



Analyse d'impact réglementaire du projet de loi modifiant la Loi sur le régime des eaux

Juin 2016

Coordination et rédaction

Cette publication a été réalisée par la Direction des dossiers horizontaux et des études économique du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC).

Réalisation

Geneviève Rodrigue, économiste
Direction des dossiers horizontaux et des études économique

Avec la collaboration des personnes suivantes :

Daniel Arsenault, Direction de la gestion du domaine hydrique de l'État
Marc Gendron, Direction de la sécurité des barrages

Renseignements

Pour tout renseignement, vous pouvez communiquer avec le Centre d'information du Ministère.

Téléphone : 418 521-3830
1 800 561-1616 (sans frais)

Télécopieur : 418 646-5974
Courriel : info@mddelcc.gouv.qc.ca
Internet : www.mddelcc.gouv.qc.ca

Pour obtenir un exemplaire du document

Visitez notre site Web au <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca>.

Référence à citer

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 p.

[En ligne].
<http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/lqe/autorisations/air-projet-loi-regime-eaux.pdf> (page consultée le jour/mois/année).

Dépôt légal – 2016
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-75968-3 (PDF)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec – 2016

TABLE DES MATIÈRES

Préface	v
Sommaire	vi
1. Définition du problème	1
2. Modifications apportées	2
3. Analyse des options non réglementaires	2
4. Évaluation des impacts	2
4.1 Description des secteurs touchés	2
4.2 Inconvénients des modifications	4
4.3 Avantages des modifications	5
5. Adaptations des exigences aux petites et moyennes entreprises	5
6. Compétitivité des exigences et impacts sur le commerce avec les partenaires économiques du Québec	6
7. Conclusion	6
8. Personne-ressource	6
9. Références bibliographiques	7

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Type de propriétaires de barrage par catégorie	4
---	----------

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES ACRONYMES ET DES SIGLES

MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
LSB	Loi sur la sécurité des barrages
LRE	Loi sur le régime des eaux
RSB	Règlement sur la sécurité des barrages

PRÉFACE

Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif

La Politique gouvernementale sur l'allégement réglementaire et administratif, adoptée par décret (décret 32-2014), s'inscrit dans le cadre des actions du gouvernement visant à réduire le fardeau réglementaire et administratif des entreprises. Cette politique s'applique à l'ensemble des ministères et organismes publics. Ainsi, tous les projets de loi et de règlement, énoncés de politique et plans d'action qui sont soumis au Conseil exécutif et qui sont susceptibles de conduire à des obligations réglementaires doivent faire l'objet d'une analyse d'impact réglementaire. Celle-ci doit être conforme aux exigences de la politique et rendue accessible sur le site Web des ministères ou organismes concernés.

SOMMAIRE

Contexte

Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) encadre les barrages par la Loi sur la sécurité des barrages (LSB) et le règlement qui en découle ainsi que par la Loi sur le régime des eaux (LRE). Actuellement, les barrages à forte et à faible contenance sont soumis à un double régime d'autorisation en vertu de ces lois. La LRE exige aussi que les autres barrages fassent l'objet d'une approbation par décret du gouvernement, bien qu'ils ne présentent pas de risque préoccupant pour les personnes et les biens. Le projet de loi abroge les articles de la LRE qui exigent que les plans et les devis des travaux sur les barrages fassent l'objet d'une approbation par décret du gouvernement. On estime que le projet de loi touchera environ 4 400 ouvrages.

Inconvénients

Les modifications proposées à la LRE restreignent les pouvoirs du MDDELCC concernant deux aspects. Premièrement, les propriétaires de barrages n'auront plus l'obligation de fournir, avant la réalisation des travaux, les droits d'occupation sur le domaine de l'État. Deuxièmement, le MDDELCC ne pourra plus exiger des conditions ou refuser un projet en vertu de la LRE. Toutefois, cette diminution de pouvoirs est compensée en partie par la LSB et le Code civil.

Avantages

Le principal avantage du projet de loi est de réduire les délais d'autorisation pour les propriétaires souhaitant construire un barrage ou faire des travaux sur les barrages et les ouvrages visés par la LRE. Cet allègement se traduit aussi par une charge administrative allégée pour le gouvernement, puisque ce dernier n'aura plus à approuver par décret l'ensemble des ouvrages et des travaux visés par la LRE. Le projet de loi apporte un autre allègement aux propriétaires de barrages concernant le dépôt d'un avis juridique sur les droits d'occupation de l'ouvrage. Désormais, cet avis ne sera plus exigé automatiquement, mais plutôt sur demande.

1. DÉFINITION DU PROBLÈME

Au Québec, l'encadrement législatif et réglementaire des barrages est en partie la responsabilité du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC). Le volet de la gestion des forces hydrauliques du domaine de l'État relève du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). Au MDDELCC, la Loi sur la sécurité des barrages (LSB) et le règlement qui en découle ainsi que la Loi sur le régime des eaux (LRE) régissent ce secteur d'activité.

La LSB et le Règlement sur la sécurité des barrages (RSB) sont entrés en vigueur en 2002. Cette législation a pour objet d'accroître la sécurité des barrages qui y sont soumis et, conséquemment, de protéger les personnes et les biens contre les risques associés à la présence de ces ouvrages. Pour ce faire, une série de dispositions encadrent notamment la construction, la modification et l'exploitation des barrages. Ces obligations sont modulées en fonction des catégories de barrages prévues par la LSB, dans une volonté de tenir compte de l'ampleur des ouvrages et des risques qu'ils posent pour les personnes et les biens. Ainsi, les barrages à forte contenance sont subordonnés à l'autorisation du ministre et les barrages à faible contenance nécessitent une déclaration au ministre. Les barrages qui ne sont ni à forte contenance ni à faible contenance nécessitent seulement l'inscription de l'ouvrage au Répertoire des barrages si leur hauteur est égale ou supérieure à 1 m. Ils sont communément désignés « petits barrages ».

La LRE, qui date de 1856, touche à la construction et au maintien d'ouvrages dans les lacs et les cours d'eau. Elle vise notamment à encadrer la concession de droits sur le lit des lacs et des cours d'eau appartenant à l'État et à accorder une priorité d'usage à l'industrie pour l'exploitation des forces hydrauliques et la régularisation de l'eau.

En vertu de la LRE, nul ne peut construire et maintenir un ouvrage servant à retenir les eaux d'un lac, d'un étang, d'une rivière ou d'un cours d'eau sans que les plans et devis s'y rapportant aient été approuvés par le gouvernement. Pour les ouvrages construits spécifiquement pour l'emmagasinement des eaux, cette approbation est requise seulement lorsque la construction ou le maintien nécessite la prise de possession ou l'occupation de propriété publique ou privée ou affectent l'une ou l'autre de ces propriétés ou sur les droits publics ou privés d'une manière préjudiciable. Par conséquent, les démarches d'approbation de projet en vertu de la LRE nécessitent un dépôt au Conseil des ministres afin d'obtenir l'accord, par décret, du gouvernement.

Ainsi, les barrages à forte et à faible contenance sont actuellement soumis à un double régime d'autorisation et font l'objet d'un double examen par le MDDELCC. Dans le cas des autres barrages, quoiqu'ils soient considérés comme non préoccupants sur le plan des risques pour les personnes et les biens, ils font tout de même l'objet, selon la LRE, d'une approbation par décret du gouvernement.

En plus d'être soumis à un double régime d'autorisation, les délais et les démarches reliés à la régularisation des droits et à l'obtention d'un décret gouvernemental en vertu de la LRE sont susceptibles de compromettre l'échéancier de réalisation des travaux requis pour assurer la sécurité des barrages en vertu de la LSB. En liant la concession des droits d'occupation du territoire à l'approbation des plans et devis, la LRE présente des difficultés d'application qui constituent des obstacles à la sécurité des barrages. En effet, retracer l'historique pour les barrages érigés il y a longtemps peut s'avérer coûteux et occasionner des délais importants qui viennent s'ajouter à ceux de l'obtention d'un décret gouvernemental.

Depuis l'entrée en vigueur de la LSB, certaines dispositions de la LRE sont devenues désuètes. Cette situation exige des modifications à la LRE afin de corriger la situation à court terme. De plus, ces modifications sont de nature à favoriser le respect des échéanciers de réalisation des correctifs découlant de l'évaluation de la sécurité auxquels sont assujettis les propriétaires de certains barrages en vertu de la LSB. En effet, la LSB et son règlement exigent qu'une évaluation de la sécurité soit réalisée à période fixe pour les barrages à forte contenance et que les correctifs requis à l'issue de cette évaluation soient mis en œuvre selon un calendrier approuvé par le ministre.

2. MODIFICATIONS APPORTÉES

La principale modification proposée par le projet de loi modifiant la Loi sur le régime des eaux (ci-après « projet de loi ») est l'abrogation des articles relatifs à l'approbation des plans et devis par décret du gouvernement. En agissant de la sorte, le MDDELCC souhaite exempter les promoteurs, les propriétaires et le gouvernement de ce processus qui engendre des délais et des coûts importants. En outre, l'exigence qu'un mémoire décrivant les droits concernés par le refoulement des eaux accompagne les plans et devis est enlevée. Un avis juridique concernant les droits relatifs à l'ouvrage sera exigé lorsque nécessaire.

Le projet de loi abroge également le pouvoir d'exiger des conditions, des modifications ou encore de refuser un projet en vertu de la LRE. Aussi, la concession préalable d'un droit d'occupation du domaine de l'État n'est plus une condition à l'approbation d'un projet. La question des droits d'occupation sera traitée séparément de la sécurité.

3. ANALYSE DES OPTIONS NON RÉGLEMENTAIRES

Le projet de loi propose des modifications à une loi existante, ce qui rend sans objet une analyse des options non réglementaires.

4. ÉVALUATION DES IMPACTS

4.1 Description des secteurs touchés

Le projet de loi concerne les propriétaires de barrages et autres ouvrages visés par la LRE ainsi que le gouvernement. Afin de déterminer les types d'ouvrages touchés par le projet de loi, il est nécessaire d'illustrer les catégories d'ouvrages définies dans la LSB et la LRE.

Selon la LSB, sont considérés comme des barrages à forte contenance :

- Les barrages d'une hauteur de 1 m ou plus dont la capacité de retenue est supérieure à 1 000 000 m³;
- Les barrages d'une hauteur de 2,5 m ou plus dont la capacité de retenue est supérieure à 30 000 m³;
- Les barrages d'une hauteur de 7,5 m ou plus, sans égard à la capacité de retenue;
- Indépendamment de leur hauteur, les ouvrages de retenue et les installations annexes à un barrage visé aux trois points mentionnés précédemment ainsi que les ouvrages destinés à retenir tout ou partie des eaux emmagasinées par un tel barrage. Ces ouvrages sont communément appelés « forte contenance parent ».

Barrages à faible contenance :

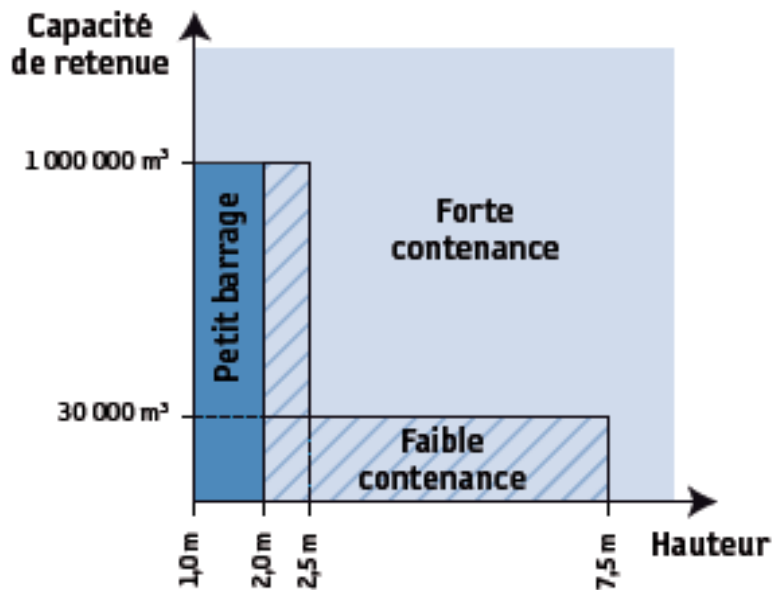
- Barrage d'une hauteur de 2 m ou plus qui n'est pas à forte contenance;

- Indépendamment de leur hauteur, les ouvrages de retenue et les installations annexes à un barrage visé au point mentionné précédemment ainsi que les ouvrages destinés à retenir tout ou partie des eaux emmagasinées par un tel barrage. Ces ouvrages sont communément appelés « faible contenance parent ».

Petits barrages :

- Barrage d'une hauteur d'un mètre et plus et qui n'est ni à « forte contenance » ni à « faible contenance ».

À noter que tout ouvrage de retenue d'une hauteur de moins d'un mètre n'est pas visé par la LSB. La figure suivante illustre les catégories de barrages en fonction de leurs critères.



La LRE établit des catégories en fonction des activités reliées aux ouvrages présents sur les cours d'eau, telles que les activités de flottage du bois, l'emmagasinement des eaux, etc. La LRE ne tient pas compte de l'envergure ou du risque associé à l'ouvrage. Par conséquent, elle s'applique à l'ensemble de ceux-ci, incluant ceux de moins d'un mètre.

Le tableau suivant illustre la répartition des barrages au Québec selon le type de propriétaire et leur catégorie en vertu de la LSB.

Tableau 1 : Type de propriétaires de barrage par catégorie

Propriétaires	Forte contenance	Faible contenance	Petit barrage	Total
Direction générale des barrages de l'État (mandataire)	325	214	238	777
Hydro-Québec	652	5	2	659
Autres autorités publiques	66	37	18	121
Municipalités, villes, paroisses	260	285	77	622
Municipalités régionales de comté (MRC)	6	22	1	29
Privés (personnes physiques)	174	1 576	506	2 256
Autres propriétaires (associations, compagnies, sociétés, etc.)	520	541	223	1 284
Total	2 003	2 680	1 065	5 748

Source : Répertoire des barrages, octobre 2015. Direction de la sécurité des barrages, MDDELCC.

Les barrages de propriété gouvernementale ainsi que ceux d'Hydro-Québec situés sur le territoire de la Baie-James ne sont pas soumis aux dispositions d'approbation des plans et devis de la LRE. On estime que le projet de loi concerne environ 4 400 ouvrages appartenant à des particuliers, associations, compagnies ou autres, à des municipalités ou MRC et à Hydro-Québec. Les ouvrages de moins d'un mètre ne sont pas répertoriés par le MDDELCC. Toutefois, théoriquement, ces ouvrages sont aussi assujettis à la LRE. Cependant, malgré la LRE, on suppose que peu de décrets ont été émis pour de tels ouvrages.

4.2 Inconvénients des modifications

Gouvernement du Québec

Le projet de loi abroge les articles 36, 61 et 75 de la LRE donnant le pouvoir d'exiger des conditions ou des modifications ou encore de refuser un projet. Cette perte de pouvoir du MDDELCC est compensée en partie par la LSB. En effet, pour les ouvrages à forte contenance, la LSB offre des pouvoirs similaires et pour les barrages à faible contenance, la LSB permet d'exiger des études supplémentaires. Cependant, ces pouvoirs ne seront pas applicables aux petits barrages et à ceux de moins d'un mètre à la suite des modifications à la LRE, puisque ces ouvrages ne sont pas encadrés par la LSB. Toutefois, ces catégories d'ouvrages présentent généralement peu de risque.

Le projet de loi retire également l'obligation d'obtenir une concession des droits d'occupation du domaine de l'État avant l'approbation des plans et devis par le gouvernement. En enlevant cette obligation, l'État se prive d'un levier qui lui permet d'intervenir en amont pour s'assurer que toute nouvelle construction bénéficie d'un droit d'occupation sur le domaine de l'État. Toutefois, la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2; LQE) s'applique à toute nouvelle construction de barrage et permet à l'État d'exercer un certain contrôle préalable des droits d'occupation, particulièrement dans le contexte d'une étude d'impact.

De plus, en l'absence de l'approbation des plans et devis, les dispositions de la Loi sur les terres du domaine de l'État (chapitre T-8.1) et le Code civil permettent d'agir contre les empiétements.

Les dispositions pénales sont resserrées afin de compenser la perte de pouvoir d'intervention en amont de la réalisation des travaux concernant l'obtention des droits. Un propriétaire n'ayant pas fait les démarches relatives à l'obtention des droits serait passible d'une amende substantielle.

4.3 Avantages des modifications

Propriétaires de barrages

Le principal avantage du projet de loi est de réduire les délais d'autorisation pour les propriétaires souhaitant construire des barrages ou faire des travaux sur les barrages et ouvrages visés par la LRE. En dehors des coûts indirects évités associés aux délais d'approbation, tels l'incertitude pour les intervenants impliqués dans les travaux, le coût d'opportunité associé aux investissements latents et la hausse des risques de bris pour la sécurité des personnes et des biens, il n'y a pas vraiment de coût direct évité associé à cet allègement. En effet, selon la LRE, aucuns frais n'étaient exigés pour la demande d'approbation par décret. Toutefois, l'évaluation des coûts indirects évités est difficilement réalisable et n'a pas fait l'objet d'une analyse dans la présente étude.

Bien que la LRE n'exigera plus l'approbation par décret du gouvernement des plans et devis, ceux-ci seront exigés pour la délivrance de l'autorisation en vertu de la LQE à laquelle sont assujettis la grande majorité des travaux visés par la LRE. Par conséquent, les coûts évités pour la réalisation des plans et devis ne peuvent être considérés comme un avantage.

Bien que la réalisation d'un mémoire faisant notamment état des droits concernés soit abrogée par le projet de loi (articles 35, 59 et 74), une nouvelle disposition a été ajoutée pour éviter l'empiètement sur le territoire de l'État. Ainsi, le projet de loi accorde le pouvoir au ministre d'ordonner au propriétaire d'un barrage de lui soumettre un avis juridique sur les droits d'occupation de l'ouvrage. Désormais, cet avis ne sera plus exigé automatiquement, mais plutôt sur demande. Cet allègement peut représenter des coûts évités relativement importants. Ils sont fonction de la date d'érection de l'ouvrage, du nombre de propriétaires touchés par l'empiètement ainsi que de la qualité et de la disponibilité des archives historiques.

Gouvernement du Québec

Cet avantage pour les propriétaires entraîne un allègement de la charge administrative pour le gouvernement, puisqu'il n'aura plus à approuver par décret l'ensemble des ouvrages et travaux visés par la LRE. Une telle orientation est en adéquation avec les objectifs d'allègements réglementaires du gouvernement et les objectifs d'efficacité visés par l'ensemble des organismes et ministères. Toutefois, l'évaluation des coûts évités par le gouvernement n'a pu être réalisée.

5. ADAPTATION DES EXIGENCES AUX PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Il n'y a pas de mesures d'adaptation, les allègements résultant du projet de loi s'appliquant à l'ensemble des propriétaires.

6. COMPÉTITIVITÉ DES EXIGENCES ET IMPACTS SUR LE COMMERCE AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DU QUÉBEC

En Colombie-Britannique, la législation encadrant la sécurité des barrages et le régime en vigueur, encadrée par la *Water Sustainability Act* et le *Dam Safety Regulation*, ont été modernisés en 2016. La législation de la Colombie-Britannique présente des similitudes avec la LSB et le RSB. Il n'est pas question d'approbation de plans et devis pour assurer la sécurité de l'ouvrage. Sur le plan de l'occupation des terres publiques, les barrages sont traités comme n'importe quel autre ouvrage en vertu de la *Land Act*, qui est l'équivalent de la Loi sur les terres du domaine de l'État.

En Ontario, la législation n'a pas été modernisée. Elle ressemble à la LRE avant l'entrée en vigueur de la LSB. La Loi sur l'aménagement des lacs et des rivières prévoit que la construction d'un nouveau barrage ou certaines réparations sur un barrage existant sont soumises à l'approbation des plans et devis. Toutefois, cette approbation ne pose aucune condition quant à l'occupation des terres publiques. L'aspect de l'occupation des terres publiques est traité dans la Loi sur les terres publiques, où les barrages n'ont pas de statut distinct des autres ouvrages occupant le territoire public.

En Alberta, la *Water Act* exige une autorisation préalable pour toute intervention dans un cours d'eau, ce qui comprend la construction d'un barrage. Les normes de sécurité concernant les travaux sont établies par des lignes directrices. L'occupation du territoire public est régie séparément dans la *Public Lands Act*.

En somme, dans les provinces qui ont une législation récente encadrant les barrages, l'approbation des plans et devis n'est plus requise. De plus, contrairement au Québec, l'approbation des plans et devis n'a jamais eu pour objectif d'encadrer l'occupation du territoire public, qui est toujours traitée dans une loi distincte.

7. CONCLUSION

Le projet de loi permet d'enlever le double régime d'autorisation auquel étaient assujettis les ouvrages visés par la LRE et la LSB. De cette façon, les propriétaires de ces ouvrages voient leurs délais de traitement par le gouvernement réduits. Ainsi, les travaux de construction ou de modification de barrages pourront être entrepris plus rapidement, ce qui favorisera notamment le respect des échéances de réalisation des correctifs découlant des évaluations de la sécurité exigées par la LSB. Aussi, le gouvernement verra ses tâches allégées et n'aura plus à émettre des décrets pour des projets jugés non préoccupants. En définitive, le projet de loi contribuera à accélérer la réalisation des travaux sur les barrages et renforcer ainsi la sécurité des personnes et des biens, tout en s'inscrivant dans l'objectif gouvernemental d'allègement réglementaire.

8. PERSONNE-RESSOURCE

Geneviève Rodrigue : genevieve.rodrigue@mddelcc.gouv.qc.ca, 418 521-3929, poste 4091.

9. RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES. *Guide d'interprétation de la fiche technique d'un barrage*. Centre d'expertise hydrique du Québec, Direction de la sécurité des barrages, 2014, 20 p. [En ligne]. http://www.cehq.gouv.qc.ca/barrages/guides/guide_fiche_technique.pdf.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES. « La Loi sur la sécurité des barrages ». [En ligne]. <http://www.cehq.gouv.qc.ca/loisreglements/barrages/index.htm>. Page consultée en avril 2016.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Loi sur la sécurité des barrages*. Québec, Éditeur officiel du Québec. [En ligne]. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_3_1_01/S3_1_01.htm

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Loi sur le régime des eaux*. Québec, Éditeur officiel du Québec. [En ligne]. http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/R_13/R13.htm



**Développement durable,
Environnement et Lutte
contre les changements
climatiques**

Québec 