

Consultations particulières et auditions publiques
dans le cadre de l'étude du projet de loi n°92,
*Loi affirmant le caractère collectif des ressources
en eau et visant à renforcer leur protection.*

Précisions du
Regroupement
national des
conseils régionaux
de l'environnement
du Québec
**à l'égard de la
section portant
sur la
gouvernance.**



Pour la Commission des transports et
de l'environnement

17 septembre 2008

Contexte

Le 10 septembre dernier, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) présentait à la Commission des transports et de l'environnement ses observations et recommandations à l'égard du projet de loi 92.

Suite à la période de questions, le RNCREQ a senti le besoin de fournir à la Commission des précisions concernant la section 4 qui porte sur la gouvernance de l'eau.

Observations générales

De manière générale, nous appuyons fortement la gestion intégrée par bassin hydrographique. Nous croyons que la réussite de cet objectif nécessite cependant la clarification de certains éléments de la section 4.

Nous estimons d'abord qu'il est essentiel que tous les acteurs de l'eau, qu'ils aient des responsabilités légales ou non à cet égard, soient tenus d'appliquer les exigences et principes de la gestion intégrée, mais aussi ceux de la Loi sur le développement durable, particulièrement en ce qui concerne les organismes gouvernementaux.

Or, la section 4 contient des ambiguïtés et même des contradictions qui peuvent obscurcir les intentions du gouvernement et dérouter les parties intéressées et impliquées par la gestion intégrée de l'eau.

Observations spécifiques

11. La gestion des ressources en eau doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques désignées en application du paragraphe 2° de l'article 12, en tenant compte des principes du développement durable énoncés à l'article 6 de la Loi sur le développement durable (L.R.Q., chapitre D-8.1.1).

À notre avis, cette formulation de l'article 11 affaiblit fortement la mise en œuvre efficace de la gestion intégrée de l'eau tout en affaiblissant de la même façon

l'efficacité de la mise en œuvre de la Loi sur le développement durable. Nous suggérons de remplacer « en tenant compte » par « conformément aux principes ».

11. La gestion des ressources en eau doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques désignées en application du paragraphe 2° de l'article 12, conformément aux principes du développement durable énoncés à l'article 6 de la Loi sur le développement durable (L.R.Q., chapitre D-8.1.1).

12. Pour l'application de l'article 11, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs peut :

1° établir les orientations fondamentales d'une gestion intégrée et concertée des ressources en eau ;

2° recenser et décrire, pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec, les bassins, sous-bassins ou groupements de bassins hydrographiques dans lesquels les ressources en eau font l'objet d'une gestion intégrée et concertée ;

3° pour chacune des unités hydrographiques visées au paragraphe 2° qu'il indique, pourvoir :

a) soit à la constitution d'un organisme ayant pour mission de réaliser et de mettre en oeuvre un plan directeur de l'eau, 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, dans la composition de cet organisme et en prévoyant les règles applicables à son fonctionnement et à son financement ;

b) soit à la désignation, aux conditions qu'il fixe, d'un organisme chargé de remplir cette mission en concertation avec les utilisateurs et les milieux intéressés ;

4° préciser le contenu-type d'un plan directeur de l'eau, notamment en ce qui a trait à l'état des eaux et des autres ressources naturelles qui en dépendent, au recensement des usages et à l'évaluation de leurs incidences, à l'inventaire des zones d'intérêt, fragiles ou dégradées sur le plan écologique, aux mesures de protection ou de restauration de l'état qualitatif ou quantitatif des eaux ainsi qu'à l'évaluation des moyens économiques et financiers nécessaires à sa mise en œuvre ;

5° déterminer les conditions applicables à la réalisation et à la mise en œuvre d'un plan directeur de l'eau, entre autres celles relatives à l'information et à la

participation de la population, à l’approbation du plan par le ministre, à son suivi et à sa mise à jour périodique.

En ce qui a trait aux alinéas 1, 2, 4 et 5, remplacer « le ministre du Développement durable, de l’Environnement et des Parcs peut » par « le ministre du Développement durable, de l’Environnement et des Parcs doit ».

Il semble y avoir un consensus, à tout le moins public, sur la nécessité que le gouvernement établisse d’abord le cadre d’application, les responsabilités et les orientations de la gestion intégrée, avant de structurer le territoire québécois en bassins hydrographiques. Le « peut » utilisé à l’article 12 tend à donner l’impression d’un manque de conviction ou de volonté et ne nous apparaît pas être conséquent avec l’esprit des engagements récents du gouvernement dans le secteur de l’eau.

Rappelons encore une fois ce que soulignait le rapport Beauchamp comme mise en garde par rapport à la mise en œuvre de la gestion intégrée par bassin versant (Tome 1, p. 59) :

« Même si de belles expériences sont en cours depuis dix ans, la Commission pense que l’implantation de la gestion intégrée à l’échelle du bassin versant, tout en étant urgente, ne doit cependant pas se faire de façon soudaine et précipitée, non plus que de façon technocratique.

La consultation est essentielle et doit précéder la mise en place des structures nouvelles »

Ainsi, le premier paragraphe de l’article 12 devrait plutôt être formulé ainsi :

12. Pour l’application de l’article 11, le ministre du Développement durable, de l’Environnement et des Parcs doit :

Le 3^{ème} alinéa de l’article 12 contient à notre avis deux imprécisions et même, dans le cas de la deuxième, une véritable contradiction.

D’abord, on mentionne que le ministre peut constituer un organisme ou le désigner. Nous ne comprenons pas les motifs qui sous-tendent chacune de ces deux approches.

Il nous semble cependant clair qu'il n'existe aucun organisme existant ayant des pouvoirs juridiques applicables à un territoire du bassin versant, et conséquemment, qui a le mandat de planifier et de mettre en œuvre la gestion par bassin versant à cette échelle. Les seuls organismes qui ont un mandat de concertation à l'échelle du bassin hydrographique sont les organismes de bassin versant (OBV).

Nous croyons, dans ce contexte, que l'organisme de bassin versant dont le rôle principal et même unique actuel est de coordonner et d'assurer la réalisation du plan directeur de l'eau, offre la flexibilité nécessaire pour assurer la concertation des quatre principales catégories d'acteurs (municipalités, industries, forêt, agriculture) sans devoir recréer une nouvelle structure juridique.

Aux paragraphes a et b du 3^{ème} alinéa de l'article 12, il nous apparaît surprenant que l'on veuille confier à l'organisme désigné le mandat non seulement de réaliser mais aussi de mettre en œuvre le plan directeur de l'eau (PDE). C'est là à notre avis que prennent origine les préoccupations des intervenants concernés par la gestion de l'eau et, particulièrement, par la mise en œuvre de la gestion intégrée par bassin versant. En effet, au-delà des conflits d'intérêts que cela peut susciter, cette approche entraînerait une confrontation directe et rapide entre les organismes de concertation et ceux qui détiennent les droits et les responsabilités tant étatiques que sectoriels. Il faut que les organismes qui ont des responsabilités légales en matière de gestion de l'eau, en particulier les municipalités et les MRC, puissent continuer à les exercer.

La direction du ROBVQ s'est d'ailleurs prononcée clairement sur ce sujet. Elle estime que le mandat des OBV devrait être exclusivement circonscrit aux activités reliées d'abord à l'élaboration du PDE, puis à la coordination de sa mise en œuvre par les acteurs du milieu. Nous partageons entièrement ce point de vue. La mise en œuvre du PDE, quant à elle, doit être assumée également par tous (les détenteurs de droits, les usagers, les gestionnaires, etc.), comme nous le préciserons plus bas. En somme, les OBV n'ont pas l'autorité pour ordonner l'exécution des actions prévues au PDE

(ce ne sont pas des «donneurs d'ordres»). Ils ont le mandat de coordonner l'action des acteurs du milieu dans le domaine de l'eau afin que leurs actions s'inscrivent dans une optique de gestion intégrée pas bassin versant.

13. Après avoir approuvé un plan directeur de l'eau, le ministre fait publier dans un journal distribué dans la région visée par le plan un avis faisant mention de cette approbation et des endroits où le plan peut être consulté ou obtenu.

Le ministre doit en outre transmettre copie du plan directeur de l'eau 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 visé 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.

À la 5^{ème} ligne de l'article 13, nous estimons que cette formulation : « afin qu'ils le prennent en considération », va à l'encontre des objectifs du projet de loi 92, à l'encontre de ceux de la Loi sur le développement durable et, qui plus est, à l'encontre des pouvoirs et des responsabilités des autorités municipales diverses ainsi que des organismes gouvernementaux.

Le RNCREQ considère qu'il est essentiel que tous contribuent, dans leur sphère de juridiction, d'autorité et d'activité, à la réalisation rapide et efficace de la gestion intégrée par bassin versant.

Cela implique que, dans les quatre grands secteurs prioritaires responsables de la dégradation de l'eau (secteur municipal, exploitations industrielles dont l'industrie lourde, l'industrie agroalimentaire et agricole ainsi que l'industrie forestière), les autorités et gestionnaires concernés soient tenus de s'engager envers le PDE et qu'ils soient tenus d'en intégrer les exigences dans leurs activités. D'ailleurs, les ministères ne sont-ils pas déjà assujettis aux exigences de la Loi sur le développement durable? N'ont-ils pas l'obligation dans les secteurs agricole et forestier, entre autres, de s'assurer que leurs clientèles réalisent leurs activités dans le respect des exigences du

développement durable? Conséquemment, le MRNF, par exemple, devrait s'assurer que les pratiques d'exploitation forestière sont conformes aux exigences de la gestion intégrée par bassin versant.

Chacun aurait à rendre compte annuellement de cette intégration au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). Pour les ministères et organismes concernés, cela pourrait se faire à même le rapport de développement durable.

Le RNCREQ est d'avis que si ces exigences ne sont pas clairement inscrites dans la Loi, il y a peu de chance que les objectifs qu'elle poursuit soient éventuellement atteints. Conséquemment, des sommes énormes, autant que de l'énergie, seront dissipées dans une démarche qui sera très probablement inefficace et conflictuelle.

13. Après avoir approuvé un plan directeur de l'eau, le ministre fait publier dans un journal distribué dans la région visée par le plan un avis faisant mention de cette approbation et des endroits où le plan peut être consulté ou obtenu.

Le ministre doit en outre transmettre copie du plan directeur de l'eau 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 visé par ce plan, afin qu'ils en intègrent les dispositions 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.

Les ministères et organismes du gouvernement ainsi que les municipalités régionales de comté, les communautés métropolitaines et les municipalités locales dont le territoire est compris en tout ou en partie dans l'unité hydrographique visée par ce plan, doivent rendre compte annuellement au ministre du niveau d'application des dispositions du PDE.

Finalement, nous estimons que le projet de loi doit prévoir, soit dans les principes, ou encore de façon plus spécifique, une notion permettant d'assurer la priorisation de

l'action et des interventions dans la mise en œuvre de la gestion intégrée par bassin versant.

Nous pensons en particulier que la logique veut que l'action prioritaire porte, dans un bassin, dans la zone située en amont du bassin, de manière à éviter des actions et des investissements, réalisés en aval, qui pourraient être neutralisés par l'inaction en amont.

De même, l'action et les investissements prioritaires devraient se faire en fonction des sources de dégradation et de pollution les plus importantes, quitte à privilégier, pendant les premières années, des territoires ou des secteurs d'activités dont l'impact est particulièrement néfaste et coûteux pour l'eau.

Le RNCREQ présente en annexe de cette note un modèle de gouvernance qui à notre avis pourrait rallier l'ensemble des intervenants concernés par la gestion intégrée par bassin versant.

Nous espérons que ces précisions permettront de mieux éclairer la Commission des transports et de l'environnement, et ainsi lui permettre de modifier le libellé du projet de loi 92 de manière à favoriser la mise en œuvre, dans les meilleurs délais, de la gestion intégrée par bassin versant.

**Proposition d'un modèle de gouvernance
pour la gestion intégrée par bassin versant.**

Étapes du PDE	Organismes de bassin versant	Entités municipales, ministères¹ et organismes, etc.
Élaboration	Coordonnent la collecte de données, assurent la concertation entre les acteurs et rédigent le plan directeur de l'eau (diagnostic, identification des actions et des moyens).	Collaborent aux travaux de l'OBV en fournissant les informations pertinentes et en participant activement à l'identification des mesures de protection ou de restauration de l'eau.
Adoption		Adoptent le PDE avant son approbation par le MDDEP.
Mise en œuvre	Coordonnent la mise en œuvre du PDE et accompagnent les gestionnaires chargés d'en assurer l'application.	Intègrent les exigences du PDE dans leur domaine d'activités. Ce sont aussi eux qui déterminent comment sont alloués les fonds disponibles ² à la mise en œuvre du PDE en fonction des priorités et moyens qui y sont identifiés.
Reddition de compte	Rendent compte annuellement au MDDEP de l'application globale du PDE sur leur territoire et du degré d'atteinte des objectifs. Ils veillent aussi à la mise à jour du PDE.	Rendent compte annuellement au MDDEP sur le niveau d'intégration des exigences du PDE à leur domaine d'activités.

1 - Particulièrement le MRNF, le MAPAQ et le MDDEP

2 - La question de l'allocation et de la gestion des fonds qui seront consentis pour la mise en œuvre des PDE (notamment ceux qui seraient constitués à partir de redevances) mérite aussi d'être clarifiée dès à présent. Cela permettrait d'éliminer beaucoup de résistance. Le RNCREQ estime que ces sommes devraient être administrées au niveau national, par le MDDEP, pour ainsi assurer une gestion équitable et axée sur les priorités (les bassins les plus dégradés ne sont pas nécessairement ceux qui sont susceptibles de générer le plus de redevance).