de la nation québécoise" et puisqu'elle est essentielle à la vie⁵, l'eau n'est pas considérée comme un bien appropriable.

Ce qui signifie concrètement que bien qu'il soit précisé dans le projet de loi qu'il n'est pas possible pour les municipalités de taxer les ressources naturelles⁶, les municipalités pourront taxer l'eau, puisque l'eau n'est pas une ressource naturelle au sens de la loi. Concrètement, l'article 58 du projet de loi, ajoutant, après l'article 500 de la Loi sur les cités et villes, ce qui suit : "500.1 (...) La municipalité n'est pas autorisée à imposer les taxes suivantes : (...) 11. une taxe à l'égard d'une ressource naturelle ;

(...)

500.6 Toute municipalité peut exiger toute redevance pour contribuer au financement d'un régime de réglementation relevant d'une de ses compétences. La redevance peut aussi avoir pour but principal de favoriser, par son influence sur le comportement des personnes, l'atteinte des objectifs du régime."

Le projet de loi accorde aux municipalités un pouvoir général de taxation et un pouvoir d'exiger des redevances réglementaires. Ce pouvoir permettra une fiscalité créative aux municipalités qui pourront ainsi développer des outils économiques afin de préserver leurs sources d'eau potable ou encore leurs milieux humides, par le biais de redevances pour les services écologiques, d'allègements fiscaux pour la conservation ou encore par la taxation pour l'imperméabilisation des sols par exemple. Le ROBVQ est heureux de voir que les municipalités seront en mesure de développer des outils économiques afin d'atteindre des objectifs de préservation des ressources en eau.

Cependant, le ROBVQ met en garde le gouvernement sur cette question : les municipalités pourraient développer des taux différents (dans un bassin versant pour une même rivière par exemple) de taxation et de redevances ce qui risque de devenir une anarchie fiscale.

⁴ Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection (RLRQ, c. 6.2), article 1.

⁵ *Supra*, notes introductives.

⁶ Exemple, article 58 du projet de loi, modifiant l'article 500.1 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme : (...) La municipalité n'est pas autorisée à imposer les taxes suivantes : (...) 11. une taxe à l'égard d'une ressource naturelle ;

Recommandation 6 : Le ROBVQ recommande que le gouvernement balise la réglementation municipale concernant la taxation et les redevances des ressources en eau afin de tenir compte de l'échelle de gestion de l'eau qui est le bassin versant.

6. Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

6.1 Utilisation du territoire agricole

Le dernier article qui retient l'attention du ROBVQ est l'article 185 du projet de loi, modifiant l'article 80 de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, par l'ajout, à la fin, de l'alinéa suivant : "Le gouvernement peut en outre prévoir, **par règlement, les cas où l'utilisation de lots à une fin autre que l'agriculture est permise sans autorisation de la commission**. Ce règlement doit prévoir des conditions qui minimisent l'impact des utilisations permises sur les activités et les entreprises agricoles existantes ou leur développement et sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants."

Le ROBVQ voit ici, la possibilité pour les municipalités de protéger leurs sources d'eau potable, l'espace de liberté des cours d'eau, les milieux humides, etc. Cet article est pourtant dangereux s'il n'est pas mieux balisé, car il ouvre pour le moment, un pan de mur complet ou les développements résidentiels en milieu agricole seraient les bienvenues.

Recommandation 6 : Le ROBVQ recommande que l'article 185 du projet de loi soit modifié afin d'ajouter les raisons permettant l'utilisation de cet article: (...) les cas où l'utilisation de lots à une fin autre que l'agriculture est permise sans autorisation de la commission pour des raisons de protection des ressources en eau, conservation, zones à risques d'éboulement, etc.

7. Conclusion

Le ROBVQ est favorable au projet de loi 122 tel que déposé par le gouvernement du Québec, bien que nous ayons proposé quelques bonifications qui tiennent compte de la situation particulière des ressources en eau.

Le ROBVQ tient à souligner que le Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection (RPEP) ne donne pas le droit aux municipalités d'aller plus loin que le règlement provincial pour protéger leurs sources d'eau potable, ce qui nous semble être en contradiction avec l'objet du présent projet de loi qui vise justement à remettre plus de pouvoir entre les mains des municipalités.

L'augmentation des pouvoirs pour les municipalités devrait leur permettre de protéger les sources d'eau potable, les milieux humides, l'espace de liberté des cours d'eau, etc., pas uniquement le pouvoir de développer de nouveaux quartiers.