

Actualité juridique

Modernisation de la *Loi sur le régime des eaux* : finies les doubles autorisations

Juin 2016

Environnement

Droit de la construction, ingénierie et infrastructures

Dans le projet de loi n° 102 intitulé *Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert*, une partie est consacrée à la modification de la *Loi sur le régime des eaux*¹. L'objectif est d'éliminer certains dédoublements avec les obligations prévues à la *Loi sur la sécurité des barrages*².

Le régime actuel

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sécurité des barrages* et du *Règlement sur la sécurité des barrages*³ en 2002, la construction, la modification de structure et la démolition des barrages sont subordonnées à l'autorisation du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques s'il s'agit de barrages à forte contenance ou à une déclaration au ministre s'il s'agit de barrages à faible contenance. Une autorisation ministérielle est également requise dans le cas des barrages à forte contenance pour le changement d'utilisation susceptible d'avoir des conséquences sur la sécurité de l'ouvrage ainsi que pour la cessation définitive ou temporaire de l'exploitation du barrage. Un répertoire des barrages de un mètre et plus a également été constitué et est maintenu à jour par le ministre. Ces obligations varient ainsi en fonction des catégories de barrages, lesquelles tiennent compte de l'ampleur des ouvrages et des risques qu'ils posent pour les personnes et pour les biens.

La *Loi sur le régime des eaux*, en vigueur depuis 1856, prévoit également un régime d'approbation pour construire ou maintenir un barrage. La *Loi sur le régime des eaux* ne fait toutefois pas de distinction selon les risques que présente un barrage et, dans tous les cas, l'approbation doit se faire par le gouvernement, donc par décret du conseil des ministres.

En conséquence, les barrages à forte et à faible contenance sont examinés deux fois par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et doivent recevoir une double autorisation⁴.

Les modifications proposées

Les modifications proposées à la *Loi sur le régime des eaux* ont donc pour objectif d'éliminer ces dédoublements et d'accélérer notamment la réalisation des correctifs qui doivent être apportés aux barrages à la suite de l'évaluation de la sécurité qui doit être réalisée en vertu de la *Loi sur la sécurité des barrages*. Le ministère estime qu'environ 4 400 barrages seraient touchés par les modifications proposées à la *Loi sur le régime des eaux*⁵.

Les dispositions de la *Loi sur le régime des eaux* relatives aux barrages se retrouvent principalement dans trois sections, soit : la section VI relative au flottage du bois (articles 30 à 55), la section VII relative à la construction et au maintien de réservoirs pour l'emmagasinement de l'eau des lacs, étangs, rivières et cours d'eau (articles 56 à 67) et la section IX relative à la construction et au maintien d'autres barrages et ouvrages semblables (articles 71 à 79).

Dépôt des plans et devis

Les dispositions relatives à l'obligation de soumettre les plans et devis des barrages pour approbation du gouvernement et au pouvoir d'approbation du gouvernement seraient abrogées⁶. Pour les barrages visés par les sections VI et VII, il y aurait une obligation de déposer au bureau de la publicité des droits de la circonscription foncière concernée une copie des plans et devis de l'ouvrage et de rendre public le projet par la publication d'un avis dans la *Gazette officielle du Québec* ainsi que dans un journal distribué dans la région où est situé le projet⁷. Pour les barrages visés aux sections VII et IX, il y aurait une obligation de transmettre au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et au ministre de l'Énergie et des Ressources naturelles un document indiquant : la localisation des terres où serait construit l'ouvrage; la superficie, la localisation et la nature des terres et des autres droits qui seraient pris, occupés ou affectés en amont et en aval par le refoulement des eaux occasionné par l'ouvrage; la superficie du bassin drainé par le lac, l'étang, la rivière ou le cours d'eau, et leurs tributaires, qui seraient affectés; l'augmentation du volume d'eau qui en résulterait; la quantité totale du débit et du volume d'eau que produiraient le lac, l'étang, la rivière ou le cours d'eau ainsi améliorés⁸.

Concession des terres et des droits

L'obligation d'obtenir, préalablement à la construction, une concession des terrains et des droits du domaine de l'État qui seraient pris, occupés ou affectés par la construction ou le maintien du barrage serait abrogée⁹. Cette obligation serait remplacée par un nouvel article qui prévoirait que nul ne pourrait construire, maintenir ou exploiter un ouvrage sur un lac ou un cours d'eau du domaine de l'État ou un ouvrage ayant pour effet d'affecter un lac ou un cours d'eau du domaine de l'État sans avoir obtenu une concession expresse des terres et des droits publics qui seraient pris, occupés ou affectés par l'ouvrage¹⁰. Ainsi, la concession des terres et des droits ne serait plus une condition à l'approbation de l'ouvrage et serait traitée séparément de la sécurité¹¹.

Pouvoirs d'ordonnance

La *Loi sur le régime des eaux* prévoit actuellement plusieurs dispositions permettant au gouvernement, dans certaines situations, d'autoriser le ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques à intervenir sur un barrage pour ouvrir ou fermer les dispositifs d'évacuation des eaux et pour prendre les mesures nécessaires pour que ces dispositifs restent ouverts ou fermés¹². Ces dispositions seraient remplacées par un pouvoir d'ordonnance du ministre permettant d'ordonner essentiellement la même chose à l'exploitant de l'ouvrage¹³. Le ministre aurait aussi le pouvoir d'ordonner à l'exploitant de l'ouvrage de lui soumettre un avis juridique sur l'étendue de ses droits sur les terres sur lesquelles s'appuient l'ouvrage et les terres inondées ou susceptibles de l'être par l'ouvrage et également de délimiter les terres ainsi affectées par le biais d'un arpentage¹⁴. En cas de défaut, le ministre pourrait exécuter les ordonnances aux frais de l'exploitant¹⁵.

Même si des pouvoirs semblables sont prévus dans diverses sections de la *Loi sur le régime des eaux*, le projet de loi prévoit l'ajout d'un pouvoir général d'ordonner la démolition de tout ouvrage construit ou exploité sans droit, par la Cour supérieure, à la demande du procureur général ou de tout intéressé¹⁶.

Dispositions pénales

Les trois articles qui prévoyaient des infractions dans la *Loi sur le régime des eaux* seraient abrogés¹⁷ et remplacés par une section complète concernant les dispositions pénales¹⁸. Selon la gravité des infractions, les amendes minimales varieraient entre 1 000 \$ et 5 000 \$ pour une personne physique et, dans les autres cas, entre 3 000 \$ et 15 000 \$, et les amendes maximales varieraient entre 100 000 \$ et 500 000 \$ pour une personne physique et, dans les autres cas, entre 600 000 \$ et 3 000 000 \$¹⁹. Pour les administrateurs et dirigeants, les montants seraient le double

de ceux prévus pour les personnes physiques²⁰. Les montants des amendes pourraient être portés au double pour une première récidive et au triple pour toute récidive additionnelle²¹. Des peines d'emprisonnement pourraient aussi être imposées pour certaines infractions²². Lorsqu'une personne morale commettrait une infraction, ses dirigeants et administrateurs seraient présumés avoir commis l'infraction, à moins qu'ils n'établissent avoir fait preuve de diligence raisonnable en prenant toutes les précautions nécessaires pour en prévenir la perpétration²³. Le juge pourrait aussi ordonner certaines choses lorsqu'il déclarerait une personne coupable d'une infraction, comme la remise en état ou le versement d'une indemnité²⁴.

Pouvoir d'inspection et avis de réclamation

Le pouvoir d'inspection des représentants du ministre serait bonifié et détaillé²⁵. Des dispositions seraient ajoutées pour permettre la notification d'un avis de réclamation pour les frais directs ou indirects afférents à l'exécution d'une mesure ou à l'émission d'une ordonnance visée par la *Loi sur le régime des eaux*²⁶. Les administrateurs et dirigeants d'une personne morale en défaut de payer un montant dû au ministre seraient solidairement tenus au paiement du montant avec la personne morale, à moins qu'ils n'établissent avoir fait preuve de prudence et de diligence pour prévenir le manquement qui aurait donné lieu à la réclamation²⁷. Les ordonnances et les avis de réclamation seraient contestables devant le Tribunal administratif du Québec²⁸.

Conclusion

Les modifications proposées à la *Loi sur le régime des eaux* visant à éliminer les doublages avec la *Loi sur la sécurité des barrages* sont attendues depuis l'entrée en vigueur de cette dernière en 2002. L'abrogation de cette double autorisation permettrait certainement de réduire certains délais et d'éviter qu'un dossier soit soumis à une approbation gouvernementale, ce qui engendre nécessairement des délais plus importants. Même chose concernant la concession des terres et des droits qui ne serait plus une condition à l'approbation des travaux malgré qu'une telle concession demeurerait requise. Quant aux autres modifications, elles permettraient de moderniser la *Loi sur le régime des eaux* et d'octroyer au ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques des pouvoirs semblables à ceux qu'il détient dans d'autres lois dont il est responsable de l'application. On constate d'ailleurs l'effort de cohérence du législateur qui propose d'introduire dans la *Loi sur le régime des eaux* des régimes d'ordonnances, de responsabilité pénale, d'inspections et de réclamations qui s'inspirent largement de ceux de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ce projet de loi devrait être étudié à l'automne 2016 en Commission parlementaire.

Mélissa Devost

Notes

1. RLRQ, chapitre R-13.
2. RLRQ, chapitre S-3.1.01.
3. RLRQ, chapitre S-3.1.01, r 1.
4. En faisant abstraction des autres autorisations requises, notamment en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ, chapitre Q-2).
5. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur le régime des eaux*. 2016. 7 pages. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/air-projet-loi-regime-eaux.pdf>
6. Les articles 33, 36, 57, 61, 71 et 75 de la *Loi sur le régime des eaux* (LRE) seraient abrogés selon les articles 208, 210, 213 et 215 du projet de loi n° 102.
7. L'article 209 du projet de loi prévoit le remplacement de l'article 35 de la LRE et l'article 212 du projet de loi prévoit le remplacement de l'article 60 de la LRE.
8. L'article 211 du projet de loi prévoit la modification de l'article 59 de la LRE et l'article 214 du projet de loi prévoit la modification de l'article 74 de la LRE.

-
9. Les articles 210, 213 et 215 du projet de loi prévoient l'abrogation des articles 37, 63 et 76 de la LRE.
 10. L'article 205 du projet de loi prévoit l'ajout de l'article 3.1 de la LRE.
 11. Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. *Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur le régime des eaux*. 2016. 7 pages. <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/air-projet-loi-regime-eaux.pdf>
 12. Articles 7, 34, 58 et 73 de la LRE. Ces articles seraient abrogés en vertu des 206, 208, 210 et 213 du projet de loi.
 13. L'article 217 du projet de loi prévoit l'ajout de l'article 83.1 de la LRE.
 14. Idem.
 15. Idem.
 16. L'article 217 du projet de loi prévoit l'ajout de l'article 83.2 de la LRE.
 17. Les articles 215 et 219 du projet de loi prévoient l'abrogation des articles 79, 85 et 86 de la LRE.
 18. L'article 217 du projet de loi prévoit l'ajout de la section X.1 Dispositions pénales, soit les articles 83.3 et suivants de la LRE.
 19. Nouveaux articles 83.3 à 83.5 proposés dans la LRE.
 20. Nouvel article 83.7 proposé dans la LRE.
 21. Nouvel article 83.6 proposé dans la LRE.
 22. Nouveaux articles 83.5 et 83.6 proposés dans la LRE.
 23. Nouvel article 83.11 proposé dans la LRE.
 24. Nouvel article 83.14 proposé dans la LRE.
 25. L'article 218 du projet de loi prévoit le remplacement de l'article 84 de la LRE.
 26. Nouvel article 84.1 proposé dans la LRE.
 27. Nouvel article 84.2 proposé dans la LRE.
 28. Nouvel article 84.10 proposé dans la LRE.
-

Pour plus de renseignements sur le sujet abordé dans ce bulletin, veuillez communiquer avec l'un des avocats mentionnés ci-dessous :

> Jean Piette	Montréal Québec	+1 514.847.4584 +1 418.640.5002	jean.piette@nortonrosefulbright.com
> Maxime Cantin	Québec	+1 418.640.5961	maxime.cantin@nortonrosefulbright.com
> Mélissa Devost	Québec	+1 418.640.5193	melissa.devost@nortonrosefulbright.com

Norton Rose Fulbright Canada S.E.N.C.R.L., s.r.l., Norton Rose Fulbright LLP, Norton Rose Fulbright Australia, Norton Rose Fulbright South Africa Inc. et Norton Rose Fulbright US LLP sont des entités juridiques distinctes, et toutes sont membres du Verein Norton Rose Fulbright, un Verein suisse. Le Verein Norton Rose Fulbright aide à coordonner les activités des membres, mais il ne fournit aucun service juridique aux clients.

Les mentions de « Norton Rose Fulbright », du « cabinet », du « cabinet d'avocats » et de la « pratique juridique » renvoient à un ou à plusieurs membres de Norton Rose Fulbright ou à une de leurs sociétés affiliées respectives (collectivement, « entité/entités Norton Rose Fulbright »). Aucune personne qui est un membre, un associé, un actionnaire, un administrateur, un employé ou un consultant d'une entité Norton Rose Fulbright (que cette personne soit décrite ou non comme un « associé ») n'accepte ni n'assume de responsabilité ni n'a d'obligation envers qui que ce soit relativement à cette communication. Toute mention d'un associé ou d'un administrateur comprend un membre, un employé ou un consultant ayant un statut et des qualifications équivalents de l'entité Norton Rose Fulbright pertinente.

Cette communication est un instrument d'information et de vulgarisation juridiques. Son contenu ne saurait en aucune façon être interprété comme un exposé complet du droit ni comme un avis juridique de toute entité Norton Rose Fulbright sur les points de droit qui y sont discutés. Vous devez obtenir des conseils juridiques particuliers sur tout point précis vous concernant. Pour tout conseil ou pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser à votre responsable habituel au sein de Norton Rose Fulbright.