

Loi sur les compétences municipales

(Projet de loi n° 62)

CAT - 3 M
C.P. - P.L. 62
Compétences municipales

Mémoire **du** *Centre québécois du droit de l'environnement*

Présenté devant la *Commission de l'aménagement du territoire*

par

Jean-François Girard, avocat et biologiste
Président du conseil d'administration, CQDE



8 février 2005

© 2005

Centre québécois du droit de l'environnement
1255, rue University, bureau 514
Montréal, Québec, Canada
H3B 3V8
Téléphone: (514) 861-7022
Télécopieur: (514) 861-8949
Courriel: cqde@cqde.org
Site internet : www.cqde.org

 imprimé sur du papier recyclé

Reproduction d'extraits de ce document permise en
citant la source.

Contenu

FAITS SAILLANTS	VI
PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	VIII
MISSION	VIII
VISION	IX
INTRODUCTION ET CONTEXTE DE L'INTERVENTION DU CQDE	3
UNE COMPÉTENCE ÉLARGIE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT.....	4
DE LA REDÉFINITION DES POUVOIRS HABILITANT.....	4
DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ ET DU RÔLE DES MUNICIPALITÉS DANS LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	5
DE L'IMPORTANCE DE SOUTENIR L'INITIATIVE LOCALE	6
DU POUVOIR DE CONSTITUER DES FIDUCIES D'UTILITÉ SOCIALE	6
QUAND IL EST QUESTION DE GESTION DE L'EAU.....	8
DE LA GESTION DES INFRASTRUCTURES	8
DE L'ABSENCE DE RÉFÉRENCE À LA GESTION PAR BASSIN VERSANT	8
RECOMMANDATIONS DU CQDE.....	10
RECOMMANDATION #1.....	10
RECOMMANDATION #2.....	10
RECOMMANDATION #3.....	10
CONCLUSION.....	11
TABLE DES JUGEMENTS.....	12

FAITS SAILLANTS

Le projet de loi n°62 portant sur les « nouvelles » compétences municipales a récemment reçu beaucoup d'attention de la part des commentateurs ou éditorialistes et des tribunes libres; beaucoup s'inquiétant de voir les municipalités recevoir des compétences dont elles pourraient faire un usage abusif.

Comme son titre l'indique, ce projet de loi porte sur les compétences des municipalités dans plusieurs domaines dont, ce qui nous intéresse ici, ceux de l'environnement et de la gestion de l'eau. À en croire la réaction générale, on s'insurge de ce que ce projet de loi constituerait « une forme d'abandon grave de responsabilités de la part du gouvernement du Québec ». Pourtant, la plupart de ces dispositions ne sont pas « nouvelles » et existent depuis plusieurs années dans les lois municipales.

Ainsi, d'aucuns s'inquiètent de ce que les municipalités seraient dorénavant autorisées à « adopter des règlements en matière d'environnement » (art. 21) et voient dans cette disposition une grande imprécision susceptible d'ajouter à la confusion régnant en matière de réglementation environnementale. Or, la *philosophie* du projet de loi 62 est justement de rédiger les pouvoirs habilitants des municipalités dans un style large et libéral, laissant plus de latitude aux conseils municipaux pour adopter des mesures réglementaires adaptées aux impératifs locaux. Cette philosophie s'inscrit d'ailleurs dans la direction tracée par la Cour suprême dans plusieurs décisions récentes où le plus haut tribunal du pays a favorisé l'autonomie des conseils municipaux.

Dans le respect du principe de *subsidiarité* qui veut que le niveau de gouvernement le plus apte à agir selon les paramètres de la problématique environnementale concernée soit habilité à le faire, nous croyons qu'il y a lieu d'accueillir favorablement cette nouvelle façon d'octroyer des pouvoirs aux municipalités.

De même, le pouvoir réédité par l'article 23 permettant à une municipalité de constituer une « fiducie d'utilité sociale à des fins environnementales » pour réaliser des travaux de décontamination des sols, nous apparaît être une mesure intéressante permettant de faire des gains environnementaux. Il aurait cependant été souhaitable que le projet de loi 62 en étende l'application de façon à permettre à une municipalité de *participer* à une fiducie déjà existante; il semble en effet qu'à l'heure actuelle une municipalité doive absolument *constituer* une telle fiducie.

Enfin, plusieurs intervenants dénoncent actuellement les dispositions qui permettraient aux municipalités de conclure des ententes d'exclusivité de construction et d'exploitation d'aqueduc d'une durée maximale de 25 ans avec des compagnies privées (art. 25). D'aucuns y voient là une « nouvelle » tentative de privatisation de la distribution de l'eau par le gouvernement libéral. Cette mesure existe au moins depuis 1998 dans les lois municipales et nous voyons mal ce que le projet de loi 62 ajoute de nouveau à ce sujet dans la mesure où, à notre connaissance, les municipalités n'y ont pas, ou peu, eu recours jusqu'à ce jour. Le débat sur la place du privé dans la distribution de l'eau ayant cependant été mené à plusieurs reprises et tranché à chaque fois en faveur du maintien de la compétence publique sur cet aspect de la gestion de l'eau potable au Québec, nous nous interrogeons sur la véritable pertinence de ce pouvoir repris par le projet de loi 62. À ceux qui s'inquiéteraient de l'absence de débat public sur cette question, nous voulons cependant souligner que la disposition prévoit que tout octroi d'un contrat d'exclusivité doit faire l'objet de

l'*approbation*, par référendum, des citoyens de la municipalité concernée. Le gouvernement doit aussi donner son aval à une telle entente.

Reste la question de la compétence exclusive des municipalités régionales de comté (MRC) sur les cours d'eau et les lacs (art. 102 et suivants), à l'heure où, sur plusieurs rivières importantes du Québec, des comités de bassin tentent de relever le défi de la *gestion par bassin versant*.

Devant un projet de loi qui veut établir, pour l'avenir, le rôle et les compétences des municipalités, il est pour le moins surprenant de voir qu'aucune mention n'est faite de la gestion par bassin versant. Or, c'est là une des orientations fondamentales de la *Politique nationale de l'eau* qui insiste également sur la nécessité d'« entreprendre la révision du cadre juridique concernant l'eau et développer les outils légaux nécessaires à la mise en œuvre de la Politique ».

Nous ne questionnons pas la pertinence de ces pouvoirs octroyés aux municipalités en matière de gestion des cours d'eau par le projet de loi 62, mais dans le cadre des orientations de la *Politique nationale de l'eau*, nous nous interrogeons sur la cohérence du gouvernement en ce domaine. En effet, quelle sera la véritable légitimité des *comités de bassin* si le législateur distribue ici et là les compétences touchant à la gestion de l'eau avant même que ces comités de bassin soient réellement en mesure d'agir? À notre avis, là sont les véritables enjeux de ce projet de loi qui ne semble pas du tout tenir compte des principes de gestion par bassin versant et du statut de *chose commune (res communis)* de l'eau qui, en principe, exige que sa gestion soit assurée par les *usagers* de la ressource.

Bref, si nous sommes d'avis qu'il est heureux que le projet de loi 62 offre aux municipalités une plus grande autonomie en matière d'environnement, nous en appelons au gouvernement afin qu'il fasse preuve de plus de cohérence quant aux aspects de ce projet qui touchent la gestion des cours d'eau et des lacs. Nous croyons enfin que l'État provincial devra par ailleurs offrir aux municipalités de nouveaux moyens de faire face à ces responsabilités qui leur sont dévolues par ce projet de loi.

PRÉSENTATION DU CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Né sous l'impulsion d'un groupe de juristes intéressés par les aspects juridiques des enjeux environnementaux, le *Centre québécois du droit de l'environnement* (CQDE) a été fondé en 1989. Depuis maintenant 15 ans, le CQDE joue un rôle actif au sein de la société québécoise en intervenant dans les débats environnementaux importants qui animent l'actualité.

Notamment, le CQDE participe aux consultations gouvernementales portant sur diverses réformes législatives et réglementaires. Cette implication a donné lieu à plus de quarante mémoires et analyses juridiques à l'attention de commissions parlementaires, du Sénat et des ministres concernés.

Le CQDE offre également des conférences en droit de l'environnement à l'intention des professionnels en environnement et du grand public. Il peut s'agir de cours sur des questions intéressant le citoyen, de séminaires sur des questions juridiques pointues ou de déjeuners-causeries sur les aspects juridiques de grands dossiers d'actualité.

Enfin, lorsque approprié, le CQDE agit devant les instances judiciaires pour favoriser le développement d'une jurisprudence progressiste dans les domaines juridiques liés à l'environnement. À cet égard, l'expertise du CQDE et de ses juristes en matière de droit de l'environnement a été reconnue par la Cour du Québec lorsqu'elle a accueilli une demande d'intervention du CQDE pour représenter l'intérêt public en précisant que

« [...] le Centre (CQDE) est un groupe possédant les connaissances et expertises particulières appropriées pour aider la cour et il est d'avis qu'il est dans l'intérêt de la justice d'accorder l'intervention. Est-il besoin de souligner que le procureur général consent à la demande d'intervention du Centre et que ce faisant, il manifeste son intérêt pour que ce groupe de juristes et d'autres personnes puissent éclairer le tribunal au mérite, lorsque ces questions seront décidées en finale. »¹

Cette reconnaissance de la compétence du CQDE par le procureur général du Québec et par la Cour du Québec confirme la vocation de notre organisme en droit québécois de l'environnement. Depuis sa fondation, le CQDE dispense de l'information juridique à des citoyens et des groupes de protection de l'environnement, leur permettant de faire la lumière sur les dimensions juridiques des problèmes environnementaux auxquels ils font face.

Mission

Le *Centre québécois du droit de l'environnement*, un organisme à but non lucratif, s'est donné pour mission de promouvoir les outils juridiques et les pratiques environnementales responsables. Dans l'intérêt collectif, il privilégie le développement de modes de gestion de l'environnement qui placent l'action citoyenne au cœur des mécanismes de protection de la qualité de nos milieux de vie.

¹ *Goodfellow Inc. c. Goulet*, [1994] C.A.I. (C.Q.).

Vision

Dans la poursuite de sa mission, l'engagement du CQDE repose sur une vision pragmatique et progressiste du droit de l'environnement. De manière générale, le CQDE, seul organisme offrant une expertise indépendante, non partisane, en matière de droit de l'environnement au Québec, aborde ce domaine du droit à travers le prisme de la prévention et de la sensibilisation. Il privilégie ainsi les interventions axées sur l'information, de manière à favoriser l'action citoyenne et publique en amont des problématiques.

La vision du CQDE repose essentiellement sur quatre axes qui guident les représentants de l'organisme dans l'atteinte de sa mission. Ces axes sont :

- Prévention
- Précaution
- Subsidiarité
- Innovation

INTRODUCTION ET CONTEXTE DE L'INTERVENTION DU CQDE

Le projet de loi n°62 portant sur les « nouvelles » compétences municipales a récemment reçu beaucoup d'attention de la part des commentateurs ou éditorialistes et des tribunes libres; beaucoup s'inquiétant de voir les municipalités recevoir des compétences dont elles pourraient faire un usage abusif².

Comme son titre l'indique, ce projet de loi porte sur les compétences des municipalités dans plusieurs domaines dont, ce qui nous intéresse ici, ceux de l'environnement et de la gestion de l'eau. À en croire la réaction générale, on s'insurge de ce que ce projet de loi constituerait « une forme d'abandon grave de responsabilités de la part du gouvernement du Québec »³. Pourtant, comme nous l'expliquons ci-après, la plupart de ces dispositions ne sont pas « nouvelles » et existent depuis plusieurs années dans les lois municipales. À plusieurs égards, on peut d'ailleurs se demander ce que ce projet de loi ajoute de vraiment nouveau à ce qui existe déjà

Quoi qu'il en soit, le présent mémoire du *Centre québécois du droit de l'environnement* (ci-après le « CQDE » ou le « Centre ») veut

- i) souligner l'intérêt de voir les municipalités québécoises se voir octroyer une plus grande compétence en matière d'environnement;
- ii) apporter certaines précisions aux critiques déjà entendues afin d'éclairer le débat public;
- iii) rappeler que l'État provincial devra par ailleurs offrir aux municipalités de nouveaux moyens de faire face à ces responsabilités qui leur sont dévolues par ce projet de loi;
- iv) questionner la cohérence du gouvernement quant à l'attribution de compétences exclusives aux municipalités régionales de comté sur les cours d'eau et les lacs alors que la *Politique nationale de l'eau* prévoit une approche de gestion par bassin versant en ce domaine.

² Jean-Robert SANSFAÇON, « Un projet abusif », *Le Devoir*, 8 novembre 2004, p. A6.

³ Tiré de l'éditorial de M. Sansfaçon, précité.

UNE COMPÉTENCE ÉLARGIE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

De la redéfinition des pouvoirs habilitant

C'est donc avec un intérêt marqué que le CQDE constate que l'article 4 du projet de loi 62 (ci-après parfois appelé le « P.L. 62 ») indique que toute municipalité locale a compétence dans le domaine de l'environnement et que, par conséquent, « [e]lle peut adopter toute mesure non réglementaire » en ce domaine. L'article 6 du projet de loi ajoute pour sa part que dans l'exercice d'un pouvoir réglementaire prévu par cette loi, qu'une municipalité locale peut notamment prévoir « toute prohibition », permettant ainsi de prévenir tout litige à l'encontre d'un règlement prohibitif.

D'aucuns s'inquiètent cependant de ce que les municipalités seraient dorénavant autorisées à « adopter des règlements en matière d'environnement » (art. 21) et voient dans cette disposition une grande imprécision susceptible d'ajouter à la confusion régnant en matière de réglementation environnementale. Or, la *philosophie* du projet de loi 62 est justement de rédiger les pouvoirs habilitants des municipalités dans un style large et libéral, laissant plus de latitude aux conseils municipaux pour adopter des mesures réglementaires adaptées aux impératifs locaux. Cette philosophie s'inscrit d'ailleurs dans la direction tracée par la Cour suprême dans plusieurs décisions récentes où le plus haut tribunal du pays a favorisé l'autonomie des conseils municipaux (voir notamment les affaires *Greenbaum*⁴, *Hydro-Québec*⁵, *Spraytech*⁶ et *Frelighsburg (Mont-Pinacle)*⁷).

Le jugement de la minorité dans l'affaire *Produits Shell Canada c. Vancouver*⁸, rendu par la juge McLachlin, mérite à ce sujet d'être étudié en ce qu'il laisse entrevoir cette nouvelle tendance des tribunaux à observer une plus grande déférence à l'égard des décisions des conseils municipaux. Il convient de citer, *in extenso*, certains passages choisis qui expriment le mieux ce courant de pensées duquel le projet de loi 62 s'inspire manifestement. Ainsi,

« [i]l ressort d'un commentaire récent que l'on commence à s'accorder pour dire que les tribunaux doivent respecter la responsabilité qu'ont les conseils municipaux élus de servir leurs électeurs et de prendre garde de substituer à l'opinion de ces conseils leur propre avis quant à ce qui est dans le meilleur intérêt des citoyens. À moins qu'il ne soit clairement démontré qu'une municipalité a excédé ses pouvoirs en prenant une décision erronée, les tribunaux ne devraient pas conclure qu'il en est ainsi. Dans les cas où il n'y a pas d'attribution expresse de pouvoirs, mais où ceux-ci peuvent être implicites, les tribunaux doivent se montrer prêt à adopter l'interprétation « bienveillante » évoquée par notre Cour dans l'arrêt *Greenbaum* et à conférer les pouvoirs par déduction raisonnable.

[...]

⁴ R. c. *Greenbaum*, [1993] 1 R.C.S. 674.

⁵ R. c. *Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

⁶ 114957 *Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, [2001] 2 R.C.S. 241.

⁷ *Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité)*, 2004 CSC 61 (référence neutre).

⁸ [1994] 1 R.C.S. 231.

Troisièmement, on peut soutenir qu'une interprétation libérale des pouvoirs municipaux s'accorde davantage avec *la véritable nature des municipalités modernes*. Comme l'affirme McDonald, les municipalités « ont beaucoup évolué depuis leurs origines dans une société rurale qui n'exigeait du gouvernement que peu de choses ». Elle et d'autres commentateurs préconisent *que les conseils municipaux soient libres de définir eux-mêmes, dans la mesure du possible, l'étendue de leurs pouvoirs légaux.* »⁹

Et plus loin,

« [...], il importe de reconnaître la nature et le rôle changeants du gouvernement municipal au Canada. Comme je l'ai déjà fait remarquer, les municipalités, ont au cours des cent dernières années, évolué de façon remarquable tant sur le plan de leur taille que sur celui de leur objet. Comme l'affirme Rogers : « Des fonctions généralement acceptées aujourd'hui comme relevant de la compétence légitime des municipalités n'ont pas toujours été perçues ainsi ... ». Donc, même si l'expression de valeurs collectives n'était pas traditionnellement considérée comme une fonction des autorités municipales, *la complexité et l'importance croissantes d'une ville contemporaine comme Vancouver exigent que la portée des « objets municipaux » soit déterminée en fonction de cette réalité actuelle.* »¹⁰

Le Centre accueille favorablement cette nouvelle façon d'octroyer des pouvoirs aux municipalités qui, croyons-nous, respecte par ailleurs le principe de *subsidiarité* comme nous l'expliquons ci-après.

Du principe de subsidiarité et du rôle des municipalités dans le développement durable

La Cour suprême du Canada écrivait récemment 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 »¹¹, où les instances internationales, nationales, provinciales et même municipales sont appelées à intervenir. Le plus haut tribunal du pays, dans l'affaire *Spraytech*¹², a d'ailleurs reconnu la légitimité de l'action de tous les paliers gouvernementaux lorsqu'il s'agit de protéger l'environnement. À ce titre, le CQDE mise sur le principe de *subsidiarité* selon lequel le niveau de gouvernement le plus apte à agir sur le plan de l'efficacité doit être habilité à le faire, selon les paramètres de la problématique à résoudre et dans le respect de la hiérarchie constitutionnelle des lois et règlements¹³.

⁹ *Id.*, 244-245. [Références omises; nos italiques]

¹⁰ *Id.*, 254. [Références omises; nos italiques]

¹¹ *R. c. Hydro-Québec*, précité, note 5, par. 127.

¹² Précitée, note 6.

¹³ Citant le Professeur Paul-André Côté, la juge L'Heureux-Dubé rappelle en effet que : « on a jugé que l'adoption de la loi provinciale ne devait pas s'interpréter comme une abrogation complète du pouvoir municipal : celui-ci pouvait continuer à s'exercer à la condition toutefois de ne pas contredire la réglementation provinciale, c'est-à-dire que la municipalité pouvait être plus exigeante, mais non moins exigeante que la province »; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, précité, note 6, par. 37. Nous notons d'ailleurs que le projet de loi

D'ailleurs, nombreux sont ceux qui pensent que « plutôt que de s'en remettre systématiquement au gouvernement pour solutionner les problèmes qui se présentent, chacun devrait d'abord prendre sa part de responsabilité, agir à son niveau, sur son milieu »¹⁴. Force est de constater, en effet, que de plus en plus de citoyens réclament le droit de participer aux processus décisionnels et exigent de se faire entendre quant à la gestion des ressources de leurs milieux.

Or, les municipalités représentent le palier de gouvernement le proche des citoyens et, de l'avis de plusieurs, le plus apte à créer cette synergie entre la volonté des citoyens et les orientations de l'État dans la recherche d'un développement vraiment durable. Rappelons à cet effet que les municipalités ont été identifiées comme un pôle important de réalisation du développement durable lors du Sommet de la Terre tenu à Johannesburg en 2002.

Dans le respect de sa mission, le CQDE croit essentiel d'habiliter, entre autres, les pouvoirs municipaux – élus et fonctionnaires – afin qu'ils puissent assumer pleinement leur rôle et qu'ils soutiennent les initiatives de ceux qui forment leur collectivité. Nous estimons en effet qu'une partie importante des réponses aux enjeux environnementaux auxquels le Québec est actuellement confronté réside dans la stimulation et l'encadrement de l'initiative locale. C'est par la sensibilisation et la formation des décideurs locaux et des citoyens que le *Centre* intervient régulièrement sur la scène environnementale québécoise. Aussi, nous prôtons une approche intégrant les aspects environnementaux, économiques et sociaux appliqués à de nouvelles institutions de gestion misant sur des approches concertées où les initiatives locales sont encouragées et soutenues par les autorités étatiques.

De l'importance de soutenir l'initiative locale

À ce titre, le *Centre* pense que l'État québécois a également un grand rôle à jouer et nous sommes d'avis que le gouvernement du Québec, dans la foulée du projet de loi 62, doit offrir aux municipalités locales et régionales des moyens accrus de faire face à ces nouvelles responsabilités qui leur sont dévolues, particulièrement en matière d'environnement. Ceci est d'autant plus vrai depuis le jugement de la Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd*¹⁵, qui a confirmé que les différents paliers de gouvernement, mais particulièrement les municipalités, assument un rôle de *fiduciaires de l'environnement*.

Du pouvoir de constituer des fiducies d'utilité sociale

Le pouvoir réédité par l'article 23 permettant à une municipalité de constituer une « fiducie d'utilité sociale à des fins environnementales » pour réaliser des travaux de décontamination des sols, nous apparaît être une mesure intéressante permettant de faire des gains environnementaux.

62 ne modifie pas l'article 124, al. 4 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) selon lequel les règlements provinciaux « prévalent sur tout règlement municipal portant sur le même objet, à moins que le règlement municipal ne soit approuvé par le ministre auquel cas ce dernier prévaut dans la mesure que détermine le ministre ».

¹⁴ André PRATTE, « Réinventer pour vrai », *La Presse*, 25 septembre 2002, p. A-20.

¹⁵ [2004] 2 R.C.S. 74.

Il aurait cependant été souhaitable que le projet de loi 62 en étende l'application de façon à permettre à une municipalité de *participer* à une fiducie déjà existante et ainsi en *accroître* le patrimoine fiduciaire puisqu'il semble que dans l'état actuel du droit une municipalité doive absolument *constituer* une telle fiducie.

C'est en effet à l'article 542.5.2 de la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., c. C19; ci-après *L.C.V.*) que se trouve ce pouvoir particulier :

« **542.5.2.** Le conseil peut, aux conditions qu'il détermine, décréter que la municipalité soit *constituant* d'une fiducie d'utilité sociale constituée à des fins environnementales sur le territoire de la municipalité. Il peut également confier à une telle fiducie le mandat de voir à la réalisation de travaux relatifs à un immeuble découlant d'un programme visé à l'article 542.5.1. » [Nos italiques]

Or, l'article 1260 du *Code civil du Québec* (ci-après *C.c.Q.*) dispose du mode de création de la fiducie de la façon suivante :

« **Art. 1260.** La fiducie résulte d'un acte par lequel une personne, le *constituant*, *transfère de son patrimoine à un autre patrimoine qu'il constitue*, des biens qu'il affecte à une fin particulière et qu'un fiduciaire s'oblige, par le fait de son *acceptation*, à détenir et à administrer. » [Nos italiques]

L'article 1293 *C.c.Q.*, pour sa part, prévoit la possibilité d'accroître un patrimoine fiduciaire déjà existant :

« **1293.** Toute personne peut augmenter le patrimoine fiduciaire en lui transférant des biens par contrat ou par testament et en suivant, pour ces augmentations, les règles propres à la constitution d'une fiducie. Elle n'acquiert pas, de ce fait, les droits d'un constituant.

Les biens transférés se confondent dans le patrimoine fiduciaire et sont administrés conformément aux dispositions de l'acte constitutif. »

C'est pourquoi nous déduisons du libellé de l'article 542.5.2 *L.C.V.* qu'une municipalité doit absolument être *constituante* d'une fiducie d'utilité sociale. Nous croyons que ce pouvoir devrait donc être étendu afin de permettre aux municipalités de participer à une fiducie déjà existante par le biais d'un *acte d'accroissement*, tel que le prévoit l'article 1293 *C.c.Q.*

QUAND IL EST QUESTION DE GESTION DE L'EAU

De la gestion des infrastructures

Plusieurs commentateurs du projet de loi 62 se sont empressés de dénoncer les dispositions qui permettraient aux municipalités de conclure des ententes d'exclusivité de construction et d'exploitation d'aqueduc d'une durée maximale de 25 ans avec des compagnies privées (art. 25 P.L. 62). D'aucuns y voient là une « nouvelle » tentative de privatisation de la distribution de l'eau par le présent gouvernement. D'autant plus, ajoutent-ils, si ce projet de loi 62 est lu conjointement avec le projet de loi 61 portant sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec.

Pour notre part, nous croyons qu'un terme maximal d'une quinzaine d'année, avec révision quinquennale, serait plus approprié pour éviter les abus et assurer une gestion plus serrée de ce service essentiel. Selon nos informations, la durée maximale de telles ententes, en France, est de douze ans.

Ceci dit, et n'en déplaise à ses détracteurs, cette mesure permettant aux municipalités de conclure de tels contrats existe depuis plusieurs années dans les lois gouvernant le monde municipal¹⁶. Outre quelques modifications mineures, nous voyons mal ce que le projet de loi 62 ajoute de nouveau à ce sujet dans la mesure où, à notre connaissance, les municipalités n'y ont pas, ou peu, eu recours jusqu'à ce jour.

Le débat sur la place du privé dans la distribution de l'eau ayant cependant été mené à plusieurs reprises et tranché à chaque fois en faveur du maintien de la compétence publique sur cet aspect de la gestion de l'eau potable au Québec, nous nous interrogeons sur la véritable pertinence de ce pouvoir repris par le projet de loi 62.

À ceux qui s'inquiètent de l'absence de débat public sur cette question, nous voulons cependant souligner que la disposition prévoit que tout octroi d'un contrat d'exclusivité doit faire l'objet de l'*approbation* des citoyens de la municipalité concernée. Le gouvernement doit aussi donner son aval à une telle entente (art. 25, al. 2 P.L. 62). Que les citoyens s'intéressent aux affaires de leur municipalité constitue, selon nous, un rempart contre la privatisation débridée de nos services publics de distribution de l'eau.

De l'absence de référence à la gestion par bassin versant

Reste la question de la compétence exclusive des municipalités régionales de comté (MRC) sur les cours d'eau et les lacs (art. 102 et suivants P.L. 62), à l'heure où, sur plusieurs rivières importantes du Québec, des comités de bassin tentent de relever le défi de la *gestion par bassin versant*.

¹⁶ Voir, notamment : *Code municipal*, L.R.Q., c. C-27.1, art. 557 (2°), *Loi sur les cités et villes*, L.R.Q., c. C-19, art. 444; *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2, art. 43; et *Loi sur la vente des services publics municipaux*, L.R.Q., c. V-4. Cette dernière loi devrait cependant être abrogée par le projet de loi 62.

Devant un projet de loi qui veut établir, pour l'avenir, le rôle et les compétences des municipalités, il est pour le moins surprenant de constater qu'aucune mention n'est faite de la gestion par bassin versant. Or, c'est là une des orientations fondamentales de la *Politique nationale de l'eau*¹⁷ qui insiste également sur la nécessité d'« entreprendre la révision du cadre juridique concernant l'eau et développer les outils légaux nécessaires à la mise en œuvre de la Politique »¹⁸.

Entendons-nous bien, nous ne questionnons pas ici la pertinence des pouvoirs octroyés aux municipalités en matière de gestion des cours d'eau par le projet de loi 62, mais compte tenu des orientations de la *Politique nationale de l'eau*, auxquelles le CQDE adhère, nous nous interrogeons sur la cohérence du gouvernement en ce domaine.

En effet, quelle sera la véritable légitimité des *comités de bassin* si le législateur distribue ici et là les compétences touchant à la gestion de l'eau avant même que ces comités de bassin soient réellement en mesure d'agir?

De l'avis du CQDE, là sont les véritables dangers du projet de loi 62 qui ne semble pas du tout tenir compte des principes de gestion par bassin versant et du statut de *chose commune (res communis)* de l'eau qui, en principe, exige que sa gestion soit assurée par les *usagers* de la ressource. De plus, comment interpréter l'octroi de tels pouvoirs face au rapport de la commission Beauchamp sur la gestion de l'eau, qui recommandait, et nous croyons qu'il ne peut en être autrement, une gestion participative en matière de gestion de l'eau au Québec¹⁹? Dans sa forme actuelle, le projet de loi 62, en octroyant une compétence exclusive aux MRC sur les cours d'eau et les lacs nie tout simplement le principe même de la gestion par bassin versant, ce qui nous apparaît être un recul important sur les acquis de la *Politique nationale de l'eau*.

C'est pourquoi nous sommes d'avis que les dispositions traitant de la compétence des MRC sur les cours d'eau et les lacs devraient tout simplement être retranchées du projet de loi 62 jusqu'à ce que le gouvernement entreprenne véritablement la révision du cadre juridique concernant l'eau au Québec. Nous croyons d'ailleurs que le temps commence à presser à ce sujet.

¹⁷ Ministère de l'Environnement, *Politique nationale de l'eau : l'eau, la vie, l'avenir*, Québec, Ministère de l'Environnement, 2002. La *Politique* est disponible sur le site internet du gouvernement du Québec au www.menv.gouv.qc.ca.

¹⁸ *Politique nationale de l'eau*, Orientation 1, Axe 1 : Réviser le cadre juridique concernant l'eau.

¹⁹ À ce sujet, voir Bureau d'audience publique en environnement, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, n° 142, Tome I, II et III, rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec, 3 mai 2000.

RECOMMANDATIONS DU CQDE

Afin de synthétiser l'exposé qui précède, il est possible de dégager trois recommandations qui, de l'avis du CQDE, ajouteraient à la pertinence de la *Loi sur les compétences municipales* et consolideraient la cohérence de l'édifice législatif en matière de gestion de l'eau.

Recommandation #1

La *Loi sur les compétences municipales* confirme les grandes responsabilités des municipalités en matière d'environnement. Or, en ce domaine, les enjeux sont de plus en plus nombreux et complexes.

C'est pourquoi le CQDE, s'il accueille favorablement ces responsabilités maintenant clairement dévolues aux municipalités, estime que l'État québécois doit offrir à ces dernières les moyens, notamment techniques et financiers, de faire face à ces nouveaux défis et soutenir les initiatives locales.

Recommandation #2

Le CQDE recommande qu'il soit permis aux municipalités de participer à une fiducie déjà existante et d'en *augmenter* le patrimoine fiduciaire.

Recommandation #3

Enfin, c'est avec beaucoup de perplexité que le *Centre* constate que le projet de loi semble faire totalement abstraction des principes de gestion par bassin versant en attribuant aux municipalités régionales de comté une compétence exclusive sur les cours d'eau et les lacs alors que les comités de bassin en sont encore à leurs premiers balbutiements.

Le *Centre* estime que les dispositions du projet de loi 62 sur ce sujet ne sont pas appropriées tant et aussi longtemps que le gouvernement du Québec n'aura pas véritablement entrepris la révision du cadre juridique concernant la gouvernance de l'eau afin d'y inclure les références nécessaires à la gestion par bassin versant. Il en va, à notre avis, de la légitimité même de ce mode de gestion de nos ressources hydriques.

C'est pourquoi, entre temps, le *Centre* recommande l'abrogation des articles 102 à 123 du projet de loi 62.

CONCLUSION

Bref, si nous sommes d'avis qu'il est heureux que le projet de loi 62 offre aux municipalités une plus grande autonomie en matière d'environnement, nous en appelons au gouvernement du Québec afin qu'il fasse preuve de plus de cohérence quant aux aspects de ce projet qui touchent la gestion des cours d'eau et des lacs. Il en va là de la légitimité même de la gestion par bassin versant au Québec.

Nous croyons enfin que l'État provincial devra par ailleurs offrir aux municipalités de nouveaux moyens de faire face à ces responsabilités qui leur sont dévolues par ce projet de loi.

TABLE DES JUGEMENTS

Produits Shell Canada c. Vancouver, [1994] 1 R.C.S. 231.

R. c. Greenbaum, [1993] 1 R.C.S. 674.

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

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

Entreprises Sibeca Inc. c. Frelighsburg (Municipalité), 2004 CSC 61 (référence neutre).

Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd, [2004] 2 R.C.S. 74.