



**Mémoire présenté à la
Commission de l'aménagement du territoire**

**Dans le cadre de l'étude du projet de loi n°62
*Loi sur les compétences municipales***

Mars 2005

Fondation Rivières
5834, rue Clark
Montréal, Québec
H2T 2V7
Téléphone : (514) 272-2666
Sans frais : 1-866-774-8437
Courriel : Fondationrivieres@videotron.ca

Table des matières

1. Introduction.....	1
2. Analyse des répercussions appréhendées du projet de loi n°62 sur la protection des rivières et des lacs.....	3
Article 12.....	3
Article 18.....	4
Article 21.....	5
Article 92.....	7
Article 93.....	7
Article 103.....	7
Article 106.....	9
Article 107.....	9
Article 123.....	11
Article 124.....	13
Article 137.....	16
3. Conclusion.....	16
Annexe - Liste des recommandations de la Fondation Rivières à l'égard du projet de loi n°62.....	18



1. Introduction

La Fondation Rivières est un organisme à but non lucratif, créé le 26 novembre 2002, qui milite en faveur de la préservation des rivières à leur état naturel. La Fondation a pour mission de sensibiliser et éduquer, de faire découvrir la beauté des rivières, de favoriser le développement écotouristique et de soutenir les citoyens et groupes dans leurs démarches de protection des rivières. Elle s'implique également sur des dossiers liés aux milieux humides et à la contamination des rivières. La Fondation bénéficie du soutien de près de cent artistes qui parrainent ou marrainent des rivières du Québec et compte plus de 780 membres.

La Fondation Rivières tient d'abord à remercier la Commission sur l'Aménagement du territoire pour avoir accepté de recevoir les préoccupations de notre organisation dans le cadre des consultations particulières entourant le projet de loi n°62. Les interventions de la Fondation étant guidées par une volonté d'assurer la protection des rivières, notre organisation présentera dans ce mémoire ses préoccupations en regard de certains articles particuliers du projet de loi dont l'application est susceptible d'avoir des impacts majeurs non seulement sur les rivières, mais également sur les lacs et les milieux humides.

Aujourd'hui, l'importance des rivières pour le développement humain – tant social qu'économique – n'est plus à démontrer. La population s'attend ainsi à ce que les rivières soient protégées pour le bien-être de la société actuelle, mais également pour que les générations futures puissent en bénéficier. Cette volonté oblige à ce que les projets de développement mis en place sur le territoire, de même que les diverses responsabilités assumées par les instances publiques locales, régionales et nationales, s'inscrivent dans le respect de l'intégrité environnementale des rivières.

Or, la Fondation constate actuellement de profondes lacunes en regard de la façon de gérer les rivières, lesquelles constituent une entrave à tout développement régional durable et harmonieux. Régulièrement, la Fondation est interpellée par des citoyens aux prises avec d'importants problèmes de non-transparence en regard de projets développés par leur

municipalité ou leur MRC. Qu'il s'agisse de projets s'inscrivant dans les secteurs de l'énergie, du transport ou de la gestion des cours d'eau, le principal problème de base est souvent le même : le manque de transparence et l'absence de règles obligeant la diffusion des informations aux premiers concernés que sont les citoyens.

Ces cas sont bien réels et se déroulent actuellement un peu partout au Québec. L'exemple de la gestion du pont de la rivière Mékinac par une société para-municipale témoigne de ce problème de transparence. Les états financiers de la société sont gardés confidentiels et les citoyens doivent multiplier les demandes d'accès à l'information dans l'espoir d'y avoir accès. La même situation prévaut à Saint-Damien où une entreprise voulait aménager un projet de traitement de boues de fosses septiques. Une société para-municipale aurait contribué au projet, mais encore ici selon des règles occultes. Malgré que les citoyens aient demandé de l'information, ils n'ont rien obtenu.

Un scénario semblable de non-transparence se répète dans différents dossiers. Les cas de petites centrales hydroélectriques sont particulièrement éloquentes à cet effet. À Notre-Dame-de-Montauban par exemple, la municipalité et la MRC de Mékinac souhaitent développer une petite centrale en agissant dans le secret le plus complet. Pour que les informations sur le projet commencent à circuler, une importante mobilisation citoyenne aura dû l'exiger. Mais l'accès à l'information demeure complexe, d'autant plus que les médias sont dorénavant interdits aux séances du conseil municipal.

Dans le cadre du projet hydroélectrique sur la rivière Magpie, développé par une société en commandite à laquelle prend part la MRC de Minganie, et du projet de petite centrale privée à Angliers, en Abitibi-Témiscamingue, les promoteurs refusent encore de montrer leurs vraies cartes. Les citoyens sont pris en otage et toutes les études et négociations avec le promoteur sont gardées confidentielles. Rentabilité réelle du projet, coûts, conditions, remboursements, garanties et responsabilités, demeurent hors d'accès pour la population.

C'est dans un tel contexte, non reluisant mais bien réel, que le projet de loi n°62 s'inscrit. Est-ce que l'application de cette loi engendrera une amélioration de la situation? C'est dans le but de répondre à cette question que nous analyserons la portée de certains articles du projet de loi qui sont, à notre avis, les plus susceptibles d'engendrer un impact négatif sur la façon de gérer les rivières.

2. Analyse des répercussions appréhendées du projet de loi n°62 sur la protection des rivières et des lacs

Article 12. Toute municipalité locale peut constituer un organisme à but non lucratif dont le but est de fournir un soutien technique à une entreprise située sur son territoire et accorder une aide à tout organisme à but non lucratif qui fournit un soutien technique à une entreprise située sur son territoire.

En vertu de l'article 12, une municipalité pourrait subventionner de façon indirecte une entreprise privée par le biais d'un organisme à but non lucratif. Il deviendrait ainsi possible de faire indirectement ce qui est interdit ou mal vu de faire directement.

Pour éviter toute ambiguïté, il faudrait préciser ce qu'on entend par « soutien technique », car autrement nous risquons d'ouvrir la porte à des relations incestueuses entre le secteur privé et le secteur public et ce à l'insu des citoyens. Il n'est déjà pas facile pour le citoyen de suivre les multiples dossiers couverts par sa municipalité et s'il faut en plus garder l'œil ouvert sur les contrats qui lient l'organisme à but non lucratif et les entreprises commerciales, nous courrons le risque d'en perdre rapidement le fil. À titre d'exemple, dans le dossier de la centrale Magpie, il n'a pas été possible, même après les audiences publiques, d'obtenir l'entente intervenue entre la MRC de Minganie et le promoteur privé dans le cadre de la société en commandite prévue.

Nous considérons donc que l'article 12 doit être revu afin de mieux encadrer le ménage à trois entre les municipalités, les organismes à but non lucratif et le secteur privé. Il faudra aussi garantir la transparence en ce qui concerne les opérations de ces organismes à but non lucratif, ce qui implique pour les citoyens un véritable droit d'accès à l'information sur la nature du soutien technique faisant l'objet d'une entente entre les parties. De plus, l'organisme devrait être tenu de rendre compte en détails de ses opérations devant le Conseil municipal, en séance publique et ce, au moins une fois par année.

Article 18. Toute municipalité locale peut constituer avec Hydro-Québec une société en commandite qui a, entre autres objets, celui de produire de l'électricité.

Hydro-Québec doit fournir, en tout temps, au moins la moitié de l'apport au fonds commun de la société en commandite et en être le commandité.

En permettant aux municipalités de constituer avec Hydro-Québec des sociétés en commandite, l'article 18 crée un problème d'iniquité sociale. En effet, la source de revenus qui deviendrait accessible à certaines municipalités est fondée sur l'iniquité et le hasard, puisqu'elle ne bénéficierait qu'aux seules municipalités dotées de chutes appropriées. Or, le financement régional, comme la gestion d'un État et du secteur énergétique dans leur ensemble, devraient faire l'objet d'une planification concertée où le hasard n'a pas de place.

Ne risquons-nous pas, avec l'application de cet article, de voir se multiplier les projets hydroélectriques sans justification énergétique valable ? Par ailleurs, le projet de loi n°62 ne précise pas si Hydro-Québec aura l'obligation de s'associer à toute municipalité qui en fera la demande ou si elle conservera son bon vouloir.

Nous croyons que la prise en charge de l'exploitation hydroélectrique doit être entièrement maintenue sous la responsabilité d'Hydro-Québec. Le gouvernement doit garantir un juste partage de la rente hydroélectrique entre les citoyens et l'actionnaire gouvernemental. Le meilleur moyen de répartir d'une façon équitable les bénéfices engendrés par le secteur énergétique est de s'assurer qu'Hydro-Québec demeure le promoteur unique de tout projet hydroélectrique, de façon à ce que l'ensemble des municipalités puissent bénéficier des retombées réalisées.

Néanmoins, la Fondation considère que si l'article 18 devait être maintenu de façon à permettre aux municipalités de s'associer à Hydro-Québec, celui-ci devrait impérativement permettre les mêmes dispositions pour le développement de toutes les options à faibles impacts sur l'environnement, telles que l'énergie éolienne, l'efficacité énergétique, la géothermie et le solaire passif ou actif. De même, l'article devrait explicitement accorder à Hydro-Québec le pouvoir de refuser de constituer une société en commandite ou de réaliser un projet, si elle juge qu'il ne sera pas profitable économiquement ou qu'il est non-justifiable

du point de vue énergétique. Enfin, le secteur privé doit expressément demeurer exclu du secteur énergétique, afin que les retombées économiques engendrées par ces activités bénéficient à l'ensemble de la collectivité québécoise.

Article 21. Toute municipalité locale peut adopter des règlements en matière d'environnement.

En vertu de l'article 21 du projet de loi 62, les municipalités pourront adopter des règlements en matière d'environnement. Les municipalités ont déjà l'obligation d'adopter une réglementation pour protéger le littoral et les rives des lacs et des cours d'eau ainsi que leurs plaines inondables. Ces règlements doivent contenir les normes minimales prévues dans la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* adoptée par le gouvernement du Québec en décembre 1987. Cette Politique a été modifiée une première fois en juillet 1991 et de façon plus importante encore en janvier 1996. En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les MRC doivent intégrer les normes minimales de la Politique dans leurs schémas d'aménagement et, ensuite, les municipalités membres doivent adopter des réglementations pour rendre applicables les normes prévues au schéma, notamment les normes de la Politique.

En vertu des lois existantes, toutes les municipalités doivent adopter des règlements pour protéger les rives et le littoral des lacs et cours d'eau, ainsi que les plaines inondables. Toutefois, ces règlements s'en tiennent généralement aux normes minimales de la Politique car peu de municipalités vont au-delà des normes minimales obligées. De plus, il arrive que le règlement municipal ne s'applique qu'à certains cours d'eau désignés, ce qui est contraire à la Politique de janvier 1996 (qui date de 9 ans déjà), qui stipule que TOUS les cours d'eau à débit régulier ou intermittent doivent être protégés.

Par exemple, dans la MRC de Laval (ce n'est quand même pas un village), il n'y a, aux dernières nouvelles, que deux cours d'eau assujettis à la réglementation : la rivière des Prairies et la rivière des Mille Îles. Donc, même si nous avons des normes nationales, celles-ci peuvent demeurer des vœux pieux si les MRC et les municipalités ne mettent pas leurs

schémas et leurs règlements à niveau dans un délai raisonnable, ce qui n'est pas le cas lorsque le délai atteint ou dépasse 9 ans.

Par ailleurs, il est assez rare que les municipalités accordent à leur environnement une protection supérieure aux normes minimales de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables. C'est pourquoi, peu de municipalités protègent les milieux humides de leurs territoires, c'est-à-dire les marais, les marécages et les tourbières. C'est ainsi que nous pouvons nous retrouver avec une municipalité dont le zonage permet la construction résidentielle à l'intérieur d'une tourbière.

En conséquence, plutôt que de donner aux municipalités un pouvoir ou une obligation qu'elles ont déjà, l'article 21 devrait prévoir l'adoption par le gouvernement du Québec d'un règlement provincial de protection de l'environnement, que chaque municipalité aurait l'obligation d'intégrer à sa réglementation comme c'est déjà le cas avec le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*. Ce règlement provincial devrait contenir des dispositions pour assurer une protection aux marais, aux marécages et aux tourbières du territoire municipal et empêcher leur envahissement par des projets résidentiels ou des projets à des fins municipales, commerciales ou industrielles sans qu'il y ait au préalable une étude adéquate des impacts environnementaux. Il y aurait ainsi concordance entre les règlements municipaux et l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, lequel assujetti à un certificat d'autorisation les travaux, ouvrages et activités effectués dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, un lac, un marais, un marécage ou une tourbière.

Dans le cadre de ce règlement provincial, l'article 21 devrait aussi prévoir un mécanisme pour s'assurer que ledit règlement de protection de l'environnement sera appliqué, d'une part, et appliqué correctement, d'autre part. En effet, les règlements municipaux qui découlent de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* sont souvent mal appliqués, voire appliqués de façon plutôt sélective. Dans sa formulation actuelle, il est à prévoir que l'article 21 n'aura qu'une portée symbolique.

Article 92. Toute municipalité locale peut constituer tout organisme pour les fins suivantes :

1° la promotion industrielle, commerciale ou touristique ;

Article 93. Toute municipalité locale peut confier à des sociétés ou personnes morales à but non lucratif l'organisation et la gestion, pour son compte, d'activités ou d'organismes visés au premier alinéa de l'article 92 et, à cette fin, leur accorder les fonds nécessaires.

Nos remarques ici vont dans le même sens que celles que nous avons faites précédemment concernant l'article 12 du projet de loi n°62. Pour éviter les conflits d'intérêts ou même l'apparence de conflit d'intérêts, les articles 12, 92 et 93 devraient prévoir un mécanisme d'accès à l'information comme c'est le cas pour les autres activités municipales.

Récemment, le 4 mars 2005, les journaux faisaient état des inquiétudes de certains élus de la Ville de Gatineau au sujet des subventions accordées par la municipalité. Selon eux, la Ville de Gatineau verse environ 7 millions \$ par année à une vingtaine de corporations qui oeuvrent dans divers secteurs d'activités, comme le développement économique, le logement, les festivals et les musées. Ces corporations n'ont pas de compte à rendre au public, déplorait le conseiller Marc Bureau en rappelant que l'an dernier, la Corporation de développement économique a perdu 400 000 \$ dans une «aventure» avec la Chine et que la Corporation de l'écomusée a perdu pour sa part plusieurs centaines de milliers de dollars. En conséquence, ils demandent que ces organismes qui reçoivent des subventions soient tenus de rendre des comptes régulièrement à la municipalité pour éviter tout gaspillage de fonds publics. Ces inquiétudes manifestées par des élus de la Ville de Gatineau sont-elles le prélude de ce qui nous attend avec les articles 12, 92 et 93 ?

Article 103. Toute municipalité régionale de comté peut, par règlement, régir :

1° les obstructions et les nuisances dans un cours d'eau ;

2° la construction et l'entretien de ponceaux.

Si une personne n'effectue pas les travaux qui lui sont imposés par une disposition d'un règlement adopté en vertu du premier alinéa, la municipalité régionale de comté peut les effectuer aux frais de cette personne. Toute somme ainsi due est assimilée à une taxe non foncière.

Le premier alinéa de l'article 103 reprend des dispositions qui sont déjà prévues dans le Code municipal et la Loi sur les cités et villes. Ces dispositions sont souvent invoquées par les municipalités pour justifier le creusage de cours d'eau pour prévenir des problèmes d'inondation, réels ou appréhendés. Or, les inondations auxquelles les municipalités font face sont le plus souvent la conséquence des empiétements dans les zones inondables naturelles des lacs et cours d'eau et en conséquence le creusage du cours ne changera rien à la situation.

Pour éviter toute ambiguïté et interdire les interventions inappropriées, il serait nécessaire selon nous de bien définir ce qu'on entend par « obstructions et nuisances ». À ce titre, l'article 103 devrait définir les termes obstruction et nuisance en les assimilant à des troncs d'arbres, des branches mortes ou pendantes, des hauts fonds de sédiments et des remblais.

En vertu du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, la construction, la reconstruction, l'entretien, la réfection ou la réparation de ponceaux est soustrait à l'application du 2^e alinéa de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement. En clair, cela signifie qu'aucun certificat d'autorisation du *Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* n'est requis pour entreprendre la construction de ce type d'ouvrage.

Or, la construction d'un ponceau est non seulement une opération fréquente, mais il s'agit aussi d'une activité très dommageable pour le cours d'eau lorsque l'ouvrage est mal conçu ou mal construit. Trop étroit, le ponceau cause un refoulement d'eau en amont et une augmentation des vitesses d'écoulement susceptible de causer de l'érosion en aval. Trop large, il entraîne un élargissement inutile du cours d'eau. La profondeur d'eau peut ainsi être diminuée significativement à l'intérieur du ponceau au point de nuire à la circulation des poissons. En outre, pour éviter d'avoir à demander un certificat d'autorisation de travaux, il arrive aussi qu'on désigne comme étant un ponceau un ouvrage qui, par son envergure, est en réalité un pont.

Par conséquent, nous recommandons que l'article 103 soit modifié de façon à définir un ponceau comme un ouvrage dont la section d'écoulement a une largeur maximale de 3 mètres, voire 2 mètres. De plus, l'article 103 devrait faire référence à des règles de conception et de construction à être élaborées par le *Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*.

§2. Dispositions particulières relatives à tout cours d'eau, sauf aux fossés de drainage de moins de 100 hectares

106. Toute municipalité régionale de comté doit réaliser les travaux requis pour rétablir l'écoulement normal des eaux d'un cours d'eau lorsqu'elle est informée de la présence d'un obstacle qui menace la sécurité publique.

Tout comme pour l'article 103, l'article 106 devrait définir ce qui est entendu par « un obstacle qui menace la sécurité publique ». Pour éviter des interventions inappropriées susceptibles de causer plus de tort que de bien, l'avis du *Ministère de la Sécurité publique* devrait être requis, en particulier dans le cas des petites municipalités qui disposent rarement d'un personnel compétent en la matière.

107. Toute municipalité régionale de comté peut réaliser des travaux permettant la création, l'aménagement ou l'entretien de cours d'eau pour l'une ou l'autre des fins suivantes :

- 1° assurer la protection de l'environnement ;**
 - 2° réduire les risques d'inondation ;**
 - 3° faciliter le drainage ou l'irrigation des sols ;**
 - 4° régulariser le niveau des eaux ;**
 - 5° favoriser l'accès au milieu aquatique.**
-

Telles que formulées, les dispositions de l'article 107 nous paraissent excessives. Par exemple, que signifie les « travaux permettant la création [...] de cours d'eau ». Si nous voulons permettre les travaux facilitant le drainage ou l'irrigation des sols prévus au troisième alinéa, nous devrions plutôt faire référence à la création de fossés et non de cours d'eau. Toutefois, comme il est mentionné préalablement à l'article 105 que ces dispositions ne s'appliquent pas aux fossés de drainage de moins de 100 hectares (1 kilomètre carré), il est à craindre que cet article vise vraiment des interventions majeures susceptibles d'avoir de grands impacts environnementaux.

À la rigueur, des travaux d'aménagement ou d'entretien de cours d'eau peuvent contribuer à la protection de l'environnement en permettant de réparer des dommages causés par des interventions antérieures inappropriées ou mal effectuées, mais ce n'est pas nécessairement le

cas lorsqu'il s'agit de créer un nouveau cours d'eau. En effet, la création d'un cours d'eau implique que celui-ci n'existe pas à l'origine. Alors, en quoi la création d'un nouveau cours d'eau, drainant plus d'un kilomètre carré, est-elle susceptible d'assurer la protection de l'environnement ou de réduire les risques d'inondation ? En outre, la création d'un véritable cours d'eau risque d'avoir des impacts importants sur le réseau hydrographique local ou régional et, en conséquence, une telle intervention doit rester l'exception et non devenir la règle à suivre.

Régulariser le niveau des eaux implique généralement la construction de digues ou de barrages dans un cours d'eau ou à la décharge d'un lac. Or, ces ouvrages représentent des obstacles généralement infranchissables pour la faune aquatique en plus d'être une menace à la sécurité publique. En conséquence, nous croyons qu'il faut être prudent avant de formaliser ou de banaliser ce genre d'interventions dans un texte de loi, d'autant plus que les lois existantes encadrent déjà ce type de projets.

Enfin, nous sommes plutôt perplexes au sujet du 5^e alinéa qui vise à « favoriser l'accès au milieu aquatique ». Nous ne voyons pas très bien le rapport entre les travaux permettant la création, l'aménagement ou l'entretien de cours d'eau et l'atteinte de cet objectif. Visons-nous, par exemple, à permettre le creusage de gros canaux sur une rive ou, pire encore, sur un littoral peu profond afin de permettre à de gros bateaux d'avoir accès aux eaux profondes ? L'aménagement consistera-t-il à détruire les marais et les marécages adjacents au cours d'eau ? Si c'est le cas, qu'on nous le dise clairement afin que nous puissions, à notre tour, nous objecter tout aussi clairement.

Les municipalités locales et régionales ont déjà des responsabilités importantes en ce qui a trait aux travaux d'aménagement de cours d'eau et les travaux d'entretien de cours d'eau en milieu agricole. Les travaux d'aménagement de cours d'eau en milieu agricole sont assujettis à un certificat d'autorisation du *Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, mais ce n'est pas le cas des travaux d'entretien de cours d'eau. Ceux-ci ont été soustraits « administrativement » en vertu d'une entente entre les ministères de l'Environnement et des Affaires municipales et les unions municipales. Or, il est notoire que les travaux d'entretien de cours d'eau en milieu agricole sont le plus souvent déficients et mal exécutés particulièrement en ce qui concerne le contrôle de l'érosion.

Au printemps 2004, Monsieur Richard Carignan, chercheur et limnologue réputé de l'Université de Montréal, a déposé une étude qui démontre que le lac Saint-Pierre disparaîtra d'ici 100 ans, si les pratiques actuelles continuent de prévaloir. Selon l'étude du professeur Carignan, l'envasement accéléré et l'étouffement par les engrais et les matières organiques en provenance des cours d'eau agricoles et des municipalités sont les causes principales du dépérissement du lac Saint-Pierre. Vise-t-on avec le projet de loi n° 62 et son nébuleux article 107 à exporter le « modèle agricole » dans les autres secteurs d'activités ? Il s'agit d'un enjeu inquiétant, vraiment très inquiétant.

En conclusion, la portée et l'étendue de l'article 107 nécessitent d'être revues en profondeur. Tel quel, l'article 107 pourrait bien ouvrir la porte au saccage de l'environnement des lacs, des cours d'eau et des milieux humides tels que les marais, les marécages et les tourbières.

§4. Disposition relative aux lacs

123. Toute municipalité régionale de comté peut, dans un lac, réaliser des travaux d'aménagement du lit et des rives et des travaux de régularisation de niveau, dans le but d'assurer la protection de l'environnement ou de favoriser l'accès au milieu aquatique.

L'article 123 nous inspire autant sinon davantage de frayeur encore que l'article 107, car il est fort possible de saccager un lac sous prétexte de favoriser l'accès au milieu aquatique. Au nom de l'article 123, les municipalités régionales de comté vont-elles s'attaquer au dernier marais ou au dernier marécage qui nuit encore à l'accès au milieu aquatique ? La façon la plus simple et la plus facile de créer un accès au milieu aquatique consiste trop souvent à creuser ou à remblayer la rive et le littoral ou encore à combler les marais et les marécages adjacents au lac.

On nous répondra sans doute que les travaux de ce genre restent assujettis à la délivrance d'un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Or, dans son essence, l'article 22 implique un régime d'autorisation de travaux plutôt qu'un régime d'interdiction. En vertu des dispositions actuelles de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de son règlement d'application, les municipalités du Québec ont tout le loisir de présenter une demande d'autorisation pour des travaux à des fins municipales ou publiques ou à des fins d'accès public. En quoi est-ce utile d'étendre cette disposition aux

municipalités régionales de comté ? Pourquoi viser aussi clairement et aussi explicitement les travaux d'aménagement du lit et des rives qui sont souvent des travaux de creusage ou de remblayage, les travaux de régularisation du niveau d'eau ou encore les travaux pour favoriser l'accès au milieu aquatique ?

À notre avis, l'article 123, tel que formulé, a pour effet de formaliser et de banaliser des travaux qui risquent d'être préjudiciables à la qualité de l'environnement des lacs et des cours d'eau. Ces travaux doivent rester des exceptions, des interventions de dernier recours et non devenir des exemples de développement. En accordant des pouvoirs aussi spécifiques, l'article 123 a pour effet de diminuer considérablement la portée réelle de l'article 22 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* car le *Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* pourra difficilement refuser des projets qui sont explicitement permis en vertu d'une autre loi. En effet, puisque l'ensemble des lois est sensé former un tout cohérent et intelligent, comment refuser, en invoquant la *Loi sur la qualité de l'environnement*, un projet qui serait explicitement permis en vertu de la *Loi sur les compétences municipales*. Dans un régime d'autorisation comme celui engendré par l'article 22 de la LQE, l'article 123 aura pour effet d'imposer le fardeau de la preuve à celui qui refuserait, en l'occurrence le *Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*.

Avec l'article 123 qui s'ajoute à l'article 107, il est à craindre que le MDDEP sera envahi par une multitude de demandes d'autorisation pour toutes sortes d'interventions auxquelles il pourra difficilement opposer un non. Peut-être sera-t-il tenté alors, comme en milieu agricole, de « soustraire administrativement » ces activités sur lesquelles il aura peu ou pas de contrôle. La soustraction administrative est un concept bureaucratique qui permet à un ministère de se soustraire aux obligations que lui impose la « Loi de l'Assemblée nationale ». C'est parfaitement illégal, mais qui s'en soucie ? Vraiment, d'un article à l'autre, nos craintes quant à la portée et l'étendue du projet de loi sur les compétences municipales vont crescendo. Il est donc impératif de revoir, de préciser et de limiter la portée et l'étendue de l'article 123.

124. Toute municipalité régionale de comté peut constituer, avec une entreprise du secteur privé, une société en commandite pour produire de l'électricité au moyen d'une centrale hydroélectrique dont la puissance attribuable à la force hydraulique du domaine de l'État est égale ou inférieure à 50 mégawatts. L'entreprise du secteur privé doit fournir, en tout temps, au moins la moitié de l'apport au fonds commun de la société en commandite et en être le commandité.

Obliger les municipalités régionales de comté à s'associer au secteur privé en leur laissant une participation égale ou supérieure à 50 % équivaut à donner à des promoteurs en mal d'investissements une pizza extra large toute garnie au plan de la rentabilité financière. Le projet de loi assure ainsi une manne au secteur privé.

L'investissement est aussi sans risque car il y a un acheteur obligé, en l'occurrence Hydro-Québec. L'appétit des promoteurs serait sans doute moins gargantuesque si les mégawatts n'étaient pas déjà vendus avant même d'être produits et s'ils devaient livrer ces mégawatts par leurs propres moyens et à leurs frais jusqu'aux domiciles des clients. En plus, à titre de commandité, le promoteur est assuré du plein contrôle de l'entreprise pour toute la durée du « contrat ». Comment manquer d'appétit dans ces conditions ?

L'article 124 engendrerait inévitablement le transfert des richesses collectives, issues d'un patrimoine commun, vers une poignée d'entreprises privées qui recherchent avant tout un profit financier. L'objectif est acceptable lorsque le profit correspond à un risque, mais cela n'est pas le cas lorsque l'opération est sans risque comme c'est le cas avec les petites centrales hydroélectriques, petites mais dévastatrices pour les rivières. Les exemples de projets actuels de petites centrales démontrent clairement que les retombées économiques vont davantage enrichir les promoteurs privés que les collectivités locales. Voici deux exemples actuels particulièrement éloquentes :

- La Régional Power inc., dont l'actionnaire principal est la Financière Manuvie, souhaite développer une petite centrale d'une puissance de 25 MW sur la rivière des Quinze, à Angliers, en Abitibi-Témiscamingue. Alors que la municipalité d'Angliers recevrait 100 000\$/an, il est estimé que 5M\$/an de profit fuiraient directement la région et même le Québec vers Toronto, où se situe le siège social de la Financière Manuvie.

- Hydroméga Services, le groupe Aecon et la MRC de Minganie ont formé une société en commandite pour exploiter une petite centrale de 40 MW sur la rivière Magpie. Or, encore une fois, la plus grande part des profits bénéficierait au secteur privé. On estime en effet que sur une période de 25 ans, en moyenne 6M\$/an de profits seraient dirigés vers les entreprises privées, tandis que la MRC de Minganie recevrait seulement 600 000\$/an.

D'autre part, notons que le projet de loi n°62 s'inscrit dans un contexte particulier marqué entre autres par l'absence d'une planification globale de l'utilisation des rivières qui verrait à en assurer la protection de façon durable et à les classer selon leur caractère patrimonial, écotouristique et autres. Le programme de petites centrales hydroélectriques que le gouvernement précédent a abandonné prévoyait 36 aménagements hydroélectriques sur 24 rivières. Le « programme nouveau » proposé par le gouvernement actuel, par le biais du projet de loi 62, présente quant à lui un menu gargantuesque. Comme aucune rivière n'est exclue d'office, et comme aucun programme gouvernemental balisé et transparent ne guide le développement énergétique au Québec, nous devons comprendre qu'elles sont toutes susceptibles d'être dans la mire d'un promoteur.

Toutes les rivières du Québec n'y passeront probablement pas, mais elles sont certainement toutes visées par le projet de loi 62. De nombreuses chutes parmi les plus majestueuses et les plus accessibles en feront les frais. En effet, il ne sera pas possible de compter sur la procédure des évaluations environnementales pour empêcher qu'une chute soit court-circuitée car aucune loi, aucun règlement ne protège cet élément exceptionnel du paysage naturel que constitue une chute d'envergure. Pire encore, l'analyse environnementale considère qu'une chute est inexistante dans le paysage si elle n'est pas visible de la route locale ou de la route nationale. À terme, la chute majestueuse et toute d'écume est réduite à l'état d'un simple voile d'eau dit « débit esthétique », à peine digne d'un centre d'achat.

En permettant l'aménagement de petites centrales hydroélectriques selon le bon vouloir des promoteurs, qui sont les partenaires obligés, le gouvernement abdique ses responsabilités en ce qui a trait à un développement régional qui pourrait être véritablement durable. Le seul développement durable engendré par le projet de loi 62 pourrait bien être celui des « petites centrales », au détriment des considérations purement environnementales et du développement d'un secteur écotouristique porteur d'avenir.

De même, l'ouverture à la participation des MRC dans la production les place en flagrant conflit d'intérêt et met en péril la considération de l'intérêt général de la collectivité québécoise. D'un côté, les MRC prendraient part à des sociétés en commandites et en retireraient une part des profits. De l'autre, elles se voient conférer des responsabilités grandissantes en regard de l'arbitrage des projets qu'ont lieu sur leur territoire. Elles deviennent à la fois juge et partie. Comment, dans une telle situation, prétendre être à l'abri des conflits d'intérêts? Comment, de même, éviter les conflits sociaux qui sont présents partout où des projets de petites centrales sont dans l'air?

Certains prétendent créer des emplois avec ces projets hydroélectriques, mais ces emplois disparaissent quasiment une fois la centrale construite. D'autres affirment chauffer des maisons en hiver avec leurs mégawatts, mais les rivières du Québec, et en particulier les rivières nordiques, ont des étiages hivernaux généralement plus sévères que les étiages estivaux. Pendant que nous gelons, la « petite centrale au fil de l'eau » est quasiment en panne, par manque d'eau dans ses turbines. C'est vrai, il reste l'exportation, plus tard ou en été. S'il était encore vivant, Félix Leclerc aurait pu nous chanter qu'il y a plusieurs façon de tuer les joyaux du patrimoine collectif que sont nos chutes et nos rivières, comme en les vendant aux américains sous forme de mégawatts.

Considérant l'ensemble de ces raisons, la Fondation interpelle le gouvernement pour qu'il modifie l'article 124 puisque ce dernier engendrerait une panoplie d'impacts négatifs tels que la surexploitation des rivières pour des raisons injustifiées, la perte de chutes de grande valeur patrimoniale, le transfert de richesses publiques vers le privé, des tensions sociales dans les communautés et des conflits d'intérêts chez les instances publiques.

Pour toutes ces raisons, nous croyons qu'il est impératif que l'article 124 soit revu en profondeur de manière à ce que, comme nous le recommandions pour l'article 18, le développement de l'ensemble des projets hydroélectriques, y compris des petites centrales de moins de 50 MW, revienne prioritairement à Hydro-Québec. Les entreprises privées ne doivent pas être impliquées dans de tels projets et ce, pour toutes les raisons mentionnées précédemment.

De même, le projet de loi devrait impérativement spécifier que tout projet de développement énergétique doit être pleinement justifié, au niveau national, sur les plans énergétique, social,

économique et environnemental, avant d'être autorisé. Ainsi, à moins qu'Hydro-Québec, qui doit demeurer seul promoteur de ces projets, ne démontre la pertinence énergétique de ces derniers, ceux-ci ne devraient pas voir le jour. En ce sens, aucun projet ne devrait être réalisé sans qu'il y ait eu d'abord un consensus national et une pleine justification.

137. Toute municipalité régionale de comté peut donner ou prêter de l'argent à un fonds d'investissement destiné à soutenir financièrement des entreprises en phase de démarrage ou de développement.

Ce fonds doit être administré par un organisme à but non lucratif constitué à cette fin et agréé par le ministre. [...]

On nous permettra sans aucun doute de faire encore un lien entre l'article 137 et les articles 12, 92 et 93 dont nous avons fait état précédemment. Si les règles de transparence ne sont pas au rendez-vous ou si elles sont déficientes, les fameux organismes à but non lucratif risquent de servir de paravent à toutes sortes de programmes de commandites et aux dérapages qui les accompagnent nécessairement. Il s'impose donc de mieux définir le rôle et les pouvoirs de ces organismes à but non lucratif et de s'assurer que rien ne puisse être fait en catimini, au détriment de l'intérêt public en général et des citoyens en particulier.

3. Conclusion

Comme nous l'avons démontré tout au long de ce mémoire, le projet de loi n°62 portant sur les compétences municipales aura des répercussions importantes sur les cours d'eau du Québec. Or, si le gouvernement souhaite avec ce projet de loi favoriser la protection des rivières, plusieurs des articles qu'il comporte devront être revus en profondeur. Sinon, il est certain que la situation problématique qui prévaut actuellement dans nombre de cas, basé sur la non-transparence, les conflits d'intérêts et la mise en place de projets qui créent davantage de problèmes qu'ils n'apportent de solution, risque de s'envenimer.

Nous souhaitons souligner une dernière fois que la transparence est une condition essentielle à toute gestion publique. Ainsi, qu'il s'agisse de responsabilités accordées aux municipalités,

aux MRC ou aux ministères, il est impératif qu'elles soient assumées en toute transparence et que les mesures nécessaires pour s'en assurer soient instaurées et clairement stipulées dans le projet de loi. Enfin, il importe que les pouvoirs dédiés particulièrement aux municipalités et aux MRC soient nettement balisés afin de s'assurer qu'ils soient exercés en conformité avec la réglementation existante et qu'ils ne constituent pas une nuisance au respect de l'intégrité de l'environnement.

ANNEXE

Liste des recommandations de la Fondation Rivières à l'égard du projet de loi n°62:

RECOMMANDATION 1 : La Fondation Rivières recommande que soit revu l'article 12 de façon à mieux encadrer les relations entre les municipalités, les organismes à but non lucratif et le secteur privé, notamment en :

- exigeant des mesures garantissant la transparence en ce qui concerne les opérations de ces organismes à but non lucratif, ce qui implique pour les citoyens un véritable droit d'accès à l'information sur la nature du soutien technique faisant l'objet d'une entente entre les parties ;
- obligeant l'organisme à rendre compte en détails de ses opérations devant le Conseil municipal, en séance publique et ce, au moins une fois par année.

RECOMMANDATION 2 : Concernant l'article 18, la Fondation considère que les seules municipalités qui disposent d'une chute sur leur territoire ne devraient pas avoir un accès préférentiel aux richesses découlant de projets hydroélectriques, puisqu'il en découle une situation d'iniquité sociale.

Par conséquent, la Fondation recommande de revoir l'article 18 de manière à assurer que:

- la prise en charge de l'exploitation hydroélectrique demeure prioritairement sous la responsabilité d'Hydro-Québec, de façon à garantir un juste partage de la rente hydroélectrique entre les citoyens et l'actionnaire gouvernemental.

Toutefois, advenant que l'article 18 maintienne la possibilité pour les municipalités de s'associer à Hydro-Québec, l'article devrait assurer :

- les mêmes dispositions pour le développement de toutes les options à faibles impacts sur l'environnement, telles que l'énergie éolienne, l'efficacité énergétique, la géothermie et le solaire passif ou actif ;

- à Hydro-Québec de refuser de constituer une société en commandite ou de réaliser un projet, si elle juge qu'il ne sera pas profitable économiquement ou qu'il est non-justifiable du point de vue énergétique ;
- que demeure exclu le secteur privé de ce champ d'activité afin que les retombées économiques engendrées par ces activités bénéficient à l'ensemble de la collectivité québécoise.

RECOMMANDATION 3 : La Fondation Rivière recommande que **l'article 21** soit révisé de manière à prévoir l'adoption par le gouvernement du Québec d'un règlement provincial de protection de l'environnement, que chaque municipalité aurait l'obligation d'intégrer à sa réglementation comme c'est déjà le cas avec le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*.

Ce règlement provincial devrait contenir des dispositions pour :

- assurer une protection aux marais, aux marécages et aux tourbières du territoire municipal et empêcher leur envahissement par des projets résidentiels ou des projets à des fins municipales commerciales ou industrielles sans avoir au préalable réalisé une étude des impacts environnementaux ;
- prévoir un mécanisme pour s'assurer que ledit règlement de protection de l'environnement sera appliqué, d'une part, et appliqué correctement, d'autre part.

RECOMMANDATION 4 : La Fondation Rivières recommande qu'afin d'éviter les conflits d'intérêts ou même l'apparence de conflit d'intérêts, **les articles 12, 92 et 93** devrait prévoir un mécanisme d'accès à l'information comme c'est le cas pour les autres activités municipales.

RECOMMANDATION 5 : Pour éviter toute ambiguïté et interdire les interventions inappropriées, nous recommandons que **l'article 103** définisse:

- les termes «obstructions et nuisances» en les assimilant à des troncs d'arbres, des branches mortes ou pendantes, des hauts fonds de sédiments et des remblais ;
- le terme «ponceau» comme un ouvrage dont la section d'écoulement a une largeur maximale de 3 mètres, voire 2 mètres.

La Fondation Rivières recommande également que l'article 103 fasse référence à des règles de conception et de construction qui seraient élaborées par le *Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*.

RECOMMANDATION 6 : Nous recommandons que l'article 106 soit précisé de manière à définir ce qui est entendu par les termes « un obstacle qui menace la sécurité publique ».

Nous recommandons aussi que l'article stipule la nécessité d'avoir recours à l'avis du Ministère de la Sécurité publique, en particulier dans le cas des petites municipalités qui disposent rarement d'un personnel compétent en la matière.

RECOMMANDATION 7 : La Fondation Rivières recommande que la portée et l'étendue de l'article 107 soient revues en profondeur afin d'éviter de formaliser ou de banaliser diverses interventions qui risquent d'ouvrir la porte au saccage de l'environnement des lacs, des cours d'eau et des milieux humides, tels que les marais, les marécages et les tourbières. L'article 107 doit aussi exiger du promoteur qu'il justifie son projet en regard des objectifs visés, y compris la protection de l'environnement.

RECOMMANDATION 8 : Nous considérons qu'il est impératif que l'article 123, tout comme l'article 107, soit revu en profondeur. Nous recommandons ainsi que la portée de l'article 123 soit revue, précisée et limitée, afin d'éviter de formaliser et de banaliser des travaux qui risquent d'être préjudiciables à la qualité de l'environnement des lacs et des cours d'eau.

RECOMMANDATION 9 : La Fondation Rivières recommande fortement que **l'article 124** qui permet aux MRC de s'associer avec le secteur privé pour développer des projets hydroélectriques de 50 MW et moins soit revu en profondeur, de manière à ce que le développement de l'ensemble des projets hydroélectriques, y compris des petites centrales, revienne prioritairement à Hydro-Québec.

De plus, l'article 124 devrait explicitement :

- exclure les entreprises privées du développement de centrales de 50 MW et moins.

- spécifier que tout projet de développement énergétique doit être pleinement justifié, au niveau national, sur les plans énergétique, social, économique et environnemental, avant de n'être autorisé.

RECOMMANDATION 10 : Concernant l'article 137, nous recommandons que soient mieux définis le rôle et les pouvoirs des organismes à but non lucratif, afin de s'assurer que rien ne soit fait en catimini, au détriment de l'intérêt public en général et des citoyens en particulier.

L'article 137 devrait également présenter des règles de transparence qui devront guider le fonctionnement de ces organismes.