

Formation

**« LA GESTION DE L'ÉCOULEMENT DES EAUX DANS
LES COURS D'EAU (BIS) »**

Présentée à

L'Association des gestionnaires régionaux
des cours d'eau du Québec

Le 12 décembre 2024

Formation virtuelle de 13h00 à 14h30

ME DANIEL BOUCHARD
(418) 266-3055

ME CHLOÉ FAUCHON
(418) 266-3069



Table des matières

1.	Présentation	1
1.1.	L'objet de la présente	1
1.2.	Rappel de certaines règles de base, toujours impératives, notamment pour déterminer si une municipalité peut ordonner des travaux, donner des contrats et imposer des taxes.....	1
2.	QUE S'AGIT-IL DE GÉRER?	2
2.1	L'eau et le littoral d'un cours d'eau : éléments distinctifs et qualifications.....	2
2.2	Conséquences légales de ces éléments distinctifs et qualifications	3
3.	QUI, EN VERTU DE LA LOI, DOIT PRENDRE TOUTE DÉCISION DE GESTION DE L'ÉCOULEMENT DES EAUX DANS UN COURS D'EAU?	3
3.1	De quelle entité publique relève la responsabilité de gérer l'écoulement des eaux dans les cours d'eau?.....	3
3.2	Comment la législature provinciale a-t-elle décidé d'exercer sa compétence en matière de gestion des cours d'eau?.....	4
3.3	Comment une municipalité locale peut-elle être mise à contribution par une MRC en la matière vu l'article 108, alinéa 1?	5
4.	CONCLUSIONS.....	5

1. PRÉSENTATION

1.1. L'objet de la présente

- Qui de la MRC ou de la municipalité locale doit décider de l'intervention à faire dans un cours d'eau aux fins de gérer ou maintenir l'écoulement des eaux?
- Certains répondent « la locale » en brandissant une entente intermunicipale convenue entre elle et la MRC à cette fin, soutenant que cette entente est permise par l'article 108 LCM;
- Aux yeux des tenants de cette approche, c'est le gros bon sens : ce sont les citoyens du territoire de la locale qui subissent les problèmes d'un écoulement problématique et ce sont eux qui paient pour le coût des travaux. La locale serait donc le lieu naturel de gestion de ces problématiques parce que la mieux placée pour comprendre le problème et trouver la solution au moindre coût possible.

Note : Cette vision, soit dit avec respect, n'est pas celle de la loi et ce n'est pas parce que le législateur serait déconnecté de la réalité. Au contraire, la vision du législateur ici est celle qui est la plus réaliste et la présente vise à le démontrer.

1.2. Rappel de certaines règles de base, toujours impératives, notamment pour déterminer si une municipalité peut ordonner des travaux, donner des contrats et imposer des taxes

- Les municipalités ne peuvent exercer que les compétences qui leur ont été déléguées. D'où la question : *L'article 108, al. 1 LCM autorise-t-il la MRC à déléguer à une locale un quelconque pouvoir décisionnel, autre qu'opérationnel donc, en l'espèce?*
- La *Loi sur les travaux municipaux* exige que tous travaux autres que de réparation ou d'entretien soient décrétés par résolution (si les fonds sont disponibles) ou par règlement (si les fonds ne le sont pas), sachant que, dans ce dernier cas, une taxe doit être imposée pour s'approprier les sommes nécessaires au paiement des travaux;
- Sauf quand le coût des travaux fait partie des dépenses prévues au budget (donc à la charge de tous), toute taxe imposée pour payer une dépense décidée par règlement *ad hoc* ne peut l'être qu'aux personnes qui en sont bénéficiaires (c'est le principe de la taxation en fonction du bénéfice reçu). Cela explique incidemment, du moins en partie, ce qui a amené le législateur à faire en sorte que ce soit les MRC qui détiennent le pouvoir décisionnel en cette matière.

Note : Signalons immédiatement que ces principes ne sont pas respectés lorsque c'est la locale qui prend la décision d'intervention en matière de gestion de l'écoulement des eaux, comme nous le démontrerons.

2. QUE S'AGIT-IL DE GÉRER?

2.1. L'eau et le littoral d'un cours d'eau : éléments distinctifs et qualifications

- Cours d'eau : cavité du sol, naturelle ou artificielle, où s'écoule l'eau superficielle, à l'exclusion de ce que la loi qualifie de fossé (en ce qui a trait aux fossés, voir l'art. 46.0.2, 4^e al. *LQE* et, en conséquence, les paragr. 2 à 4 du 1^{er} al. de l'art. 103 *LCM*).

On notera que la loi ne définit toujours pas ce qu'est un *cours d'eau*. Par contre, le RAMHHS le fait pour ses propres fins;

- Fond de cette cavité : littoral, lequel appartient en principe à l'État, sous réserve de ce que prévoit l'acte de concession originaire (919 *C.c.Q.*).

Lorsque le littoral fait partie du domaine de l'État (situation la plus courante incidemment), s'appliquent notamment :

- ❖ *Loi sur les terres du domaine de l'État* (notamment les articles 1, 13.3, 34, 50 et 54);
- ❖ *Règlement sur la vente, la location et l'octroi de droits immobiliers sur les terres du domaine de l'État* (voir notamment les articles 45 à 46.1).

- L'eau qui s'y écoule :

- ❖ N'appartient à personne, sauf petites exceptions (art. 913 *C.c.Q.*);
- ❖ Est régie par certaines lois d'intérêt général (par exemple, la *LQE*) et le *C.c.Q.* (art. 913, al. 1 *C.c.Q.*);

- Cette eau est d'utilité publique et donc :

- ❖ Nul ne peut en modifier la quantité et la qualité (art. 981 *C.c.Q.*), tout en pouvant s'en servir;
- ❖ Les fonds inférieurs doivent la recevoir, avec ses sédiments (art. 979, al. 1 *C.c.Q.* et *Municipalité régionale de comté le Haut-St-Laurent c. Municipalité régionale de comté Les Jardins de Napierville et Municipalité du Canton de Hemmingford*, 2005 QCCA 102, confirmant le jugement de la CS (AZ-50179382);
- ❖ Les fonds supérieurs ne peuvent aggraver, sauf exception, cette servitude d'écoulement (art. 979, al. 2 *C.c.Q.*).

2.2. Conséquences légales de ces éléments distinctifs et qualifications

- La gestion de l'écoulement des eaux ne peut être que publique et faite dans l'intérêt public. Ce n'est pas tout un chacun qui peut intervenir dans un cours d'eau aux fins de modifier, gérer ou rétablir l'écoulement des eaux dans ce dernier et en décider;
- Tous travaux dans un cours d'eau sont assujettis à la *LQE*, laquelle loi les soumet à un régime particulier selon la nature et l'importance des travaux devant être réalisés (exemption, déclaration de conformité, autorisation ministérielle, décret du conseil des ministres);
- Toute intervention dans un cours d'eau exigeant une modification du littoral exige une discussion avec le propriétaire de celui-ci;
- Une réflexion s'impose à chaque fois sur l'identité des personnes devant être assujetties au paiement des travaux devant être réalisés (*Vaudreuil-Soulanges (MRC) c. Sainte-Justine-de-Newton (Municipalité de)*, 2007 QCCA 1319), confirmant le jugement de la CS (2006 QCCS 42).

3. QUI, EN VERTU DE LA LOI, DOIT PRENDRE TOUTE DÉCISION DE GESTION DE L'ÉCOULEMENT DES EAUX DANS UN COURS D'EAU?

3.1. De quelle entité publique relève la responsabilité de gérer l'écoulement des eaux dans les cours d'eau?

- L'article 117 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est à l'effet que le lit des cours d'eau appartient (sauf portée particulière de l'Acte de concession originaire des terres) à l'État provincial (sauf quelques exceptions prévues, en vertu de l'art. 108 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, dans la 3^e annexe de cette loi);
- La protection de l'eau et de l'écoulement des eaux sur le territoire de la province relève de la province, à l'exception des cours d'eau ou parties de cours d'eau déclarés navigables et flottables, lesquels relèvent de l'autorité du Parlement fédéral (voir à cette fin le décret adopté en vertu de l'article 103, al. 1, paragr. 1, *LCM*);
- Bref, c'est l'État du Québec, et donc au premier chef l'Assemblée nationale, qui, pour l'essentiel, est responsable de la gestion de l'écoulement des eaux dans les cours d'eau. Mais le législateur québécois a choisi de déléguer l'exercice de cette compétence aux MRC (et autres entités municipales assimilées à une MRC aux fins de l'exercice de cette compétence), tel que ci-après discuté.

3.2. Comment la législature provinciale a-t-elle décidé d'exercer sa compétence en matière de gestion des cours d'eau?

- En la déléguant, depuis la fin des années 1990, aux MRC (et autres entités assimilables), délégation qu'on retrouve aujourd'hui aux articles 103 à 110 *LCM* comme on le sait;
- Il est utile de mentionner que ces articles 103 à 110 *LCM* font partie du Titre III de la *LCM* intitulé « Les compétence d'une municipalité régionale de comté » et sont insérés dans le Chapitre III de ce Titre III, intitulé « Compétences exclusives d'une municipalité régionale de comté ». Il ne s'agit donc pas, au contraire du Chapitre II englobant les articles 101 et 102 *LCM*, d'une compétence « concurrente » des MRC exercée avec les municipalités locales : il s'agit d'une compétence « exclusive » conférée aux MRC et qui ne peut être assumée concurremment avec les locales;
- Dans l'exercice de cette compétence exclusive, les MRC :
 - ❖ Peuvent adopter des règlements pour régir toute matière liée à l'écoulement des eaux d'un cours d'eau (y compris les traverses, les obstructions et les nuisances) : art. 104;
 - ❖ Doivent réaliser des travaux requis pour rétablir l'écoulement normal des eaux d'un cours d'eau lorsqu'informées de la présence d'une obstruction qui menace la sécurité des personnes ou des biens : art. 104, al. 1;
 - ❖ Doivent avoir un employé désigné qui, lui, peut retirer de son propre chef d'un cours d'eau les obstructions qui empêchent ou gênent l'écoulement des eaux : art. 105, al. 2;
 - ❖ Peuvent réaliser des travaux permettant la création, l'aménagement ou l'entretien d'un cours d'eau, travaux pouvant être exécutés dans le lit, sur les rives et les terrains en bordure de celui-ci : art. 106;
 - ❖ Peuvent convenir d'une entente avec une municipalité locale pour la mettre à contribution dans la prise en charge par la MRC de cette responsabilité : art. 108, al. 1.
- Si on ajoute à ce qui précède le droit conféré aux MRC, par l'article 107 *LCM*, de pénétrer sur toute propriété pour faire les inspections nécessaires ou les travaux nécessaires autorisés par la loi, on comprend que les MRC se voient dotées de pouvoirs extrêmement importants pour gérer l'écoulement des eaux dans les cours d'eau au nom de l'État québécois.

3.3. Comment une municipalité locale peut-elle être mise à contribution par une MRC en la matière vu l'article 108, alinéa 1?

- Le 1^{er} alinéa de l'article 108 comporte deux parties : il débute en habilitant une MRC à convenir avec une locale d'une entente conformément aux dispositions du CM sur les ententes intermunicipales (art. 569 à 624.3) et se termine en indiquant quelle peut être la portée d'une telle entente. Commençons par examiner cette portée;
- La deuxième partie de l'article 108, al. 1 indique clairement ce que la MRC peut confier à une locale par entente en matière de gestion de l'écoulement des eaux dans les cours d'eau : « l'application des règlements, le recouvrement de créances et la gestion des travaux prévus à la présente sous-section », étant entendu que ces « travaux prévus dans la présente sous-section » sont soit des travaux découlant d'un règlement adopté en vertu de l'article 104, soit des travaux d'enlèvement d'obstruction qu'imposent l'article 105 principalement dans les cas visés par le 1^{er} alinéa de cette disposition ou soit des travaux de création, d'aménagement ou d'entretien de cours d'eau habilités par l'article 106;
- Comme on le voit, rien dans cette disposition ne permet à une MRC de déléguer par entente intermunicipale à une locale le pouvoir de prendre des décisions (adopter un règlement de gestion ou décréter des travaux) : appliquer des règlements, ce n'est pas les adopter; recouvrer des créances, ce n'est pas imposer des taxes; et gérer des travaux, ce n'est pas les décréter;
- Dès lors, se trouve tout indiqué le type d'entente intermunicipale qui peut intervenir entre une MRC et une locale en matière de gestion de l'écoulement des eaux : une fourniture de services (voir l'article 576 *CM*).

Note : L'article 108 *LCM* restreint le pouvoir large conféré aux municipalités (locale ou régionale) par le *CM* ou la *LCV* de faire des ententes intermunicipales dans tout domaine de leurs compétences.

4. CONCLUSIONS

- On doit donc retenir qu'il revient, d'une part, à la MRC de prendre les décisions, d'adopter les règlements ou de décréter les travaux, et, d'autre part, de prendre les décisions opérationnelles sauf que, par entente intermunicipale, elle a choisi de convenir avec une locale qu'il lui reviendrait d'assumer la mise en opération des décisions de la MRC.
- Comment la MRC exerce-t-elle ses pouvoirs décisionnels en pareille matière? Au cas par cas ou par règlement d'application générale, en respectant la *LTM*

et en imposant toute quote-part afférente à la municipalité locale concernée (ou aux municipalités locales concernées);

- Tout cela peut, à première vue, sembler choquant. Mais à l'instar de tout citoyen qui, à cause des règlements municipaux, peut souvent maugréer et crier « On n'est plus maître chez nous ! », une locale peut ressentir une frustration face à cette situation;
- Reste que la décision du législateur de confier la gestion de l'écoulement des eaux à une entité régionale (prenant ainsi en compte le fait qu'un cours d'eau se prolonge très régulièrement sur le territoire de plusieurs municipalités locales et que, dès lors, il faut une vue d'ensemble pour décider de la façon dont cet écoulement doit être géré) nous apparaît relever du gros bon sens.

* * * * *

12 décembre 2024