

MANITOBA

OMBUDSMAN



**Rapport sur les pratiques de
Gestion des ressources hydriques
Manitoba en matière de
délivrance des licences et
d'application de la loi**

Avril 2008

Préparé par :

IRENE A. HAMILTON, OMBUDSMAN DU MANITOBA

MEL HOLLEY, ENQUÊTEUR PRINCIPAL
ENQUÊTES SYSTÉMIQUES
BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA

CORINNE CARON, DIRECTRICE DES ENQUÊTES
OFFICE OF THE MANITOBA OMBUDSMAN

JANET WOOD, DIRECTRICE DES ENQUÊTES *
BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA

ROBERT GATES, ENQUÊTEUR*
BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA

JOE GALLAGHER, ENQUÊTEUR*
BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA

ROB MACNEIL, ENQUÊTEUR
BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA

CHRIS CAMPBELL, ENQUÊTEUR
BUREAU DE L'OMBUDSMAN DU MANITOBA

Avec l'assistance de M. Larry Lewarton, directeur (non associé), Services de vérification de l'optimisation des ressources, Bureau du vérificateur général

*M^{me} Wood, M. Gates et M. Gallagher ne font plus partie du Bureau de l'Ombudsman

Manitoba Ombudsman

750 – 500 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba R3C 3X1
Telephone: (204) 982-9130
Toll Free in Manitoba:
1-800-665-0531
Fax: (204) 942-7803
E-mail: ombudsma@ombudsman.mb.ca
500 av. Portage, Pièce 750
Winnipeg (MB) R3C 3X1
Téléphone : (204) 982-9130
Sans frais au Manitoba :
1 800 665-0531
Télécopieur : (204) 942-7803
Courriel : ombudsma@ombudsman.mb.ca

Le 30 avril 2008

Monsieur George Hickey
Président de l'Assemblée législative
Province du Manitoba
Palais législatif, bureau 244
Winnipeg (Manitoba) R3C 0V8

Monsieur le Président,

En vertu de l'article 43 de la *Loi sur l'Ombudsman*, c'est avec plaisir que je soumetts aux membres de l'Assemblée législative un rapport sur les pratiques de Gestion des ressources hydriques Manitoba en matière de délivrance des licences et d'application de la loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments respectueux.

L'Ombudsman du Manitoba,

L'original est signé par

Irene A. Hamilton



TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	3
RÉSULTATS ET CONCLUSIONS	4
RECOMMANDATIONS	8
RÉPONSE DU MINISTÈRE	11
CONCLUSION	12
LE PROBLÈME	13
DRAINAGE	13
DÉLIVRANCE DES LICENCES	14
APPLICATION DE LA LOI	16
SYSTÈMES ADMINISTRATIFS	18
OPINION DU PUBLIC SUR LE PROBLÈME	19
CONSULTATION DU PUBLIC	19
ASSOCIATION DES MUNICIPALITÉS DU MANITOBA	20
DISTRICTS DE CONSERVATION	24
MÉCANISME DE DÉLIVRANCE DES LICENCES	25
PRÉOCCUPATIONS EN MATIÈRE D'EXÉCUTION DE LA LOI	27
DRAINAGE	27
RÉPONSE DU MINISTÈRE AUX PRÉOCCUPATIONS	27
MESURES PRISES PAR LA PROVINCE	29
PROCESSUS DE DÉLIVRANCE DES LICENCES	36
PRÉOCCUPATIONS EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DES LICENCES	36
FORMULAIRE DE DEMANDE	37
DÉLAIS	40
RENSEIGNEMENTS TECHNIQUES	44
AUTORISATION PRÉALABLE DES PROPRIÉTAIRES EN AVAL	47
QUALITÉ DE L'EAU	51
APPLICATION DE LA LOI	53
PRATIQUES D'APPLICATION DE LA LOI	53
COMPÉTENCE TECHNIQUE	54
CARACTÈRE ADÉQUAT DES POUVOIRS D'EXÉCUTION	57
NÉGOCIATIONS EN MATIÈRE D'EXÉCUTION DE LA LOI	60
SÉPARATION DES FONCTIONS DE RÉGLEMENTATION ET DE CONSULTATION	63
QUESTIONS ADMINISTRATIVES	66
GESTIONS DES DOSSIERS	66
POLITIQUE INADÉQUATE	69



TABLE DES MATIÈRES (SUITE)

QUESTIONS DE RESSOURCES	75
HISTORIQUE ET RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE DOTATION	75
UN MODÈLE RÉALISABLE	84
L'EXPÉRIENCE DE LA RIVIÈRE WHITEMUD	85
MODÈLE DE DÉLIVRANCE DES LICENCES	87
MODÈLE D'EXÉCUTION	92
RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS	97
CADRE LÉGISLATIF	97
PROCESSUS DE DÉLIVRANCE DES LICENCES	98
APPLICATION DE LA LOI	99
RESSOURCES	100
COMMUNICATION	101



SOMMAIRE

INTRODUCTION

En vertu de la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau*, quiconque désire drainer de l'eau sur une propriété qui lui appartient et l'entraîner sur la propriété d'autres personnes doit obtenir au préalable une licence provinciale. C'est le ministère de la Gestion des ressources hydriques (le ministère) qui est chargé de délivrer les licences de drainage et d'enquêter sur les plaintes relatives aux activités de drainage non autorisées.

L'enquête a été entreprise pour examiner les causes sous-jacentes des problèmes mentionnés dans des plaintes individuelles déposées contre le ministère par des propriétaires fonciers des régions rurales au sujet de dommages causés par le drainage non autorisé. L'enquête menée à la suite de ces plaintes a souvent confirmé le bien-fondé des préoccupations des plaignants. De graves questions sous-jacentes ont été mises à jour, notamment les suivantes : manque de ressources important; confusion à propos du rôle et du mandat du ministère; politiques inadéquates et périmées; procédures administratives déficientes ou inexistantes et retards à la fois dans les demandes de licences et les enquêtes sur les plaintes.

Au fur et à mesure de l'avancement de l'enquête, nous nous sommes rendu compte que les municipalités, les districts de conservation et le personnel ministériel s'inquiètent depuis un certain temps des problèmes concernant la délivrance des licences de drainage et l'application de la loi.

Au cours de l'enquête, nous avons interrogé le personnel à tous les échelons du ministère. Nous avons rencontré les dirigeants de l'Association des municipalités du Manitoba et interrogé les responsables de seize districts de conservation manitobains, en menant des entrevues sur place avec les responsables de quatorze d'entre eux.

Nous avons passé en revue toutes les lois et tous les règlements applicables ainsi que toutes les politiques et procédures pertinentes. Nous avons examiné divers documents historiques ainsi



que des données récentes sur des questions en évolution constante comme les incidences environnementales du drainage agricole sur la santé du lac Winnipeg.

L'objectif d'une enquête de l'ombudsman est de parvenir à des améliorations administratives. Bien que l'ombudsman fasse des recommandations précises sur les politiques et les processus administratifs, la mise en oeuvre de ces recommandations revient au ministère ou à l'organisme intimé, qui est le mieux placé pour déterminer le meilleur plan d'action visant à réaliser ces améliorations.

Pendant l'enquête, le ministère était en train d'examiner et de réviser un grand nombre de politiques et pratiques qui avaient donné lieu aux questions et préoccupations que nous soulevions. Il était aussi sur le point de bénéficier d'une augmentation importante des ressources qu'il affectait à la délivrance des licences et à l'application de la loi. Pour établir un rapport équilibré, il fallait que nos conclusions et recommandations reflètent le travail accompli au cours de l'enquête.

RÉSULTATS ET CONCLUSIONS

Pendant de nombreuses années, Gestion des ressources hydriques Manitoba n'a pas disposé des ressources nécessaires pour respecter les obligations législatives qui lui sont confiées en vertu de la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* (1987), en ce qui concerne la délivrance des licences de drainage et l'application de la loi. Il semble que personne ne conteste le fait que les ressources nécessaires pour remplir ce mandat sont insuffisantes depuis au moins 1997.

Récemment, le ministère a obtenu des ressources supplémentaires, ce qui lui permet d'augmenter considérablement le personnel affecté à la délivrance des licences et à l'application de la loi. Le plan précis visant l'utilisation de ces ressources supplémentaires et destiné à rattraper un important retard tout en traitant les nouvelles demandes et les plaintes, est en cours d'élaboration.



Outre les questions de ressources, les inquiétudes particulières qui ont été soulevées concernaient le processus de soumission et d'approbation des demandes de licences; les pratiques d'application de la loi; la capacité technique; le caractère inadéquat de l'étude d'impact environnemental ainsi que les déficiences des systèmes administratifs.

L'existence d'un processus mal conçu de soumission des demandes de licences a contribué à la fois à l'accumulation d'un retard dans le traitement des demandes et à la construction d'ouvrages de drainage non autorisés. Dans certains cas, les demandeurs doivent produire des renseignements qu'ils ne possèdent pas et qu'ils ne peuvent pas obtenir facilement. Une pratique a vu le jour selon laquelle le personnel du ministère se charge d'obtenir des données qui, dans le contexte actuel, doivent être fournies par le demandeur. Il est nécessaire de préciser les responsabilités du demandeur et du ministère en ce qui concerne le processus de soumission et d'approbation des demandes de licences.

Il existe un conflit entre les dispositions législatives qui exigent que tous les ouvrages de régularisation des eaux (y compris de drainage) soient autorisés par une licence, et une politique ministérielle qui semble autoriser les travaux considérés comme de l'entretien sans exiger de licence. Aucun règlement et aucune politique écrite ne définit l'« entretien ». Les interprétations données à ce terme ont été très divergentes, ce qui s'est traduit par un conflit avec les exigences se rapportant à l'application de la loi et à la délivrance des licences. La terminologie et les exigences relatives à la délivrance des licences doivent être précisées et communiquées aux personnes concernées.

Il existe une certaine confusion en ce qui concerne les droits des propriétaires de biens-fonds situés en aval de travaux de drainage projetés. Le formulaire de demande du ministère exige la preuve que la personne sur la propriété de laquelle s'écoulera l'eau a consenti au projet de drainage. Le ministère fait savoir que cette exigence est une question de procédure et qu'un projet peut quand même aller de l'avant même si le propriétaire en aval s'y oppose, si le ministère conclut qu'une telle objection est sans fondement.



Le ministère a reconnu qu'il était nécessaire de régler ces questions et a entrepris l'examen de bon nombre de ses politiques de délivrance de licences et d'application de la loi. J'ai le plaisir d'annoncer que le ministère nous a fait savoir que de nouvelles politiques ont été élaborées et qu'elles vont être mises en œuvre immédiatement.

Les activités visant à arrêter ou à prévenir le drainage non autorisé sont depuis longtemps inadéquates, et cela pour un certain nombre de raisons. Les pouvoirs d'exécution ne sont pas bien définis et les peines sont trop clémentes pour dissuader les contrevenants. Le personnel a également été insuffisant pour exercer les pouvoirs d'exécution prévus.

On a apporté des améliorations précises aux pouvoirs d'exécution du ministère et on a engagé et formé de nouveaux membres du personnel. Cependant, les dispositions concernant les peines doivent être renforcées et il faut prévoir un mécanisme pour stopper immédiatement les travaux non autorisés et ordonner des mesures correctives rapides.

Il faut séparer les fonctions d'exécution et le rôle consultatif du ministère en matière de délivrance des licences. Le ministère essaie de parvenir à cette séparation en prévoyant du personnel supplémentaire spécialisé dénué de responsabilités d'exécution mais chargé d'offrir des services de consultation et de soutien qui, dans le passé, étaient souvent fournis par des membres du personnel également chargés de l'exécution de la loi.

En raison de capacités techniques insuffisantes, le ministère a eu des difficultés à la fois dans le domaine de l'application de la loi et dans le domaine de la délivrance des licences. Il s'agit en partie d'un problème de ressources et de formation, et le ministère essaie d'améliorer ses capacités techniques de diverses façons, notamment en améliorant la formation du personnel. Mais c'est aussi un problème qui est lié au modèle de délivrance des licences. Un autre modèle utilisé comme projet-pilote s'est avéré plus efficace du fait de l'examen, sur place, des propositions de drainage. Il fait appel aux personnes directement touchées par le projet et donc, les mieux placées pour fournir des renseignements sur les incidences éventuelles.



Il est possible d'améliorer le processus d'évaluation et d'approbation des demandes de licences en faisant participer les districts de conservation (lorsqu'ils sont prêts à le faire), ce qui permet d'accéder aux connaissances locales au cours de l'examen initial sur place. Le ministère s'est engagé dans ce domaine. Il essaie de faire participer les districts de conservation à court terme en affectant des membres de son personnel à certains districts. Il s'est également engagé dans un processus de consultation qui pourrait grandement augmenter le rôle et les responsabilités des districts en ce qui concerne la mise en oeuvre de la politique provinciale de gestion de l'eau. Il faut que le ministère veille à ce que le processus entamé facilite l'exploitation immédiate des connaissances locales au sein des districts pour l'examen des demandes de licences.

On reconnaît le lien qui existe entre le drainage agricole et la santé du lac Winnipeg. La province n'a pas été en mesure de trouver un moyen pratique et scientifiquement fiable d'évaluer les incidences environnementales des demandes de licences de drainage. Au lieu d'évaluer chaque demande, le ministère a établi des lignes directrices pouvant aider à la fois les demandeurs et le personnel du ministère à atténuer les effets du drainage sur l'environnement.

Il faut informer les usagers du système de délivrance des licences de drainage du fait qu'il est nécessaire de tenir compte de l'impact du drainage sur l'environnement et du fait qu'il existe des façons de limiter cet impact. J'ai recommandé que la province s'efforce en priorité de publier un manuel du drainage « écologique ».

Notre enquête a révélé l'existence de problèmes de longue date dans la tenue des registres et la gestion des dossiers du ministère. À cause de ces problèmes, il a été difficile pour les gestionnaires du ministère de suivre l'évolution de leur charge de travail et de quantifier cette charge à l'échelle de la province, et pour les demandeurs et les plaignants de communiquer avec le ministère au sujet des dossiers. On est en train de remédier à ces difficultés.

Il faut communiquer clairement au public les exigences et les dispositions de la loi et du règlement à la fois en ce qui concerne la délivrance des licences et les mesures d'exécution mais aussi le rôle du personnel du ministère et des autres intervenants dans les décisions



relatives à la délivrance des licences. Le ministère doit communiquer ce qu'il envisage de faire pour remédier au retard actuel dans la délivrance des licences et l'application de la loi ainsi que son plan à long terme pour le traitement des demandes de licences et des plaintes.

Après avoir soumis notre ébauche de rapport au ministère en décembre 2007, nous avons reçu les réponses de celui-ci et discuté nos résultats et nos conclusions. Ces réponses reflétaient les efforts constants du ministère visant à traiter à la fois les questions administratives précises que nous avons énoncées et les exigences des politiques provinciales changeantes dans le domaine de la gestion de l'eau.

Pour le moment, j'ai le plaisir de constater que le ministère a pris des mesures destinées à régler toutes les questions inquiétantes qui ont été soulevées. Pour être sûre que les mesures du ministère et la mise en oeuvre des recommandations formulées dans ce rapport se traduisent par la résolution des problèmes énoncés, j'ai demandé au ministère de m'informer chaque année de ses progrès.

RECOMMANDATIONS

- 1. Que le ministère précise de quelle façon il recueillera les renseignements techniques nécessaires auprès des demandeurs de licences de drainage et qui devra assumer les coûts liés à l'obtention de cette information; et que ces éléments soient inclus dans une politique qui est mise à la disposition des demandeurs. Je demande au ministère de me fournir un exemplaire de cette politique. (Page 40)**
- 2. Que le ministère propose une modification à la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* de façon à établir une distinction entre la création de nouveaux ouvrages de régularisation des eaux et les travaux d'entretien ou les travaux mineurs, et de façon à inclure une définition précise de l'« entretien ». (Page 74)**



3. **Que le ministère propose une modification au *Règlement sur les droits d'utilisation de l'eau* de façon à créer un processus de demande accéléré pour autoriser les travaux d'entretien et les travaux mineurs en vertu d'une licence, lorsque cela s'y prête. (Page 74)**

4. **Que le ministère établisse un plan en collaboration avec les districts de conservation de façon à faire participer les districts à toutes les décisions concernant la délivrance des licences, en s'inspirant du modèle actuellement utilisé dans le district de conservation du bassin hydrographique de la rivière Whitemud. (Page 92)**

Application de la loi

5. **Que le ministère établisse clairement une distinction entre les fonctions de consultation et de soutien, d'une part, et les fonctions de réglementation ou de délivrance des licences et d'exécution de la loi, d'autre part, dans la politique et dans les descriptions de postes. (Page 65)**

6. **Que le ministère adopte une politique applicable uniformément pour prendre des mesures d'exécution en cas de drainage illégal. (Page 60)**

7. **Que l'on modifie les dispositions de la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* portant sur les pouvoirs d'exécution et les peines de façon qu'elles soient conformes aux articles de la *Loi sur la protection des eaux* traitant les infractions et les peines. (Page 60)**

8. **Que le ministère détermine si des dispositions législatives devraient autoriser les agents d'application chargés des activités de drainage à ordonner l'arrêt immédiat des travaux et à ordonner des mesures correctives. (Page 60)**

9. **Que le ministère détermine si les mesures d'exécution dont le personnel peut se servir sont suffisantes afin de savoir si d'autres pouvoirs sont nécessaires pour mettre fin au drainage illégal. (Page 60)**



Ressources

- 10. Que le ministère établisse un plan de travail concret et détaillé expliquant de quelles façons les nouvelles ressources seront affectées pour éliminer le retard existant tout en répondant aux préoccupations relatives aux nouvelles demandes et à l'application de la loi. (Page 82)**

- 11. Que le ministère mette sur pied une base de données provinciale exigeant l'enregistrement de toutes les demandes de licences et de toutes les plaintes. Il faut que cette base de données permette de faire le suivi des demandes et des plaintes, depuis leur réception jusqu'à leur conclusion. Elle doit également prévoir les formulaires nécessaires ainsi qu'un mécanisme permettant aux gestionnaires de surveiller les progrès accomplis. (Page 69)**

- 12. Que le ministère évalue le personnel et les ressources qui sont nécessaires pour un nouveau processus de délivrance des licences. (Page 92)**

Communication

- 13. Que le ministère termine et publie son projet de manuel du drainage « écologique » en priorité. (Page 52)**

- 14. Que le ministère informe les districts de conservation de la restructuration de la Section des ouvrages de régularisation des eaux et de la délivrance de licences relatives au drainage, et de ses plans visant à rattraper le retard accumulé dans le traitement des demandes de licences et dans les activités d'exécution de la loi, et qu'il discute le rôle que les districts de conservation veulent jouer dans ce processus. (Page 92)**

- 15. Que le ministère élabore une politique publique bien définie sur l'exécution de la loi et qu'il la communique aux municipalités, aux districts de conservation et au grand public. (Page 65)**



RÉPONSE DU MINISTÈRE

De décembre 2007 à avril 2008, nous avons discuté nos résultats et notre ébauche de rapport avec le ministère, et nous avons invité ses représentants à nous fournir des commentaires et à répondre à certains sujets de préoccupation. Nous estimons que cette démarche nous a permis de communiquer directement au ministère les inquiétudes des personnes touchées par les licences relatives à l'utilisation de l'eau et par les mesures d'exécution. Nous avons pu aussi souligner les améliorations administratives qui, selon nous, sont nécessaires pour remédier aux problèmes mis à jour par notre enquête.

Cela m'a également permis de comprendre à quel point le ministère s'efforçait de remédier aux problèmes énoncés, ainsi que sa détermination à regagner la confiance du public dans le processus de délivrance des licences et d'application de la loi.

En réponse à notre rapport définitif, le ministère nous a écrit le 21 avril 2008 pour nous faire part de ce qui suit :

« Le ministère de la Gestion des ressources hydriques tient à remercier le Bureau de l'Ombudsman pour son examen approfondi de l'historique des problèmes de drainage au Manitoba et pour la rédaction de ce rapport soigné. Les décisions concernant les projets de drainage individuels sont parfois complexes et exigent de faire l'équilibre entre les intérêts des propriétaires fonciers touchés, les besoins de l'agriculture et les incidences sur l'environnement.

Le ministère accepte les recommandations de l'Ombudsman. Comme le souligne le rapport, un certain nombre de changements importants se sont déjà produits pour respecter les objectifs de la Stratégie manitobaine de gestion de l'eau. Ce rapport nous fournit une aide précieuse, car il nous permet de recenser nos progrès jusqu'à présent et d'examiner nos priorités pour l'avenir.

Le ministère estime que les mesures récentes, ainsi que les actions entreprises pour mettre en oeuvre les recommandations formulées dans ce rapport, mèneront à un



« système beaucoup plus efficace d'autorisation des activités de drainage et d'application de la loi ». (trad. libre)

Le texte complet de la réponse du ministère figure à la fin du présent rapport.

CONCLUSION

Je tiens à remercier le personnel du ministère de la Gestion des ressources hydriques qui m'a offert son entière collaboration tout au long de cette enquête. Je tiens également à remercier le personnel et les membres des conseils des districts de conservation qui ont pris le temps de partager leurs intérêts et leurs connaissances avec nous, ainsi que l'Association des municipalités du Manitoba pour son point de vue précieux et ses renseignements généraux sur ce problème complexe.



LE PROBLÈME

En plus de disposer de cours d'eau naturels, le Manitoba a construit tout un réseau de drainage composé de milliers de kilomètres de canaux et de fossés de tailles variées, facilitant ou améliorant la production agricole, le transport et l'aménagement de zones d'habitation.

Inéluctablement, les réseaux de drainage traversent souvent les limites des propriétés privées et des municipalités. Destiné à alléger le problème sur une propriété, l'enlèvement d'un excès d'eau peut transférer ce problème à d'autres propriétés situées en aval. En conséquence, en plus d'un réseau de drainage efficace, il faut avoir en place un système efficace pour régler la régularisation et la dérivation des eaux ainsi que les incidences de ces activités sur les droits des propriétaires fonciers, tant en aval qu'en amont.

Les tendances dans le secteur agricole, le cycle pluvieux actuel et la sensibilisation accrue à l'environnement ont augmenté les conflits liés au drainage dans les zones agricoles et poussé le public à exiger le drainage et une protection accrue contre les incidences de cette activité. En conséquence, le besoin de délivrer des licences et de faire exécuter la loi dans les meilleurs délais est devenu encore plus impérieux.

Du fait de préoccupations constantes au sujet des responsabilités du ministère prévues dans le cadre de la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* (la Loi) en matière de délivrance des licences et d'application de la loi, j'ai écrit au sous-ministre de Gestion des ressources hydriques Manitoba pour lui annoncer que j'entreprenais une enquête conformément à l'article 15 de la *Loi sur l'Ombudsman* afin de déterminer si le ministère respectait actuellement ou non ses obligations en matière d'application de la loi à l'égard des activités de drainage non autorisées.

DRAINAGE

D'après l'information recueillie auprès du ministère de la Gestion des ressources hydriques, le réseau de drainage du Manitoba a évolué de façon significative au cours des soixante dernières années. « Une augmentation de la productivité agricole et son importance pour l'économie manitobaine exigeaient que l'on adopte une stratégie pour l'installation d'un réseau complet de



drainage afin de rentabiliser au maximum la production des terres agricoles. Dans les années 1950, le gouvernement de la province a assumé la gestion des eaux et entamé la construction d'un tel réseau ». (trad. libre)

Il existe actuellement 4 500 kilomètres de cours d'eau provinciaux au Manitoba qui ont été reconnus comme tels par décret en vertu de la *Loi sur l'aménagement hydraulique*. C'est le gouvernement qui est chargé de l'entretien de ces cours d'eau. Les municipalités rurales peuvent entreprendre la construction et l'entretien de l'infrastructure de drainage municipale, ce qui inclut généralement des cours d'eau naturels plus petits et des fossés de chemins municipaux. Certains districts de conservation ont passé des ententes avec le gouvernement leur donnant compétence sur les cours d'eau provinciaux situés à l'intérieur de leurs limites, et les rendant responsables de leur exploitation et de leur entretien.

Les plaintes sur l'inefficacité du réseau de drainage ne visent pas un niveau de gouvernement particulier et ne se limitent pas non plus à une région particulière de la province. On nous a indiqué que notre réseau provincial s'est détérioré et que les drains ne sont plus assez larges pour répondre aux demandes de l'agriculture et qu'il faut les modifier et les reconstruire.

Quel que soit l'emplacement des drains ou d'autres ouvrages de régularisation des eaux, la propriété de l'eau et les droits se rapportant à son utilisation, à sa dérivation ou à sa régularisation sont assignés à la Couronne. Tous les ouvrages de drainage dans la province, en dehors de ceux que le gouvernement possède, sont assujettis aux dispositions de la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* qui portent sur la délivrance des licences et l'application de la loi.

DÉLIVRANCE DES LICENCES

La Loi fournit un cadre à la fois pour la délivrance des licences de drainage et pour l'exécution de mesures destinées à protéger les propriétaires fonciers et l'environnement contre les effets négatifs du drainage.

La Loi interdit à quiconque, y compris les municipalités et les districts de conservation, de détourner de l'eau ou de construire ou exploiter des « ouvrages de régularisation des eaux »



sans licence provinciale.

La définition d'« ouvrages de régularisation des eaux » est large et inclut les digues, les barrages, les drains de surface et souterrains, les drainages, les cours d'eau naturels améliorés, les canaux et autres dispositifs de drainage servant au transport ou à la régularisation de l'eau et qui « *modifient ou peuvent modifier temporairement ou en permanence le cours ou le niveau de l'eau, ou qui changent ou peuvent changer l'emplacement ou la direction de l'écoulement de l'eau* ». (trad. libre)

Gestion des ressources hydriques Manitoba est le ministère provincial actuellement responsable de la délivrance des licences et de l'application de la loi; auparavant, c'était Conservation Manitoba et, avant cela, Ressources naturelles Manitoba.

La Loi et le *Règlement sur les droits d'utilisation de l'eau* donnent compétence au gouvernement sur presque tous les aspects du processus de délivrance des licences, depuis le droit de prescrire la formule à utiliser pour la demande de licence et les documents justificatifs qui doivent accompagner la demande jusqu'au droit d'assortir les licences de conditions et modalités particulières.

Le *Règlement sur les droits d'utilisation de l'eau* exige que les demandeurs de licences de drainage décrivent l'ampleur de l'ouvrage proposé et ses effets éventuels sur les biens-fonds d'autres propriétaires.

Conformément au paragraphe 4(2) du règlement, quiconque présente une demande de licence pour la construction d'un réseau de drainage doit soumettre ce qui suit :

- a) un croquis ou plan indiquant la masse d'eau ou la région devant être drainée;
- b) un croquis ou plan ainsi que la description du réseau de drainage et des sorties d'eau projetés;
- c) lorsque la masse d'eau dont le drainage est projeté s'étend en tout ou en partie sur des



biens-fonds n'appartenant pas au requérant, la preuve que les propriétaires riverains de la masse d'eau ont approuvé le réseau de drainage projeté;

d) lorsque le requérant projette de drainer l'eau qui se trouve sur son bien-fonds, la preuve que la personne sur la propriété duquel s'écoulera l'eau drainée a approuvé le projet de drainage.

De même, le règlement exige que les demandeurs de licence fournissent des renseignements concernant les répercussions de leurs projets sur d'autres ouvrages existants ou projetés de régularisation des eaux, sur l'irrigation et l'approvisionnement en eau, ainsi que sur l'utilisation des terres et des ressources qui s'y rattachent. Les demandeurs doivent soumettre ce qui suit :

e) dans les cas où le réseau de drainage proposé touchera vraisemblablement d'autres ouvrages – existants ou projetés – établis en vertu de la Loi, la description des effets que l'exploitation du réseau de drainage pourrait avoir sur l'efficacité ou l'exploitation des autres ouvrages;

f) des renseignements sur les effets prévus qu'entraînerait l'exploitation du réseau de drainage projeté sur l'irrigation ou l'approvisionnement en eau en général, ainsi que sur tout projet futur en ce qui concerne l'irrigation ou l'approvisionnement en eau en général;

g) des renseignements sur les effets prévus qu'entraînerait la construction et l'exploitation du réseau de drainage projeté sur les biens-fonds à l'intérieur du bassin hydrographique dans lequel les ouvrages projetés seront situés, sur l'utilisation de ces biens-fonds et des ressources s'y rattachant et sur tout autre ouvrage existant ou futur dans ce bassin hydrographique.

APPLICATION DE LA LOI

La *Loi* accorde au ministère des pouvoirs d'exécution importants en ce qui concerne les ouvrages non autorisés, en commençant par le pouvoir de prendre un « arrêté ministériel » (l'arrêté). Conformément au paragraphe 4(1) de la *Loi*, l'arrêté peut obliger la personne qui agit sans licence à se conformer à l'une ou l'autre des dispositions suivantes :



- a) cesser d'utiliser ou de dériver l'eau;
- b) enlever les ouvrages ou les ouvrages de régularisation des eaux;
- c) cesser de régulariser l'eau;
- d) réparer, reconstruire ou modifier les ouvrages ou les ouvrages de régularisation des eaux de la manière qui est précisée dans l'arrêté.

L'arrêté peut aussi imposer des délais précis pour toute mesure corrective nécessaire.

Il y a possibilité de faire appel auprès de la Commission municipale (la Commission). Jusqu'en 2005, un appel à la Commission signifiait la suspension de l'exécution de l'arrêté pendant que l'appel était en instance. À la suite d'une modification de la *Loi* apportée en 2005, un appel interjeté devant la Commission n'entraîne plus la suspension de l'exécution de l'arrêté mais signifie plutôt que si l'appel est accueilli, le ministre peut conclure un accord avec l'appelant sur l'indemnisation de celui-ci pour tout dommage ou perte découlant de l'exécution de l'arrêté.

Si une personne ne se conforme pas à l'arrêté, le ministère peut, en vertu du paragraphe 4(3) de la *Loi* :

« ...sans autre avis ou autre procédure légale et aux frais de la personne visée, faire toute chose qu'il juge nécessaire ou les faire faire, afin d'arrêter l'utilisation, la dérivation ou la régularisation de l'eau, faire démolir ou faire enlever les ouvrages ou les ouvrages de régularisation de l'eau ou y faire ouvrir une brèche, les bloquer ou les remplir, ou faire en sorte qu'ils en soient disposés autrement dans la mesure où il le juge nécessaire ou opportun, afin que l'arrêté soit exécuté ».

La *Loi* considère aussi les dépenses découlant de la mesure corrective prise par le ministère comme une créance exigible par la Couronne, et elles peuvent être recouvrées devant un tribunal de la personne mentionnée dans l'arrêté.

Il s'agit là du cadre législatif qui régit l'autorisation des ouvrages de drainage ainsi que les mesures d'application de la loi prises contre les personnes qui pratiquent le drainage non



autorisé, depuis que la *Loi* a été adoptée en 1987. Il sert de fondement aux procédures et programmes administratifs visant à donner effet à l'intention et aux exigences de la législation.

SYSTÈMES ADMINISTRATIFS

L'objectif du système administratif créé dans le contexte de ce cadre législatif semble simple : il s'agit de réglementer les effets du drainage en établissant un processus selon lequel les personnes qui souhaitent drainer l'eau de leur propriété privée vers d'autres propriétés ne peuvent le faire qu'en soumettant une demande de licence et en obtenant cette licence du gouvernement.

La capacité du ministère de répondre à la demande du public constitue un indicateur évident de la réussite ou de l'échec de cet objectif.

À la fin de 2005, on comptait environ 700 demandes de licences non traitées et environ 1 200 inspections de conformité devaient déterminer si des ouvrages de régularisation des eaux avaient été construits en respectant les conditions des licences. De même, le ministère a fait remarquer qu'un « ...nombre important de plaintes n'étaient toujours pas réglées ... ».

Selon le ministère, le retard dans la délivrance des licences de drainage « ...correspondait annuellement aux efforts de quatorze (14) années-personnes ».

Pendant que le ministère essayait de quantifier le problème, d'autres intervenants parlaient de l'échec du système ou de sa défaillance totale.

Des questions fondamentales ont été soulevées, à savoir, si le système de délivrance des licences de drainage peut répondre aux besoins des demandeurs et si le ministère dispose des pouvoirs d'exécution nécessaires pour traiter avec les entités qui agissent contrairement à la loi, ce qui met en péril la confiance du public dans les systèmes de délivrance des licences et d'application de la loi que le ministère tente actuellement d'améliorer.



OPINION DU PUBLIC SUR LE PROBLÈME

Cela fait plus de dix ans que les membres du public qui s'intéressent aux questions de drainage expriment leurs inquiétudes sur le système provincial de drainage, et donc sur la délivrance des licences et l'application de la loi dans ce domaine. Ces inquiétudes ont été exprimées individuellement par des intervenants au cours de forums parrainés par la province et collectivement par des organisations comme les districts de conservation et l'Association des municipalités du Manitoba (AMM).

Au cours de notre enquête, nous avons examiné la documentation provinciale sur les consultations publiques ainsi que les mémoires écrits présentés au gouvernement par l'AMM. Nous avons aussi interrogé des dirigeants de l'AMM pour clarifier les points de vue de l'organisation et en faire le suivi, en ce qui concerne la gestion des ressources hydriques au cours des huit dernières années.

De même, nous avons interrogé des membres du personnel et des membres des conseils de seize districts de conservation pour connaître leurs points de vue sur les problèmes à l'origine du retard actuel accumulé par la province. Au cours de ces entretiens, nous avons aussi sollicité leurs points de vue sur ce qui pourrait améliorer le système de délivrance des licences de drainage et d'application de la loi, ainsi que sur le rôle qu'ils pourraient jouer dans ce système.

CONSULTATION DU PUBLIC

Entre novembre 1997 et février 1998, plus de 700 personnes ont assisté à des séances « portes ouvertes » et fait part au ministère (des Ressources naturelles, à cette époque-là) de leurs commentaires, préoccupations et suggestions sur le drainage des terres. Un rapport provincial de 1998, intitulé Land Drainage Review, a résumé les préoccupations des participants. Il était particulièrement important de remarquer les pourcentages aussi élevés des personnes inquiètes, d'une part, de la nécessité d'améliorer le drainage et, d'autre part, des incidences d'autres ouvrages de drainage tant autorisés que non autorisés, en aval.



Le rapport de l'examen faisait état de ce qui suit :

« Globalement, environ quarante pour cent des participants ont indiqué que le principal problème existant dans leur région était le besoin d'un certain type d'ouvrage de drainage, et environ quarante pour cent des participants ont indiqué que le principal problème était l'incidence des ouvrages de drainage sur les producteurs situés en aval. » (trad. libre)

L'examen a fait état du lien direct entre les déficiences perçues du réseau actuel de drainage des terres agricoles et les ouvrages de drainage non autorisés :

« Dans toute la province, les ouvrages de drainage semblent avoir des incidences en aval et le nombre de croquis précis ayant été soumis et indiquant les conflits entre propriétaires fonciers était écrasant.

Par contre, un secteur beaucoup plus petit mais très préoccupé estimait que le système existant ne lui permettait pas d'entreprendre les travaux de drainage nécessaires pour produire avec efficacité ni de profiter des occasions de diversification qui se présentent au secteur agricole. Ces deux préoccupations sont directement liées au fait que l'absence de drainage, ou l'existence d'un système de drainage inadéquat, empêche les propriétaires en amont d'écouler l'eau légalement. Sans système en place, le drainage non autorisé augmente les problèmes en aval. » (trad. libre)

ASSOCIATION DES MUNICIPALITÉS DU MANITOBA

L'Association des municipalités du Manitoba (AMM) est le porte-parole des municipalités membres auprès du gouvernement sur les questions municipales qui les préoccupent. Selon des documents de l'AMM de 1999 et des années ultérieures, la délivrance des licences de drainage et les activités d'application de la loi sont des sujets de préoccupation constante pour les membres.



Aux congrès annuels, les membres de l'AMM adoptent des résolutions qui mettent l'accent sur leurs préoccupations et guident l'Association sur les questions à soulever auprès du gouvernement.

À leur congrès de 1999, les membres de l'AMM ont adopté une résolution mettant l'accent sur deux questions, soit la responsabilité de diverses autorités en ce qui concerne les drains et le fonctionnement inadéquat de ces drains.

Selon la résolution, le ministère (Conservation Manitoba à l'époque) avait « ... *fragmenté certains drains, ruisseaux et rivières dans les zones où il est chargé de la réparation et de l'entretien, et laissé d'autres zones au propriétaire foncier ou à la municipalité, ce qui fait que les drains ne fonctionnent pas à plein rendement et causent de graves inondations ainsi que des modifications aux cours d'eau.* » (trad. libre)

Aux termes de la résolution, l'Association devait « ... *faire pression sur la Province du Manitoba pour que la Direction des ressources hydrauliques ou les districts de conservation locaux soient responsables de l'entretien de ces drains depuis l'amont jusqu'à l'embouchure du cours d'eau...* ». (Résolution n° 57 du congrès 1999 de l'AMM). (trad. libre)

Le langage des résolutions adoptées au congrès 2001 de l'AMM suggère que l'inquiétude au sujet des problèmes de drainage devenait de plus en plus marquée.

Le préambule d'une résolution se lit en partie comme suit « ... *le ministère de la Conservation n'a pas fait beaucoup d'efforts pour entretenir les réseaux de drainage dont il est responsable ...* ». En vertu de cette résolution, l'Association devait « ... *faire pression sur la Province pour qu'elle entreprenne des travaux sur ses drains de façon à permettre un drainage convenable et satisfaisant ...* ». (Résolution n° 30 du congrès 2001 de l'AMM). (trad. libre)

Une résolution ultérieure mentionnait les retards dans le processus de délivrance des licences, notamment que « ... *les responsables régionaux de la gestion de l'eau sont de toute évidence incapables de répondre aux demandes de licences des secteurs public et privé, ce qui*



occasionne des retards inacceptables dans l'obtention des licences, la délivrance de licences après la fin des travaux et un nombre important de travaux exécutés sans licences. » (trad. libre)

Les membres ont chargé l'Association de « ... *faire pression sur la Province pour qu'elle nomme un comité formé de représentants provinciaux et municipaux chargés d'examiner le processus de délivrance des licences en vue, soit de modifier la législation de façon à limiter les conditions d'obtention des licences, soit d'affecter du personnel supplémentaire pour traiter les demandes de licences dans un délai raisonnable, soit de faire les deux... »*. (Résolution n° 34 du congrès 2001 de l'AMM). (trad. libre)

Une résolution adoptée lors du congrès 2005 expliquait le point de vue des membres de l'AMM sur le caractère adéquat des efforts du ministère en matière d'exécution de la loi et sur les ressources affectées à ce domaine. Le préambule de cette résolution, intitulé **Adequate Staffing for Drainage Enforcement** (personnel nécessaire pour appliquer les dispositions législatives concernant le drainage), énonçait toute une série de préoccupations :

« ATTENDU QUE le drainage des terres est entrepris dans toutes les régions rurales du Manitoba à des fins agricoles;

ET ATTENDU QU'un processus de délivrance des licences existe mais que de nombreux propriétaires fonciers ne soumettent pas de demande de licence d'utilisation de l'eau en vue de faire autoriser leurs projets de drainage;

ET ATTENDU QUE lorsque les conditions assorties à la licence ne sont pas respectées, les mesures d'exécution prises par le ministère provincial concerné sont limitées voire inexistantes;

ET ATTENDU QUE les propriétaires fonciers et les résidents en aval qui se préoccupent à juste titre des activités de drainage non autorisées sont obligés de se plaindre au personnel de Gestion des ressources hydriques Manitoba;



ET ATTENDU QU'il existe des problèmes dans l'application de la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau ainsi qu'un manque de personnel et(ou) de volonté pour remédier aux activités de drainage illégales ». (trad. libre)

Aux termes de la résolution, l'AMM devait « ... *faire pression sur le gouvernement provincial pour que l'application de la loi soit efficace relativement aux activités de drainage illégales* » et « *pour qu'un nombre suffisant de membres du personnel y soient affectés ...* ». (Résolution n° 60 du congrès 2005 de l'AMM). (trad. libre)

Une résolution adoptée au congrès 2006 traitait des ressources en personnel du ministère (appelé à présent Gestion des ressources hydriques), mentionnait que le manque de personnel fait que le ministère « ... *était incapable de respecter ses obligations de façon satisfaisante à l'égard des municipalités ...* » et exigeait que l'AMM fasse pression sur le gouvernement pour qu'il « ... *dote Ressources hydriques Manitoba du personnel suffisant pour accélérer le processus de délivrance des licences et pour appliquer la loi relativement aux ouvrages de drainage ...* ». (Résolution n° 25 du congrès 2006). (trad. libre)

En plus de se réunir chaque année avec des représentants du gouvernement, l'AMM soumet également des documents de discussion sur certaines « questions ».

Dans un document soumis en 2004 aux membres du Cabinet, l'AMM a fait état de problèmes dans le système de délivrance des licences et annoncé au gouvernement que « *Le manque de financement n'est pas la seule préoccupation de nos membres au sujet des activités de drainage, car, trop fréquemment, les municipalités reçoivent tardivement les permis les autorisant à entreprendre des travaux de drainage, souvent parce qu'il manque du personnel pour étudier les demandes de projet* ». (trad. libre)

Nous avons fait le suivi des préoccupations de l'AMM au cours d'une entrevue en 2007 avec des dirigeants de l'Association. À propos de la délivrance des licences et de l'exécution de la loi, ceux-ci ont exprimé des points de vue semblables à ceux que nous avons entendus de particuliers et de districts de conservation. L'AMM nous a dit que, parce que l'obtention d'une



licence est perçue comme un processus difficile et compliqué, les gens entreprennent des travaux de drainage en se disant que, s'ils se font attraper, l'amende à payer équivaut en quelque sorte à un « droit de licence ».

Nous avons aussi appris que, dans certains cas, les municipalités effectuent l'entretien des drains provinciaux parce qu'il est plus facile pour elles de le faire elles-mêmes que d'attendre l'intervention du gouvernement.

Les représentants de l'AMM nous ont indiqué que la délivrance des licences, le drainage et le manque d'application de la loi sont encore les trois problèmes principaux mentionnés par les municipalités.

En raison d'inquiétudes exprimées par le personnel du ministère au sujet de la délivrance des licences et des mesures d'exécution dans un contexte où interviennent diverses autorités, nous avons soulevé cette question auprès de l'AMM, qui estime que tous ceux qui effectuent des travaux de drainage, y compris le gouvernement, devraient détenir une licence.

Les membres de l'AMM ne veulent pas jouer de rôle dans l'exécution de la loi et estiment que cette responsabilité revient à la Province. Ils ont indiqué que les municipalités sont constamment frustrées par le ministère, du fait de son manque d'intervention et de suivi en matière de délivrance de licences et d'application de la loi.

L'AMM appuie et défend vigoureusement le « modèle de la rivière Whitemud » de délivrance de licences (qui est abordé plus loin dans le présent rapport) parce qu'il « ... rassemble tous les intervenants et prévoit la délivrance de licences sur le terrain ». Elle est prête à recommander que l'on emploie le modèle utilisé pour le projet-pilote dans toutes les décisions relatives à la délivrance des licences.

DISTRICTS DE CONSERVATION

Conformément à la *Loi sur les districts de conservation* (la *Loi sur les DC*), les districts de conservation sont créés par décret à la suite d'une demande présentée par des municipalités



qui souhaitent former un district et se donner des objectifs communs en matière de conservation et d'aménagement du territoire. Ils sont financés selon une formule de partage des coûts par les municipalités membres et le gouvernement. Les membres des conseils proviennent de divers sous-districts à l'intérieur des municipalités membres. L'étendue de leurs pouvoirs est définie dans la *Loi sur les DC* et peut inclure la responsabilité de l'infrastructure, notamment des ouvrages de régularisation des eaux.

Il existe actuellement dix-huit districts au Manitoba, dont l'intérêt et l'expérience varient en ce qui concerne la gestion de l'eau. Dans le passé, certains districts de conservation ont été très actifs en matière de drainage alors que d'autres ont concentré leurs efforts sur d'autres domaines de conservation. Étant donné que les conseils des districts de conservation peuvent faire office d'organismes de planification des bassins hydrographiques, conformément à la *Loi sur la protection des eaux*, tous les districts s'intéressent aux questions d'eau et de drainage. Dans tous les districts sauf un, les membres ont indiqué que le drainage et la délivrance des licences étaient des sujets de préoccupation.

Au cours de l'enquête, nous avons interrogé les représentants de seize districts de conservation du Manitoba, en menant des entrevues sur place avec les représentants de quatorze d'entre eux.

On peut grossièrement classer les problèmes soulevés par les districts de conservation en trois catégories : déficiences du mécanisme actuel de délivrance des licences; préoccupations relativement à l'application de la loi; système de drainage actuel que les producteurs agricoles peuvent utiliser.

Voici quelques-uns des commentaires et des préoccupations que le personnel des districts de conservation et les membres des conseils ont souvent exprimé lors d'entretiens avec les enquêteurs du Bureau de l'Ombudsman.

Mécanisme de délivrance des licences

- *La Loi sur les droits d'utilisation de l'eau est obsolète et doit être remaniée pour établir un modèle axé sur le consensus plutôt qu'un modèle conflictuel.*



- *Les longs retards dans le processus de délivrance des licences entraînent une augmentation des cas de drainage illégal, car les agriculteurs ne peuvent pas attendre presque deux ans pour obtenir une licence à cause des conséquences que des terres humides peuvent avoir sur les cultures.*
- *La procédure actuelle en matière de délivrance des licences ne tient pas compte des conséquences cumulatives en aval du drainage pour déterminer l'admissibilité d'un demandeur de licence. Dans le processus d'attribution des licences, il faut prendre en considération l'impact cumulatif du projet de drainage, car l'eau s'écoule vers l'aval.*
- *L'incohérence du processus de délivrance des licences provoque également des frustrations, car les lignes directrices ne sont pas claires et il est difficile de savoir si une licence est nécessaire ou pas, s'il faut présenter une demande écrite et si la licence doit être obtenue avant la construction du drain.*
- *Lorsqu'un drain est construit sans autorisation, les conséquences ne sont pas claires, car le gouvernement ne procède pas à l'exécution des dispositions de la Loi. Lorsque des mesures d'exécution sont prises, les propriétaires ne sont pas tenus d'annuler le drainage non autorisé et ils obtiennent souvent la licence après coup. Même dans les cas où la licence est accordée avant la construction du drain, aucun suivi n'est effectué pour déterminer si les conditions de la licence ont été respectées.*
- *Le personnel a adopté une politique officieuse qui semble contraire à la Loi. Cette politique autorise le drainage sans licence lorsqu'il s'agit de nettoyer un drain existant situé à une certaine profondeur et(ou) si cela ne perturbe pas l'argile. Les règles sont cependant obscures et difficiles à faire respecter.*
- *Il manque des renseignements essentiels dans les demandes de licences de drainage. L'incidence sur la qualité de l'eau de surface et les connaissances locales sur l'écoulement de l'eau ainsi que les effets cumulatifs du drainage ne sont pas pris en considération.*
- *La disposition exigeant la permission des propriétaires fonciers en aval avant qu'un drain ne soit autorisé est ignorée. Une fois que les travaux de construction ont été effectués, les propriétaires en aval ont peu d'espoir de voir le projet modifié, quelle que soit l'incidence de celui-ci en aval.*



Préoccupations en matière d'exécution de la loi

- *Bien des préoccupations ont été exprimées sur le manque de mesures prises par le gouvernement contre le drainage illégal. De façon générale, on estime que le gouvernement doit assumer ses responsabilités en matière de drainage et faire exécuter la loi, que l'exécution doit être cohérente et qu'elle ne devrait pas permettre la délivrance de licences de drainage après coup. Les districts de conservation pensent qu'en l'absence d'application de la loi, les propriétaires fonciers agissent en toute impunité dans leur intérêt personnel, en sachant pertinemment qu'aucune mesure ne sera prise contre eux. En conséquence, le processus de délivrance des licences n'est que dérision, surtout quand le ministère accorde une licence même en cas de plainte. Un système d'amendes n'est pas efficace pour faire respecter la loi. Les propriétaires fonciers considèrent l'amende comme une dépense d'exploitation. Pour faire respecter la loi avec efficacité, Gestion des ressources hydriques Manitoba a besoin de plus de personnel.*

Drainage

- *Il n'existe pas de plan global pour la gestion des eaux de surface. Il est nécessaire d'établir un plan provincial pour assurer l'uniformité et ainsi tenir compte des incidences du drainage sur tous les propriétaires fonciers susceptibles de récupérer de l'eau en conséquence. L'absence de plan cohérent favorise les actions locales qui ignorent les incidences sur les bassins hydrographiques. La responsabilité de créer un tel plan revient au gouvernement.*

Réponse du ministère aux préoccupations

En réponse aux préoccupations exprimées ci-dessus, le ministère a fait état de ce qui suit :

« Le ministère reconnaît qu'il existe depuis longtemps un manque de capacité à répondre aux besoins en matière de licences de drainage et d'application de la loi, et il s'efforce d'y remédier. En 2007, il a créé une nouvelle Section des ouvrages de régularisation des eaux et de la délivrance de licences relatives au drainage, composée de 24 employés, doublant en fait le personnel capable de traiter les demandes de



licences et les questions d'application de la loi. Le ministère procède actuellement à la formation et à la désignation de nouveaux agents des ressources hydriques, à l'amélioration de l'équipement en vue de faciliter les activités de délivrance des licences et d'application de la loi, et à la saisie de données sur les demandes de licences, les plaintes et les mesures d'exécution dans une base SIG pour faciliter le suivi, la mesure de l'efficacité et la production de rapports.

Le ministère cherche également à renforcer ses pouvoirs d'exécution par des modifications à la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau ainsi qu'au Règlement sur les avis d'infractions pris en application de la Loi sur les poursuites sommaires. La Loi sur les droits d'utilisation de l'eau a été modifiée en 2005 pour faire en sorte qu'un appel n'entraîne plus la suspension de l'exécution d'un arrêté ministériel et, de nouveau en 2006, pour améliorer les pouvoirs d'inspection et autoriser les perquisitions et saisies d'éléments de preuve. Le Règlement sur les avis d'infractions a été modifié au début de 2008 afin de prévoir des amendes fixes pour les infractions à la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau.

Le ministère prend actuellement en considération les incidences cumulatives dans la mesure du possible étant donné les déficiences actuelles en matière de planification des bassins hydrographiques et les difficultés techniques inhérentes à l'évaluation de ces incidences. L'objet principal des licences de drainage est de limiter au maximum les risques de conséquences négatives sur les propriétaires fonciers en amont ou en aval, ou sur l'environnement. Lorsque des projets de drainage individuels sont autorisés en vertu d'une licence, on tient compte des incidences cumulatives en ce qui concerne la capacité, le volume excédentaire, la synchronisation ou les écarts dans l'hydrogramme de l'écoulement, la capacité du plan d'eau récepteur de supporter les nouveaux débits occasionnés par le projet proposé, ainsi que les incidences possibles sur les terres humides permanentes ou semi-permanentes. Étant donné que les demandes de licences ne visent que les projets autonomes, chaque projet est évalué individuellement ou progressivement. Cette évaluation porte essentiellement sur le bassin hydrographique le plus proche, qui est susceptible d'être le premier et le plus touché par les



répercussions négatives. Si les répercussions locales sont limitées, il semble qu'elles ne se transmettent pas plus loin (ni en amont ni en aval).

Il est plus difficile d'évaluer les effets d'un projet individuel sur la qualité de l'eau. Le ministère a essayé au départ l'évaluation par projet mais s'est vite rendu compte que ce n'était pas réalisable et a décidé en conséquence d'adopter une autre méthode. La Section de la gestion de la qualité de l'eau du ministère a examiné des groupes de demandes de licences typiques et évoqué les meilleures pratiques de gestion que la Section des ouvrages de régularisation des eaux et de la délivrance de licences relatives au drainage peut incorporer dans les conditions normales de délivrance des licences. Ce processus est actuellement en place.

En ce qui concerne la nécessité d'établir un plan provincial de gestion des eaux de surface, le ministère estime que le bassin hydrographique constitue l'unité de référence la plus appropriée pour ce travail de planification et il n'envisage pas la création d'un seul « plan provincial » global. Toutefois, la planification axée sur les bassins hydrographiques doit s'effectuer dans le contexte d'un cadre provincial cohérent en matière de législation, de politique et de programmes. Même si elle peut toujours apporter des améliorations (sérieusement prises en considération), la Province a fait d'importants progrès en vue de l'adoption d'un cadre provincial complet pour la planification locale de la gestion des eaux de surface des bassins hydrographiques. Ce cadre comprend notamment les éléments suivants : la Loi sur la protection des eaux, la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau et la Loi sur le développement durable; des documents de politique comme la Stratégie manitobaine de gestion de l'eau, les Politiques provinciales d'occupation des sols et le rapport du Conseil de gestion du lac Winnipeg; ainsi que des protocoles d'entente qui guident les organismes de planification des eaux ». (trad. libre)

MESURES PRISES PAR LA PROVINCE

Bon nombre des préoccupations ayant mené à cette enquête existent depuis longtemps. Le gouvernement les a reconnues à des degrés différents dans des déclarations et des documents



reflétant l'évolution de ses politiques. Il a aussi pris des mesures encourageantes pour remédier à quelques-unes de ces préoccupations, et d'autres ont été adoptées de façon permanente. En conséquence, notre examen du système de délivrance des licences et d'application de la loi se présente dans un contexte de changement beaucoup plus vaste.

Tandis que notre examen est censé porter sur des problèmes précis du système de délivrance des licences et d'application de la loi en matière de drainage, nous nous sommes rendu compte qu'il était impossible d'examiner ces problèmes de façon isolée. Certains éléments de preuve et l'opinion bien arrêtée du public indiquent que les problèmes de délivrance des licences et d'application de la loi en matière de drainage sont liés à l'état et à l'efficacité du système de drainage dans son ensemble. En outre, d'après la politique et la pratique actuelles du gouvernement, il semble que les parties concernées, en plus du ministère, devraient avoir voix au chapitre en ce qui concerne le processus de délivrance des licences.

De même, lorsqu'on examine les actions entreprises par le gouvernement en réponse à ces problèmes, il est important de reconnaître qu'elles dépassent les mesures particulières se rapportant au système de délivrance des licences et d'application de la loi prévu par la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau*. L'objet de cette *Loi* est très précis, à savoir prescrire les exigences en matière de délivrance des licences et d'application de la loi pour tout ce qui touche la propriété de l'eau de la province et tous les droits se rapportant à son utilisation, à sa dérivation ou à sa régularisation. Elle ne reflète pas toutes les stratégies de protection de l'eau de la province, et ne vise pas non plus à régler toutes les questions de planification des ressources hydriques, dont les suivantes : l'intégrité des écosystèmes aquatiques, les zones de gestion de la qualité de l'eau, les tampons riverains, la planification municipale en matière d'occupation des sols, l'utilisation à des fins agricoles ainsi que le processus de planification intégrée des bassins hydrographiques et les plans secondaires connexes.

La plupart des mesures prises par le gouvernement provincial pour répondre aux préoccupations en matière de gestion des ressources en eau, de qualité de l'eau et de planification (le vaste contexte dans lequel se déroulent les activités de délivrance des licences et d'application de la loi) datent d'avant notre enquête. De même, au cours de notre enquête, le système de



délivrance des licences et d'application de la loi a, lui-même, été grandement modifié.

Le gouvernement n'a pas ignoré les inquiétudes exprimées sur la coordination et l'application de la loi en matière de drainage. Dans un document publié en 2001 et intitulé Building a Sustainable Future, on mentionne que « ...le drainage des terres n'est pas très bien coordonné entre les propriétaires fonciers, les municipalités, les districts de conservation et le gouvernement provincial. Les besoins de drainage varient dans toute la province mais l'application de la loi dans ce domaine constitue généralement le problème principal de la région remplie d'étangs dans le bassin de l'Assiniboine, alors que la reconstruction et l'entretien de l'infrastructure de drainage semblent constituer les questions dominantes dans les bassins de la rivière Rouge, du lac Winnipeg et du lac Manitoba ». (trad. libre)

Le gouvernement fait également remarquer que « Le réseau de drainage s'est détérioré au fil des années et les ressources diminuent au point où de nombreuses municipalités demandent une assistance provinciale accrue ». (trad. libre)

La réponse énoncée dans Building a Sustainable Future est la suivante : « Conservation Manitoba a également collaboré avec Agriculture et Alimentation Manitoba, Affaires intergouvernementales Manitoba et les propriétaires fonciers pour adopter et appliquer une approche coordonnée dans toute la province en matière de drainage. La province s'engage à essayer de résoudre les problèmes de drainage et, à cet effet, a rétabli des postes de directeurs régionaux de la gestion des eaux et affecté des agents des ressources hydriques dans la région pour que les questions de drainage soient réglées sur place ». (trad. libre)

Dans le cadre de la stratégie provinciale de drainage, le gouvernement a indiqué qu'il allait « ... adopter et appliquer une formule claire et coordonnée parmi les organisations locales, les administrations municipales et les ministères du gouvernement provincial ».

Une partie de cette stratégie incluait également un engagement à « rechercher des méthodes destinées à rationaliser le processus d'approbation et à améliorer l'exécution de la loi ». (trad. libre)



Depuis avril 2003, le Manitoba dispose également d'une stratégie officielle de gestion de l'eau qui énonce la politique du gouvernement et les objectifs de planification dans ce domaine. Dans une section intitulée Actions for Tomorrow, le gouvernement décrit les objectifs (pertinents dans le cadre de cette enquête), notamment les suivants :

- *Élaborer des plans de drainage à l'échelle locale, dans le contexte du bassin hydrographique, qui tiennent compte de la remise en état de ce bassin, des incidences possibles, de la conservation des terres humides et de l'habitat du poisson.*
- *Faire du drainage un élément de planification des bassins hydrographiques dans les nouvelles propositions législatives portant sur la gestion de l'eau.*
- *Chercher des méthodes destinées à rationaliser le processus d'approbation et à améliorer l'application des exigences législatives en matière de drainage.*

Chacun de ces objectifs et les mesures qui ont été prises jusqu'à présent ont eu, ou ont la possibilité d'avoir, des effets sur la forme ultime du système de délivrance des licences et d'application de la loi.

Les travaux ont déjà été entrepris pour les deux premiers objectifs. Les questions pertinentes dans le cadre de cette enquête sont le temps qu'il faudra pour mettre en place un système de gestion des activités de drainage dans le contexte de la planification des bassins hydrographiques, et le modèle précis de délivrance des licences qui en résultera.

Le troisième objectif, à savoir rationaliser le processus de délivrance des licences et améliorer les activités d'exécution de la loi, est utile pour évaluer la restructuration récente du ministère et la façon dont celui-ci envisage actuellement d'utiliser les nouvelles ressources importantes que le gouvernement a mises à sa disposition.

Au cours de notre enquête, nous avons relevé deux autres aspects importants de la réponse du gouvernement aux problèmes d'eau, ces deux aspects étant spécifiquement reliés à la délivrance des licences et à l'application de la loi.



Le premier a été la tentative du gouvernement de remédier aux problèmes de délivrance des licences en s'associant à un district de conservation dans le contexte d'un « projet-pilote » dans lequel le district joue un rôle direct dans l'évaluation des demandes de licences. Même si ce partenariat de six ans a connu parfois des échecs, il constitue quand même un modèle réalisable dont on peut tirer de précieuses leçons et qui peut servir à évaluer les plans actuels du ministère.

L'importance de ce projet-pilote est d'autant plus marquée que les politiques récemment adoptées par le gouvernement, et publiées au cours de notre enquête, semblent vouloir renforcer le rôle des districts de conservation dans la délivrance des licences de drainage, dans le cadre de la planification et de la gestion globales des bassins hydrographiques.

Le deuxième événement important a été la reconnaissance en 2005, par le gouvernement, du lien entre le drainage et la qualité de l'eau, signalé par le Conseil de gestion du lac Winnipeg, et la mesure proposée pour remédier aux problèmes de qualité de l'eau occasionnés par le drainage.

Le Conseil de gestion du lac Winnipeg a recommandé ce qui suit :

« Le processus visant l'obtention d'un permis de drainage souterrain doit être examiné pour faire en sorte que les questions de qualité de l'eau et de quantité d'eau soient prises en considération ». (trad. libre)

Dans un communiqué de presse du 18 février 2005, en réponse au rapport provisoire du Conseil de gestion du lac Winnipeg, Ressources hydriques Manitoba s'est engagé à « ... prendre des mesures immédiates pour cette recommandation en veillant à ce que l'évaluation des incidences sur la qualité de l'eau soit prise en considération dans toutes les décisions relatives aux licences. Nous allons également commencer à planifier et à trouver des façons de pratiquer le drainage écologique ... ». (trad. libre) (Communiqué de presse du gouvernement du Manitoba daté du 18 février 2005).



Étant donné que cet engagement influence le processus de délivrance des licences de drainage, nous l'avons inclus dans ce rapport et nous avons aussi observé les efforts du gouvernement destinés à concrétiser son engagement.

Selon les deux documents suivants : Land Drainage Review et Building a Sustainable Future, le ministère est au courant des préoccupations et des plaintes du public en ce qui concerne le système de drainage mais aussi en ce qui concerne la délivrance des licences et l'exécution de la loi à l'intérieur de ce système.

Selon la Stratégie manitobaine de gestion de l'eau, le gouvernement souhaite remédier aux questions de gestion de l'eau de façon exhaustive et il a fixé quelques objectifs afin de cadrer la mise en œuvre de la stratégie. Un certain nombre de changements importants se sont produits de façon à respecter les objectifs de la Stratégie de gestion de l'eau. Le ministère des Ressources hydriques a été créé pour regrouper les responsabilités de divers programmes disséminés dans tout le gouvernement de façon à améliorer et à mieux coordonner la gestion et la protection de cette ressource. De nouvelles dispositions législatives ont été adoptées pour que le gouvernement collabore et agisse de façon durable et scientifique en vue de protéger l'eau depuis la source jusqu'au robinet. La *Loi sur la protection des eaux* énonce les principes relatifs à la planification axée sur les bassins hydrographiques et les bassins hydrologiques, et prévoit la création de règlements à l'appui de ces principes. Les conseils de gestion du lac Manitoba et du lac Winnipeg ont été mis sur pied pour consulter le public et présenter des recommandations sur les activités, y compris le drainage, qui améliorent la qualité de l'eau, la remise en état des bassins hydrographiques, la conservation des terres humides et les pratiques d'utilisation des terres agricoles.

C'est dans le contexte des obligations du gouvernement énoncées dans la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau*, et dans le contexte des stratégies, politiques et engagements plus vastes de celui-ci, en ce qui concerne les ressources en eau, qui semblent avoir des effets sur le système de délivrance des licences et d'application de la loi en matière de drainage, que nous avons examiné le système administratif qui régit les activités de délivrance des licences et d'application de la loi en matière de drainage.



Enfin, il faut remarquer que, pendant cette enquête, le ministère a été considérablement restructuré et a bénéficié d'une augmentation importante des ressources destinées à la délivrance des licences et à l'exécution de la loi. De même, le ministère a entrepris un examen des politiques essentielles de délivrance des licences et d'exécution de la loi.

Dans ce contexte forcément étendu, c'est sur les changements particuliers au système de délivrance des licences et d'application de la loi que porte notre examen. Nous essayons de déterminer de quelle façon ces changements administratifs répondent aux préoccupations légitimes que le public a exprimées et que le gouvernement a reconnues, et à quel point ils respectent les exigences de la politique actuelle du gouvernement.



PROCESSUS DE DÉLIVRANCE DES LICENCES

Lorsque le ministère reçoit une demande de licence et perçoit les droits prévus, la demande doit faire l'objet d'une enquête, c'est-à-dire qu'elle doit être étudiée et qu'une inspection du site doit être effectuée.

L'enquête ministérielle peut inclure une consultation avec le demandeur et divers propriétaires fonciers voisins, avec le district de conservation concerné et avec la municipalité. Un agent chargé de la délivrance des licences doit examiner le terrain et déterminer s'il existe un dispositif d'évacuation adéquat pour l'eau à drainer, confirmer ce qui doit être drainé et déterminer le type de sol visé, c.-à-d. terres humides naturelles, etc. L'opinion du ministère et toutes les données recueillies doivent être compilées dans un rapport d'évaluation des incidences, lequel doit ensuite circuler dans le ministère et parvenir aux ministères de la Voirie et de la Conservation, au ministère fédéral des Pêches et des Océans, et à tout autre ministère ou toute autre partie éventuellement concernés.

À l'issue de ce processus de consultation, un directeur régional recommande l'approbation de la demande et la licence est ensuite établie au bureau de Winnipeg du ministère des Ressources hydriques.

Le processus n'est pas simple. En raison de la participation nécessaire de nombreux intervenants représentant divers intérêts et diverses autorités, il est très susceptible d'entraîner des retards.

PRÉOCCUPATIONS EN MATIÈRE DE DÉLIVRANCE DES LICENCES

Les problèmes liés au système de délivrance des licences de drainage existent depuis de nombreuses années. En 1999, un directeur régional interrogé dans le cadre de l'enquête sur une plainte de particulier a qualifié le processus de « compliqué » et il a admis que les projets de drainage n'étaient pas toujours autorisés selon les normes.



Selon les demandeurs de licences de drainage, il est souvent difficile d'avoir accès au système. Le formulaire de demande lui-même est considéré comme un problème parce que de nombreux demandeurs sont tout simplement incapables de fournir les renseignements demandés.

Ce dont le public se plaint le plus souvent à propos du processus de délivrance des licences, c'est qu'il prend trop de temps et, en conséquence, la solution évidente serait d'augmenter les ressources. Cependant, notre examen indique que, même si les ressources sont insuffisantes, il faudra non seulement du personnel supplémentaire pour résoudre le problème mais une méthode différente pour la délivrance des licences.

D'autres questions ont été soulevées notamment la confusion en ce qui concerne la capacité du ministère de traiter avec un propriétaire foncier en aval qui refuse le consentement exigé par règlement pour la licence de drainage, ainsi que l'incapacité de concrétiser l'engagement du gouvernement à tenir compte des questions de qualité de l'eau dans l'évaluation des demandes de licences.

FORMULAIRE DE DEMANDE

Les renseignements que doivent fournir les demandeurs sont énoncés dans le *Règlement sur les droits d'utilisation de l'eau* et résumés aux pages quinze et seize du présent rapport.

Les demandeurs sont tenus de soumettre un croquis ou dessin et la description des ouvrages de régularisation des eaux et des sorties d'eau projetés. Lorsque la masse d'eau dont le drainage est projeté s'étend au-delà de leurs biens-fonds, ils doivent prouver que tous les propriétaires riverains de la masse d'eau ont approuvé le drainage. Il est tout aussi important pour les demandeurs de prouver que la personne sur la propriété de laquelle l'eau drainée s'écoulera a approuvé le drainage. Même si ce consentement est parfois litigieux ou impossible, il fait néanmoins partie des exigences du système réglementaire qui vise à protéger les propriétaires fonciers contre les répercussions du drainage. Pour les demandeurs, cette exigence n'est pas difficile à comprendre et, en cas de consentement de la part des propriétaires en aval, il n'est



pas difficile de la respecter.

Cependant, le règlement exige aussi les renseignements suivants :

- dans les cas où le réseau de drainage projeté touchera vraisemblablement d'autres ouvrages existants ou projetés, établis en vertu de la *Loi*, la description des effets que l'exploitation du réseau de drainage pourrait avoir sur l'efficacité ou l'exploitation des autres ouvrages;
- des renseignements sur les effets prévus qu'entraînerait l'exploitation du réseau de drainage projeté sur l'irrigation ou l'approvisionnement en eau en général, ainsi que sur tout projet futur en ce qui concerne l'irrigation ou l'approvisionnement en eau en général;
- des renseignements sur les effets prévus qu'entraînerait la construction et l'exploitation du réseau de drainage projeté sur les biens-fonds à l'intérieur du bassin hydrographique dans lequel les ouvrages projetés seront situés, sur l'utilisation de ces biens-fonds et des ressources s'y rattachant et sur tout autre ouvrage existant ou futur dans ce bassin hydrographique.

L'obtention de justificatifs adéquats pour les demandes est une préoccupation constante du ministère. Selon certains dirigeants du ministère, les renseignements exigés en vertu du règlement, notamment les croquis et les dessins, manquaient souvent dans les demandes, mais des licences étaient quand même accordées sans que tous les renseignements nécessaires soient soumis. Parfois, le personnel obtenait rapidement les renseignements nécessaires, ce qui évitait les retards et les critiques des demandeurs et ce qui, avec le temps, est devenue la solution de facilité.

Au cours d'un entretien avec le personnel régional en 2005, la pratique d'accepter les demandes de licences insatisfaisantes ou incomplètes a été qualifiée de « passée » mais elle avait été utilisée pour encourager les demandes plutôt que pour permettre aux gens d'aller tout simplement de l'avant et d'enfreindre la loi.



Selon un autre directeur régional de la gestion des eaux interrogé en 2007, le formulaire de demande de licence servait principalement à recueillir des « coordonnées ». Le formulaire était « problématique et pas convivial », et, alors que certaines demandes étaient remplies correctement, d'autres étaient « tout simplement terribles ». Selon lui, on exigeait beaucoup trop des demandeurs dans le formulaire, et il a reconnu que le ministère ne les aidait pas vraiment à le remplir. Il a toutefois indiqué que lorsque le formulaire n'était pas rempli correctement ou complètement, ce n'était pas « catastrophique » puisque les renseignements seraient obtenus d'une façon ou d'une autre.

Dans le cadre de notre enquête, nous avons constaté que le formulaire de demande avait changé au fil des années et nous avons demandé pourquoi certaines questions, en particulier celles visant à recueillir les renseignements nécessaires en vertu du règlement, constituaient un obstacle pour ceux qui voulaient respecter la *Loi* en présentant une demande de licence avant d'entreprendre des travaux de drainage.

En réponse à nos questions sur ce transfert apparent de responsabilité, le ministère a reconnu qu'il existait une divergence entre la politique écrite et la pratique. Les demandeurs sont tenus de fournir les renseignements nécessaires et pourtant, le ministère essaie actuellement d'aider à cette tâche avec des ressources limitées.

En réponse à cette préoccupation, le ministère a fait savoir ce qui suit :

« ...il revient au propriétaire foncier privé ou à la personne qui propose le projet de remplir la demande et d'évaluer les incidences du projet envisagé. Il revient au ministère de fixer les conditions du processus de demande et d'évaluation, et d'étudier la demande et l'évaluation soumises de façon à vérifier qu'elles sont exactes et satisfaisantes.

Le ministère s'engage actuellement dans des activités accrues d'exécution de la loi et, à cet effet, va s'efforcer au cours de la prochaine année ou pendant plus longtemps de préciser les exigences relatives aux demandes et aux évaluations, et aussi d'éduquer les propriétaires fonciers et les personnes qui proposent des projets à propos de ces



exigences. Pendant ce temps, il va continuer d'aider les auteurs de propositions de projets avec leurs demandes de licences, au besoin de façon individuelle et si le temps le permet.

... le ministère est en train de définir les domaines de préoccupation pour lesquels des changements s'imposent peut-être en ce qui concerne la quantité de détails et le type de renseignements requis. Lorsqu'il estimera qu'un changement risque de modifier considérablement le processus et d'avoir une incidence importante sur une industrie, il sera probablement nécessaire de mener des consultations afin d'obtenir un soutien suffisant du public pour le changement en question, et même pour que le changement soit efficacement mis en oeuvre ». (trad. libre)

Recommandation :

Que le ministère précise de quelle façon il recueillera les renseignements techniques nécessaires auprès des demandeurs de licences de drainage et qui devra assumer les coûts liés à l'obtention de cette information; et que ces éléments soient inclus dans une politique qui est mise à la disposition des demandeurs.

DÉLAIS

L'incapacité du ministère à traiter rapidement les demandes de licences est source de frustration intense parmi les intervenants. On a entendu dire que les retards dans le traitement des demandes étaient à l'origine du non-respect des conditions d'obtention de licences par de nombreux demandeurs. Un district de conservation nous a fait part de ce qui suit :

« Bon nombre des activités de drainage illégal résultent de retards considérables dans la délivrance des licences. Les agriculteurs ne veulent pas attendre deux ans pour obtenir une licence. L'eau qui s'accumule sur les terres entraîne une perte de revenu ». (trad. libre)

Un autre district a présenté le problème de la façon suivante :



« Il faut considérablement raccourcir le temps de traitement des demandes de licences et de permis. Lorsqu'un propriétaire foncier a un problème de drainage et a besoin d'une licence, il doit attendre longtemps alors que son besoin est urgent. Cela crée des situations où le propriétaire prend des mesures immédiates pour remédier au problème et présente une demande de licence après coup. » (trad. libre)

Les preuves concernant le temps réel du traitement des demandes sont essentiellement empiriques. Le temps de traitement dépend en partie de circonstances qui échappent au contrôle du ministère, y compris le volume des demandes, et du temps de réponse des tiers qui doivent répondre aux demandes ou sont autorisés à le faire. Dans une région qui a essayé de calculer le temps de traitement des demandes, la moyenne d'attente était d'environ quatre mois.

Le personnel du ministère a fourni des points de vue divergents sur les raisons du retard dans le traitement des demandes et sur la façon de résoudre le problème. Selon un directeur régional de la gestion des eaux, étant donné tout le travail nécessaire pour accorder une licence, il faut raisonnablement compter de quatre à six mois mais cela peut tout aussi facilement prendre de neuf à douze mois. Ces délais sous-entendent la présence d'un personnel suffisant et expérimenté. Selon d'autres membres du personnel, le problème primordial est le manque de personnel affecté à l'évaluation des demandes.

Dans le cadre du système actuel de délivrance des licences, il n'est pas toujours possible d'approuver des demandes de licences de drainage dans les délais que les demandeurs exigent ou requièrent. De toute évidence, il y a des circonstances où aucun système ne peut répondre assez rapidement tout en surveillant les incidences du drainage sur l'environnement et sur les propriétaires en aval. Toutefois, il semble que l'on s'entende pour dire que l'approbation des demandes de licences pourrait se faire plus rapidement.

Même si le temps nécessaire pour autoriser un projet de drainage fait l'objet de plaintes et de conflits, selon notre enquête, il est nécessaire d'atteindre un équilibre entre la satisfaction de la demande et le respect de l'esprit de la loi. Le cadre administratif doit respecter les exigences du règlement et protéger les intérêts parfois divergents des milieux de l'agriculture, de la



conservation et de la protection environnementale.

Il est possible de réduire le temps de traitement des demandes si l'on se dote d'un personnel suffisant avec la formation technique nécessaire, si l'on a accès aux renseignements nécessaires (notamment les données actuelles et antérieures sur les ouvrages de drainage naturels et construits), si l'on dispose d'un système administratif pour recenser le travail effectué en ce qui concerne le traitement des demandes et des plaintes, et si l'on garde contact avec les demandeurs.

Le fait d'avoir accès aux connaissances locales et de traiter les demandes sur place pour déterminer les incidences cumulatives et en aval peut réduire le temps d'attente et avoir pour autre avantage de diminuer les conflits entre propriétaires fonciers.

Le fait d'informer les demandeurs et le personnel sur toutes les exigences du règlement en matière de délivrance des licences, et sur les raisons importantes et nécessaires de ces exigences, peut diminuer la frustration des demandeurs et aider à se concentrer non pas sur le temps d'attente mais sur les efforts destinés à obtenir les renseignements qui permettent de déterminer le bien-fondé des demandes.

Lors de conversations avec le ministère, celui-ci a reconnu qu'il fallait traiter les licences et appliquer la loi rapidement, tout en assurant l'analyse correcte des ouvrages projetés de régularisation des eaux, ou de drainage non autorisé.

Selon le ministère, pour administrer efficacement la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau*, un processus rapide de délivrance des licences exige que le personnel régional effectue une enquête sur le terrain, fournisse des évaluations techniques et environnementales des ouvrages de drainage envisagés, et délivre une licence qui reflète la participation de l'autorité compétente, la protection de l'environnement et la protection des propriétaires fonciers en aval. Les demandes de drainage sont souvent exhaustives, car les ouvrages proposés ont parfois des incidences sur des territoires relevant de diverses autorités. Les plaintes des propriétaires fonciers en matière de drainage illégal présumé sont prioritaires par rapport aux demandes de



licences et suivent un processus semblable à celui de la délivrance des licences, qui se solde par l'établissement d'une licence ou d'un ordre d'exécution.

Selon le ministère, les retards ont résulté de la prédominance du cycle pluvieux, de la sensibilisation accrue du public aux exigences de la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* et de l'incapacité d'augmenter immédiatement le personnel en vue de répondre aux besoins accrus en matière de licences et d'application de la loi. Pour confirmer l'ampleur du cycle pluvieux actuel, le ministère a terminé l'analyse de onze bassins hydrographiques et recueilli les données de stations climatologiques dans les régions agricoles de la province. Deux périodes de dix ans ont été observées, soit de 1988 à 1997 et de 1998 à 2007. L'analyse a révélé qu'au cours de la dernière décennie, la fréquence des inondations en été était deux fois plus élevée que pendant la décennie précédente.

Le ministère classe les demandes de la façon suivante : demandes en cours, demandes en instance d'approbation sous réserve de l'installation des ouvrages par un tiers dans le bassin hydrographique, ou bien demandes susceptibles de ne pas être approuvées parce que les incidences ne peuvent être atténuées. Selon le ministère, les demandes en cours étaient normalement approuvées en l'espace de quatre mois sous réserve de la disponibilité du propriétaire foncier, du caractère complet des renseignements accompagnant la demande et de la nature des incidences en aval. Les demandes assujetties à l'intervention d'un tiers peuvent accuser beaucoup de retard. Il est parfois nécessaire d'entreprendre des négociations prolongées et de fournir des informations techniques qui exigent d'importantes ressources gouvernementales. Les demandes qui ont des incidences importantes prennent également beaucoup de temps à se solder par un refus de licence. Ces demandes nécessitent également des ressources considérables.

Une fois que la section restructurée et améliorée des ouvrages de régularisation des eaux et de la délivrance de licences relatives au drainage sera dotée d'un personnel complet et que le retard sera rattrapé, le ministère s'attend à mettre en place une norme de service permettant d'accorder des licences dans un délai de trois mois à partir de la date de soumission de la demande, et cela pour 90 % des demandes.



Avec la réorganisation, il s'attend aussi à ce que le retard soit rattrapé sur une période de quatre ans, pour le traitement des demandes de licences.

Même si le plan global du ministère visant à adopter des normes de service et à rattraper le retard dans un temps donné est louable, encore faut-il savoir si la méthode actuellement utilisée par le ministère répond à certaines des préoccupations qui, selon le public et le personnel, illustrent les faiblesses du processus ministériel.

RENSEIGNEMENTS TECHNIQUES

On s'entend pour reconnaître que, quand le personnel évalue les demandes de licences, il doit posséder une formation technique et une expertise suffisantes mais aussi avoir accès aux renseignements nécessaires comme les données courantes et historiques concernant les ouvrages de drainage naturels et construits.

Selon un dirigeant du ministère interrogé en 2007, veiller à ce que les évaluations des incidences soient satisfaisantes était encore une préoccupation importante dans le cadre du processus de délivrance des licences et ces évaluations nécessitaient un personnel suffisant et doté d'une expertise technique. À son avis, il n'est pas possible d'effectuer une évaluation de qualité de façon que les licences puissent être établies plus rapidement.

Il a convenu que chaque licence nécessitait une inspection du site, y compris là où les ouvrages sont prévus et aussi à l'endroit où l'eau est détournée, en amont et en aval. Il a aussi fait remarquer que les données d'arpentage doivent être évaluées, si elles sont disponibles, et que dans les cas où il faut les obtenir, cela prolonge la durée du traitement de la demande. Il a ajouté que la dernière analyse devrait être effectuée par quelqu'un qui possède des compétences en ingénierie.

Si cela est correct, alors le ministère a fait marche arrière en perdant ses employés les plus expérimentés à la suite de la réorganisation la plus récente. Toutefois, en réponse à cette déclaration, le ministère a indiqué ce qui suit :



« Sauf si la proposition est inhabituellement complexe, le personnel ayant de solides connaissances en gestion foncière, en hydrologie et en hydraulique, y compris les technologues en génie civil, est tout à fait à la hauteur de l'analyse. Il est toujours possible de solliciter l'opinion d'un spécialiste en ingénierie au sein de la Direction de la gestion des systèmes de régularisation des eaux ».

Le ministère reconnaît qu'il doit moderniser ses systèmes d'information géographique (SIG) pour écourter le temps d'analyse. On nous a fait savoir que l'équipement utilisé sur le terrain par les agents a été en partie acquis et qu'un poste supplémentaire a été créé pour qu'un technologue de SIG offre ses services à la section. Le ministère nous a également informés qu'il procédait actuellement à un examen afin d'évaluer les besoins à venir de la section et du ministère en matériel et en personnel de SIG. Le ministère a l'intention de scanner toutes les cartes de cours d'eau et tous les plans de drainage des deux dernières années de façon que le personnel régional puisse les consulter par voie électronique et, ainsi, améliorer l'efficacité des évaluations.

Si la déclaration du ministère concernant la sollicitation des services de technologues et d'ingénieurs d'autres directions est correcte, cela signifie qu'il possédera, ou aura accès à, l'expertise nécessaire pour évaluer le bien-fondé technique d'un projet de drainage. L'évaluation des besoins à venir en matériel et en personnel de SIG ainsi que la décision de rendre les cartes récentes de cours d'eau et les plans de drainage disponibles sous forme électronique devraient améliorer la capacité technique du ministère. Celui-ci a fait savoir ce qui suit :

Un système d'information géographique (SIG) est un outil destiné à regrouper des ensembles de données compliquées de façon qu'il soit plus facile de les visualiser et d'établir des correspondances. C'est un outil qui peut faciliter le travail d'évaluation. Individuellement, ni l'imagerie satellitaire ni le SIG ne peuvent prévoir les incidences cumulatives, hydrauliques ou autres. Le ministère reconnaît que le SIG est un outil précieux. Nous l'utilisons dans certaines régions depuis longtemps et avons l'intention de nous en servir davantage dans l'avenir mais nous ne prétendons pas qu'à lui seul, le



SIG constitue une solution toute simple aux complexités de l'évaluation des incidences cumulatives.

À la lumière de notre examen, il semble que la connaissance du paysage local et celle des cours d'eau existants soient d'importance égale pour l'évaluation des demandes. De nombreux districts de conservation s'inquiètent de la nécessité d'avoir un personnel qui est au courant des drains existants. Ils ont critiqué le fait que les licences sont accordées de façon isolée, sans tenir suffisamment compte des incidences cumulatives des projets, à la fois ceux qui sont autorisés et ceux qui ne le sont pas.

Lorsque nous avons demandé quels étaient les problèmes particuliers concernant le processus de délivrance des licences et d'application de la loi, on nous a dit que, dans une région, personne n'était spécialisé en gestion de l'eau et, de façon générale, l'accent était mis sur les inondations et non pas sur le drainage. On s'inquiétait du fait que le problème risquait d'empirer, car le personnel expérimenté partait à la retraite et cela allait appauvrir le bagage ou la base de connaissances nécessaire pour aider au traitement des plaintes.

En conséquence, nous avons soulevé la question de la connaissance des cours d'eau existants auprès du personnel de la région en question. Nous avons demandé comment le ministère recensait les tendances existantes et les changements dans ce domaine. On nous a fait savoir que les cartes des bassins hydrographiques indiquaient l'emplacement des drains désignés mais on a aussi reconnu que le personnel n'utilisait pas nécessairement de méthode courante ni appropriée sur le plan technologique pour déterminer l'écoulement global d'une masse d'eau donnée, autrement dit, pour savoir d'où vient l'eau, où elle va, combien d'eau s'ajoute à la masse et si celle-ci change.

Le personnel a aussi confirmé que la région n'avait pas une idée complète des incidences cumulatives du drainage, essentiellement parce qu'il lui est impossible de savoir ce qui s'est produit antérieurement. L'évaluation des demandes s'effectuait de façon « isolée » et non pas en contexte.



Selon un membre du personnel chargé des études d'impact, pour « vraiment faire du bon travail », il faudrait connaître l'emplacement de toutes les routes et de toute l'infrastructure, la capacité de charge, l'inclinaison, la capacité de stockage et le cours de toutes les masses d'eau de cette région. Cette personne a confirmé qu'il n'existait pas de système complet dont on peut se servir actuellement pour évaluer ces éléments. Nous avons parlé d'imagerie satellitaire et on nous a indiqué qu'il faudrait acheter la technologie mais que le budget ne prévoyait pas de fonds pour cet achat.

Ces renseignements confirment qu'il manque au ministère un outil essentiel pour évaluer l'impact des ouvrages de drainage envisagés, ouvrages qui font l'objet de demandes de licences. Le fait que le ministère ne dispose pas des renseignements nécessaires, ou des ressources pour les obtenir, est une déficience majeure du processus de délivrance des licences. Il est possible de surmonter cette déficience en combinant les progrès technologiques mentionnés précédemment et l'utilisation des connaissances locales sur les tendances existantes en matière de drainage, et en déterminant les risques liés aux nouveaux ouvrages de régularisation des eaux avant que ceux-ci soient terminés et donnent lieu à des plaintes.

AUTORISATION PRÉALABLE DES PROPRIÉTAIRES EN AVAL

L'une des préoccupations au sujet du processus concerne les dispositions réglementaires sur les licences d'utilisation de l'eau qui, en fait, donnent aux propriétaires fonciers en aval un droit de « veto » sur les projets de drainage avec lesquels ils ne sont pas d'accord.

Comme l'agriculture évolue, les terres qui, à une époque, étaient improductives sur le plan économique, peuvent devenir productives et les producteurs agricoles cherchent à étendre leurs exploitations en drainant ces terres. Le droit d'un propriétaire foncier de refuser de récupérer l'eau sur sa propriété ou de laisser l'eau traverser sa propriété empêche parfois les propriétaires en amont de drainer l'eau qui a des effets négatifs sur les terres cultivées existantes ou qui empêche l'expansion de la production.

Dans ces situations, on ne peut pas approuver les demandes. Cela est à l'origine de la frustration des propriétaires et du personnel, et a donné lieu parfois à des activités de drainage non



autorisées, à des conflits entre propriétaires et à des pressions pour faire exécuter la loi.

Dans certaines circonstances, il arrive que le projet de drainage envisagé soit approprié et il ne devrait pas être retardé parce qu'un propriétaire en aval refuse de donner son consentement. Aucune disposition législative ne semble prévue pour régler ces impasses. Toutefois, le ministère a indiqué que lorsqu'un projet de drainage porte préjudice à un propriétaire en aval, obliger cette personne à accepter l'eau qu'elle ne désire pas récupérer sur sa propriété serait équivalent à une expropriation. Il a déclaré qu'on acceptait généralement de limiter l'expropriation, même avec indemnisation, aux initiatives présentant des avantages concrets pour le public et de ne pas s'en servir pour générer des avantages privés.

Cependant, le ministère a ajouté qu'il existait un mécanisme autorisant les projets de drainage qui présentent des avantages nets importants pour le public. Le gouvernement peut intervenir en améliorant la capacité des cours d'eau provinciaux récepteurs de façon que les propriétaires opposés aux projets ne subissent pas de préjudice. Si d'autres terres privées sont nécessaires pour augmenter cette capacité, l'expropriation assortie d'une indemnisation est possible.

Parce que cela ne semblait pas constituer une solution aux problèmes découlant peut-être du règlement, nous nous sommes renseignés davantage auprès du ministère qui nous a indiqué que le mécanisme en question, soit l'expropriation de terres pour les projets nécessaires, concernait les projets d'origine publique mais ne s'appliquait pas aux conflits entre propriétaires fonciers privés.

Le ministère nous a également fait savoir qu'en vertu du système actuel de délivrance des licences, celles-ci peuvent être accordées si le ministère estime que les objections du propriétaire en aval ne sont pas fondées. Si cela est correct, alors il n'est pas nécessaire de faire de recommandation pour qu'un tel mécanisme soit mis en place.

Cependant, au cours de notre enquête, on nous a dit que si un propriétaire non désireux de récupérer l'eau d'une autre propriété refusait d'accorder son consentement, la demande de licence était bloquée. Cela semble conforme à la *Loi* et au *Règlement* selon lequel,



même si le ministre peut accorder une licence, il ne peut le faire que lorsque le demandeur a respecté les conditions précises énoncées dans la *Loi* et le *Règlement*, et notamment obtenu le consentement du propriétaire en aval qui récupère l'eau drainée.

Les paragraphes 4(1) et 4(2) du *Règlement* exigent du demandeur qu'il fournisse le consentement du propriétaire en aval, entre autres choses :

« 4(1) Les demandes de licence et de permis que vise la Loi comprennent les plans, les renseignements et les précisions qu'indique la formule de demande applicable.

4(2) Doivent être joints aux demandes en vue de l'obtention d'une licence pour la construction d'un réseau de drainage :

c) lorsque la masse d'eau dont le drainage est projeté s'étend en tout ou en partie sur des biens-fonds n'appartenant pas au requérant, la preuve que les propriétaires riverains de la masse d'eau ont approuvé le réseau de drainage projeté;

d) lorsque le requérant projette de drainer l'eau qui se trouve sur son bien-fonds, la preuve que la personne sur la propriété de laquelle s'écoulera l'eau drainée a approuvé le projet de drainage; »

À la lumière de la position du ministère, j'ai demandé à celui-ci de préciser les dispositions législatives à l'appui de sa déclaration selon laquelle une licence peut être accordée en dépit du fait qu'un propriétaire qui reçoit l'eau drainée refuse de donner son consentement.

Le ministère a indiqué ce qui suit :

« Tel qu'il est appliqué, l'alinéa 4(2) d) du Règlement sur les droits d'utilisation de l'eau n'accorde pas au propriétaire en aval de pouvoir de « veto ». La capacité du requérant à obtenir l'autorisation des propriétaires en aval ne sert qu'à simplifier l'étude d'impact. L'un des objectifs de la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau est de protéger les autres propriétaires qui risquent d'être touchés par un projet. Si ces



propriétaires susceptibles d'être touchés par le projet ne s'inquiètent pas des répercussions de celui-ci, cela simplifie l'étude. Le consentement des propriétaires en aval n'est pas une condition préalable à l'obtention de la licence. De même, le fait d'obtenir le consentement des propriétaires en aval ne garantit pas que la licence va être accordée.

Le paragraphe 4(2) du Règlement sur les droits d'utilisation de l'eau énonce les documents et les renseignements qui doivent accompagner la demande de licence pour que celle-ci puisse être étudiée. L'alinéa d) ne visait pas à imposer une lourde exigence pour l'approbation des autres propriétaires. Il visait plutôt à exiger de fournir, à titre de formalité, la preuve du consentement des propriétaires touchés, si cette preuve existe.

Dans les faits, la demande de licence actuelle requiert la preuve du consentement des propriétaires touchés. Le propriétaire touché peut être en amont ou en aval selon la nature du projet. C'est aux agents des ressources hydriques de déterminer, lorsque quelqu'un en amont ou en aval du projet s'oppose au projet parce qu'il lui porte préjudice, si cette personne a une plainte légitime. Si la propriété de cette personne subit véritablement des effets négatifs, la licence est normalement refusée, car le propriétaire a le droit d'être protégé contre l'impact négatif de travaux sur la propriété de quelqu'un d'autre. Si l'on estime que l'objection n'est pas fondée, la licence est normalement approuvée (sauf s'il existe une autre raison pour laquelle elle ne peut être accordée) ».

C'est à l'auteur du projet de montrer que son projet n'a pas d'effets négatifs sur un autre propriétaire et que, s'il en a, il a pris des mesures pour obtenir le consentement de ce propriétaire.

Bien que le ministère admette que l'aspect procédural du règlement a peut-être besoin d'être clarifié, nous pensons que les mécanismes existants décrits ci-dessus sont pratiques et réalisables, et qu'ils servent aux fins prévues. Le ministère envisage de réviser la formulation du règlement afin de préciser l'esprit du texte législatif. (trad. libre)



À la lumière de la position du ministère, il n'est pas nécessaire de faire de recommandation pour le moment; toutefois, je suis d'accord pour que le règlement soit révisé et clarifié.

QUALITÉ DE L'EAU

Le ministère a reconnu l'importance de l'impact du drainage sur l'environnement et s'est engagé, en 2005, à inclure des évaluations d'incidences sur la qualité de l'eau dans toutes les décisions concernant la délivrance de licences. Le personnel du ministère nous a dit qu'au milieu de 2005, un processus avait été entamé pour aborder les questions de drainage en tenant compte de la qualité de l'eau. Les demandes ont été envoyées au personnel chargé de la qualité de l'eau, qui devait procéder à une évaluation et en fournir les résultats à la région. On allait ensuite prendre des décisions au sujet de la licence.

Cependant, à cause du volume des demandes, le processus a été « mis en attente » et 300 demandes de licences attendaient d'être traitées.

Pour remédier à la situation, la Section de la gestion de la qualité de l'eau a formulé « ... *des recommandations qui devraient s'appliquer aux ouvrages de drainage pendant le processus d'approbation prévu dans le cadre de la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* ». (trad. libre)

Ces recommandations prévoient au départ ce qui suit : « *Il ne doit y avoir aucune augmentation nette de nutriments (azote et phosphore) dans les cours d'eau en raison d'activités de drainage* ». (trad. libre) Même si les autres recommandations énoncent des façons de réduire la quantité de nutriments, notamment des méthodes de lutte contre l'érosion, il semble que rien n'oblige actuellement à procéder aux « évaluations d'incidences sur la qualité de l'eau » que le gouvernement a suggérées il y a plus de 33 mois.

On nous a aussi fait savoir que le ministère n'a pas encore été en mesure de rédiger le manuel du drainage écologique destiné à concrétiser l'engagement pris par le gouvernement en avril 2007 et visant à « ... *planifier et trouver des façons de pratiquer le drainage écologique* ». Bien qu'on nous ait dit que les fonds prévus pour un manuel du drainage écologique avaient été approuvés en 2007, le ministère a indiqué en février 2008 que, dans le cadre de ce projet, les



travaux commenceraient au cours du nouvel exercice et s'achèveraient en 2008.

Le ministère a récemment confirmé que les licences accordées en vertu de la *Loi* n'exigent pas d'examen de la qualité de l'eau. Il déclare cependant que cela ne signifie pas que l'évaluation des demandes de licences est inadéquate. Il précise qu'il existe une politique permettant de savoir si un projet va avoir des incidences sur l'érosion du sol. À ce jour, l'idée d'évaluer les projets en tenant compte des nutriments présents dans l'eau qui doit être drainée est encore à l'étude.

Il semble que l'on reconnaisse qu'il est nécessaire de déterminer les incidences des projets de drainage. Toutefois, le processus par lequel le ministère devait effectuer une évaluation de la qualité de l'eau dans le cadre de l'étude des demandes de licences a été remplacé par des recommandations générales dont les exigences ne peuvent actuellement être mesurées de façon pratique, sur une base individuelle.

Notre enquête confirme qu'il s'agit là d'un problème complexe qui ne peut être résolu facilement ni rapidement. Toutefois, étant donné les inquiétudes au sujet de la qualité de l'eau et le lien entre le drainage et ce problème, le gouvernement devrait s'occuper en priorité de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan d'éducation publique en ce qui concerne la délivrance des licences de drainage écologique, ainsi que des améliorations à apporter au système de délivrance des licences et d'application de la loi.

Recommandation :

Que le ministère termine et publie son projet de manuel du drainage « écologique » en priorité.



APPLICATION DE LA LOI

PRATIQUES D'APPLICATION DE LA LOI

Le personnel a décrit de la façon suivante les pratiques utilisées depuis longtemps par le ministère pour faire appliquer la loi :

« Par le passé, si un particulier ou une municipalité exécutait des travaux de drainage illégaux, un agent faisait une enquête et, en cas d'infraction à la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau, une lettre avisant le propriétaire foncier ou l'auteur du projet lui était envoyée pour l'informer de l'infraction. La lettre énonçait les mesures nécessaires pour atténuer le problème, que ce soit arrêter les travaux, les modifier d'une certaine manière ou modifier complètement le projet. Le contrevenant disposait ensuite d'un certain temps pour se conformer au contenu de la lettre. Dans certains cas, l'observation des mesures était rapide, souvent parce que l'auteur de l'infraction n'était pas au courant du fait qu'une licence était obligatoire, etc. Dans certains cas, le contrevenant entreprenait les mesures correctives à contrecœur parce qu'il était mal informé (autrement dit, on lui avait dit qu'il n'était pas nécessaire d'obtenir l'approbation de quelqu'un d'autre).

Dans la plupart des autres cas, le contrevenant ne se conforme pas à la lettre de Gestion des ressources hydriques et il faut recourir à des méthodes plus sévères. L'arrêté ministériel constitue l'étape suivante dans ce processus ... et oblige l'auteur de l'infraction à modifier les ouvrages de drainage illégaux selon les conditions énoncées dans l'arrêté et dans les délais prévus. Si cette personne ne se conforme pas aux conditions de l'arrêté, la Province peut faire en sorte qu'un tiers entreprenne les travaux nécessaires aux frais du contrevenant. » (trad. libre)

Bien qu'il s'agisse là d'une description du processus tel qu'il devait fonctionner, les commentaires d'intervenants suggèrent que le processus en place pendant de nombreuses années était plus compliqué et moins efficace. Les problèmes soulevés étaient notamment les suivants : l'impossibilité de disposer de l'expertise technique et des renseignements



nécessaires pour appliquer la loi; l'insuffisance des pouvoirs d'exécution actuels; une sorte d'ambivalence à l'égard de l'application de la loi; un système dans lequel le personnel assume simultanément des fonctions contradictoires de consultation, de délivrance des licences et d'application de la loi.

COMPÉTENCE TECHNIQUE

Comme pour la délivrance des licences, la formation et les compétences du personnel ainsi que l'accès limité de celui-ci aux renseignements techniques nécessaires ont largement fait obstacle aux efforts d'exécution de la loi du ministère. Elles ont aussi souvent fait l'objet de plaintes de la part de personnes qui soutiennent que le ministère n'a pas répondu à leurs plaintes de façon appropriée.

La question de l'expertise du personnel en gestion de l'eau et de l'accès de celui-ci aux données de nature géomatique est devenue un problème quand le personnel du ministère a été incapable de présenter des éléments probants aux audiences de la Commission municipale lorsque celle-ci devait statuer sur des appels d'arrêtés ministériels portant sur l'application de la loi.

Dans un cas particulier en 2005, la Commission municipale a fait état d'éléments de preuve contradictoires entre le personnel du ministère et un propriétaire foncier :

« [nom du membre du personnel] prétend que [personnel] a constaté qu'il y a des effets négatifs. [personnel] en est arrivé à cette conclusion quand [personnel] était présent à la réunion du printemps 2003 lorsque [plaignant] s'est présenté pour déposer sa plainte. Selon [personnel], [plaignant] a montré à [personnel] la zone où l'eau de surface s'accumulait et, ce qu'a vu [personnel] était de la luzerne autour de la zone touchée mais pas à l'endroit où l'eau s'accumule.

[Appelant] nie que l'accumulation de l'eau de surface constitue un problème. Il dit qu'avec son frère, il a cultivé cette terre pendant plus de 20 ans et que, pendant cette période, la zone n'était jamais inondée au moment de l'ensemencement. Il ajoute que



pendant toute la période où il a cultivé la terre, il n'a jamais été incapable de travailler dans cette zone.

[nom du membre du personnel] admet que [personnel] n'est pas un spécialiste des cultures fourragères et donc, que [personnel] ne sait pas au bout de combien de temps l'eau accumulée détruit la luzerne. [personnel] admet aussi que, si la plante cultivée dans la zone touchée était tolérante à l'eau, [personnel] n'aurait vraisemblablement pas conclu qu'il y avait préjudice.

Sur ce point, les preuves présentées à la Commission se résument à des témoignages contradictoires entre [nom du membre du personnel] et [appellant]. [Appellant] parle d'après ses expériences personnelles alors que les observations de [nom du membre du personnel] reposent sur ce que [personnel] a vu à quelques reprises en se rendant sur les lieux. Sans aucun doute, [nom du membre du personnel] en est arrivé aux conclusions de [personnel] honnêtement et de bonne foi. Toutefois, la Commission n'a aucune raison de ne pas croire au témoignage de [appellant's] sur ce point. Il parle d'après son expérience personnelle directe et la Commission accepte sa version des faits.

En outre, [appellant] a produit des photos montrant qu'au 15 avril de cette année 2005, toutes les eaux de ruissellement du printemps s'étaient déjà écoulées de la zone touchée. Les photos du ministère datent du 5 avril 2004, soit de l'année précédente, et montrent seulement que l'eau s'était accumulée à cet endroit ce jour-là. Elles n'indiquent pas à quelle date l'eau accumulée avait disparu. » (trad. libre)

La Commission a estimé que la position du ministère n'était « pas irréfutable ».

Dans une décision rendue en 2006, la Commission a fourni des commentaires plus généraux sur l'obligation du ministère de présenter des éléments de preuve et sur la qualité des éléments de preuve qui lui sont soumis. Elle a déclaré ce qui suit :



« De façon générale, les éléments de preuve présentés par Gestion des ressources hydriques ne prouvent pas complètement qu'il ne s'agit pas de cours d'eau naturels ni que le travail effectué dépasse les travaux mineurs (c.-à-d. plus de 12 po de terre).

La preuve présentée par Gestion des ressources hydriques consiste en des photos aériennes et des observations et souvenirs d'un agent du ministère, [nom du membre du personnel], qui s'est effectivement rendu sur les lieux. Même si [nom du membre du personnel] est d'avis qu'il s'agit de cours d'eau qui ne sont pas naturels et qu'ils ont une profondeur de plus de 12 po, il n'a fourni que très peu de renseignements objectifs pouvant nous aider à vérifier l'exactitude de son point de vue.

Les diverses photos qui ont été présentées comme éléments de preuve sont presque toutes des photos aériennes. Peu parmi elles ont été prises du sol et concernent les cours d'eau précis où les travaux doivent être effectués conformément à l'arrêté. De plus, on ne dispose d'aucun levé professionnel indiquant les altitudes des cours d'eau et des environs, d'aucune mesure officielle que [nom du membre du personnel] aurait pu prendre sur le terrain ni d'aucun enregistrement de ses observations pendant ces visites sur place.

Selon nous, lorsqu'un propriétaire ou un appelant conteste les conclusions et les opinions sur lesquelles Gestion des ressources hydriques se base pour prendre un arrêté ministériel, le ministère devrait être prêt à présenter des preuves convaincantes pour défendre ses arrêtés – surtout lorsque les propriétaires ou appelants sont d'un avis contraire. Par exemple, si Gestion des ressources hydriques prétend que l'ouvrage dépasse 12 po de profondeur, il devrait exister au moins quelques éléments de preuve qui appuient objectivement cette affirmation. » (trad. libre)

Ce problème important d'exécution de la loi a été reconnu par l'agent principal du ministère qui, au départ a fait état du manque d'expertise parmi le personnel en raison du départ à la retraite de fonctionnaires expérimentés. Pour résoudre convenablement ce problème, le ministère doit trouver une façon de combiner l'expertise technique et les connaissances fiables



sur les cours d'eau existants.

CARACTÈRE ADÉQUAT DES POUVOIRS D'EXÉCUTION

Depuis quelque temps, il semble que l'on s'entende pour reconnaître que les pouvoirs d'exécution du ministère doivent être renforcés. L'insuffisance des ressources humaines et le manque d'expertise en gestion de l'eau ont été exacerbés du fait que les mesures d'application de la loi étaient limitées au point de s'avérer peu utiles au ministère. On infligeait rarement des amendes, mais dans les cas où elles étaient imposées, elles étaient considérées comme une dépense d'exploitation. Il était possible de contourner les arrêtés ministériels par un processus d'appel qui pouvait durer des années et se solder par une audience au cours de laquelle le personnel du ministère était incapable de fournir des preuves convaincantes.

Le ministère a reconnu que « *dans le passé, le montant discrétionnaire des amendes a été trop peu élevé pour avoir des effets dissuasifs* » (trad. libre). Il a aussi fait remarquer ce qui suit :

« Jusqu'à présent, l'arrêté ministériel constitue l'outil le plus efficace en matière d'exécution de la loi, car il peut obliger un propriétaire foncier à modifier ou à mettre hors service un ouvrage de drainage illégal. Au cours des trois dernières années, presque tous les arrêtés ministériels pris au Manitoba (environ trente) ont fait l'objet d'un appel devant la Commission municipale. On a apporté des modifications à la Loi de façon à supprimer la suspension des travaux pendant que l'appel de l'arrêté ministériel est en instance, ce qui renforce le poids de l'arrêté comme outil d'exécution de la loi. » (trad. libre)

Toutefois, il ne semble pas que l'on s'entende facilement sur la meilleure façon de renforcer la capacité du ministère en matière d'application de la loi.

Malgré tout, on a enregistré des progrès. Grâce à l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau*, le ministre peut nommer des agents autorisés à pénétrer sans mandat sur un bien-fonds pour l'inspecter et pour inspecter tout ouvrage éventuel. Le personnel régional est à présent autorisé à établir des avis d'infraction (contraventions) pour les



infractions courantes bien qu'il ne soit pas autorisé à prendre des arrêtés de rectification, qui relèvent encore des autorités régionales. Il est toujours possible d'interjeter appel des arrêtés devant la Commission municipale, mais l'appel n'emporte pas suspension de son exécution. L'exécution est désormais la responsabilité d'un seul bureau. En plus du nouveau personnel qui sera chargé de l'application de la loi, ainsi que de la délivrance des licences et autres fonctions, le ministère a créé un nouveau poste de gestionnaire, celui de directeur des services de réglementation, afin d'offrir des services de gestion dans ce domaine.

Malgré ces mesures louables, bien des préoccupations demeurent. Le ministère a reconnu que l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* et le perfectionnement de la formation du personnel allaient améliorer le travail d'exécution mais que l'efficacité de ces changements serait limitée par le nombre d'agents d'application. Il a fait savoir ce qui suit :

« Il est très difficile d'estimer et de prévoir le temps que le personnel doit consacrer au règlement convenable des problèmes d'exécution de la loi. Dans bien des cas, une seule plainte peut se traduire par des réunions, des enquêtes, une analyse hydraulique et un temps considérable passé à négocier et à faire de la médiation entre les parties. » (trad. libre)

Bien que le personnel sur le terrain ait maintenant le pouvoir de dresser des contraventions, le ministère essayait depuis 2005 d'obtenir des modifications à la *Loi sur les poursuites sommaires* pour établir des amendes fixes. Le *Règlement sur les avis d'infraction* a été modifié en mars 2008 pour inclure des amendes fixes.

On se préoccupe encore de l'efficacité des amendes actuelles. Le ministère a envisagé et rejeté des mesures plus sévères comme le pouvoir de saisir l'équipement utilisé pour la construction illégale d'ouvrages de drainage. Nous savons que les opinions divergent sur ces questions en raison de l'opposition entre la protection des droits d'utilisation de l'eau et les exigences de la communauté agricole. Le personnel a décrit les modifications améliorant les pouvoirs d'exécution comme un compromis que tout le monde était prêt à accepter.



Bien qu'on nous ait aussi fait part d'inquiétudes sur l'incapacité du personnel d'adresser des avis d'infractions courantes à d'autres paliers du gouvernement ou autorités, le ministère a indiqué que « *les municipalités et les districts de conservation sont tenus de se soumettre aux exigences de la Loi en ce qui concerne la délivrance des licences et ils sont traités de la même façon s'ils contreviennent aux dispositions législatives* ». Au cours de l'enquête, nous avons eu l'occasion de réexaminer la question des pouvoirs d'exécution du ministère après l'adoption des modifications. En 2007, le personnel estimait qu'il fallait encore améliorer considérablement la situation dans ce domaine et que le facteur en cause était l'accès à un personnel formé et compétent.

Lorsqu'on lui a demandé des suggestions sur la façon de perfectionner le système, le personnel a suggéré une « augmentation importante » des amendes ainsi que des dispositions autorisant la saisie de l'équipement afin d'arrêter le drainage illégal. Le personnel chargé de l'exécution de la loi a déclaré que l'imposition d'amendes constituait un premier pas dans la bonne direction mais que les amendes devaient être beaucoup plus sévères, car certains des plus gros propriétaires fonciers ne verraient pas d'inconvénient à payer l'amende plutôt que d'arrêter le drainage illégal. Cette opinion rejoignait étrangement celle que d'autres nous avaient exprimée, en particulier les districts de conservation. L'un des districts nous a déclaré ce qui suit :

« Les gros propriétaires fonciers étaient prêts à payer l'amende prévue pour les travaux de drainage illégaux et considéraient la peine comme une simple dépense d'exploitation ». (trad. libre)

Selon un autre district, les amendes ne sont pas aussi efficaces que les arrêtés ordonnant le remblayage des fossés. On nous a indiqué que l'agriculteur payait l'amende et l'ouvrage illégal restait généralement intact, l'amende étant essentiellement équivalente à un droit de licence.

Selon un membre du personnel interrogé en 2007, le gouvernement hésite encore à poursuivre les municipalités ou à faire le « dur » avec les propriétaires. Cette personne estime que le ministère ne dispose toujours pas d'une stratégie en matière d'exécution de la loi et que les politiques et procédures doivent prévoir de meilleures solutions.



La politique ministérielle d'exécution de la loi qui date de 1988 est toujours en vigueur malgré les efforts du ministère destinés à la réviser. En avril 2007, nous avons reçu une ébauche de nouvelle politique mais, en novembre, on nous a fait savoir que cette nouvelle politique n'était toujours pas mise en oeuvre.

Recommandation :

Que le ministère adopte une politique applicable uniformément pour prendre des mesures d'exécution en cas de drainage illégal.

Que l'on modifie les dispositions de la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* portant sur les pouvoirs d'exécution et les peines de façon qu'elles soient conformes aux articles de la *Loi sur la protection des eaux* traitant les infractions et les peines.

Que le ministère détermine si des dispositions législatives devraient autoriser les agents d'application chargés des activités de drainage à ordonner l'arrêt immédiat des travaux et à ordonner des mesures correctives.

Que le ministère détermine si les mesures d'exécution dont le personnel peut se servir sont suffisantes afin de savoir si d'autres pouvoirs sont nécessaires pour mettre fin au drainage illégal.

NÉGOCIATIONS EN MATIÈRE D'EXÉCUTION DE LA LOI

Notre enquête a révélé que le personnel du ministère a demandé aux auteurs d'activités de drainage illégales de soumettre des demandes de licences après coup en espérant que les licences pouvaient ensuite être assorties de conditions destinées à atténuer les incidences en aval. Dans d'autres cas, le personnel du ministère a participé à des « négociations » prolongées en vue de parvenir à des compromis que les propriétaires fonciers en aval jugeaient souvent inacceptables. Lorsque les négociations n'aboutissaient pas, les plaignants se demandaient pourquoi la loi ne les avait pas protégés comme prévu. Pour eux, le plus frustrant était le temps souvent trop long que le ministère passait à enquêter pendant que leurs terres continuaient de subir les effets du drainage illégal.



De nombreux districts de conservation ont soulevé le problème du manque d'exécution de la loi. En 2007, l'un de ces districts a décrit la situation de la façon suivante :

« En matière de licences, l'application de la loi se fait « après coup ». Par exemple, Gestion des ressources hydriques se présente sur les lieux et détecte un drain non autorisé; le ministère recommande au contrevenant de remplir la demande de licence et lui fait savoir qu'elle sera approuvée. Les propriétaires fonciers font ce qu'ils veulent quand ils veulent en dépit des conséquences qui peuvent leur être imposées. Ils agissent en toute impunité parce qu'on ne prend aucune mesure d'exécution. » (trad. libre)

En réponse aux critiques concernant la délivrance de licences après coup, soit après que les travaux ont été effectués sans licence, le ministère a expliqué que ses mesures d'exécution ne sont pas systématiquement de nature punitive à l'égard des travaux non autorisés. Si un ouvrage peut être autorisé en vertu d'une licence, le ministère va tenter de faire en sorte que le particulier respecte la loi. Le ministère estime que l'éducation est un outil particulièrement utile pour promouvoir le drainage responsable. Il a déclaré que *« si l'ouvrage ne peut pas être modifié de façon à donner droit à une licence, il sera enlevé à la suite d'une requête ou d'un arrêté »*. (trad. libre)

Les commentaires que nous avons entendus au sujet des licences accordées après la construction de projets portaient le plus souvent sur des projets pour lesquels les droits des propriétaires fonciers en aval avaient peut-être été violés en raison de travaux illégaux.

Pour empêcher que l'on fasse fi de la loi, il est peut-être plus avantageux d'imposer la peine correspondant à l'infraction et aussi d'exiger le respect de la loi au moyen d'une demande de licence attestant que le projet donne effectivement droit à une licence. Cela aiderait à mettre fin aux préoccupations selon lesquelles la Province ne veille pas à l'application des dispositions de la Loi en ce qui concerne la délivrance des licences. Pour apporter d'autres précisions, le ministère a indiqué ce qui suit :



« Pendant la période d'éducation sur l'application de la loi, les agents des ressources hydriques vont exercer un pouvoir discrétionnaire élargi et donner soit un avertissement, soit un avis d'infraction (contravention) en cas de première infraction pour drainage illégal. En cas d'avertissement et si les travaux non autorisés ne sont pas modifiés ou si une licence n'est pas demandée dans le temps imparti, une contravention sera établie. Chaque journée supplémentaire pendant laquelle l'infraction persiste sera considérée comme une infraction distincte. » (trad. libre)

Du fait que le ministère n'a pas respecté ses obligations pendant longtemps en matière d'exécution de la loi, il se heurte à un problème majeur puisqu'il doit maintenant essayer de traiter les demandes de licences ou les plaintes qui ont été présentées il y a des années. Le ministère a reconnu cette difficulté et nous a indiqué ce qui suit :

« Les activités d'exécution de la loi exigent un soutien technique, de bonnes techniques de négociation et une application cohérente. Les deux parties, soit le plaignant et l'accusé, sont interrogés pour connaître les faits. Le caractère prioritaire des mesures d'exécution dépend du degré de l'urgence, c'est-à-dire si l'infrastructure ou une récolte est touchée. Il est souvent difficile de parvenir à une solution équitable pour toutes les parties. Dans bien des cas, il faut du temps pour faire respecter les dispositions législatives ou pour résoudre le conflit à la satisfaction des diverses parties. En ce qui concerne les ouvrages qui sont en place depuis de nombreuses années, il est difficile de restaurer le site à l'état naturel, car il n'existe pas de données topographiques et d'autres ouvrages ont été construits par la suite. » (trad. libre)

L'idée que l'esprit des mesures d'exécution est de parvenir à « ... une espèce de solution équitable pour toutes les parties » ne correspond pas au cadre réglementaire qui interdit le drainage des terres d'un propriétaire et l'écoulement de l'eau sur les terres d'un autre sans licence, licence qui exige le consentement préalable du propriétaire qui récupère l'eau drainée.

En ce moment malheureusement, le ministère se heurte à une lacune de longue date en matière d'exécution de la loi et, en conséquence, son point de vue est le suivant :



« Lorsqu'il est impossible de prouver d'une façon ou d'une autre ce à quoi ressemblait la terre avant la construction de l'ouvrage, et que les travaux semblent pouvoir donner droit à une licence, la meilleure solution pour le ministère est de demander au propriétaire foncier d'obtenir une licence et de négocier avec les autres propriétaires touchés les meilleures conditions dont cette licence doit être assortie. » (trad. libre)

SÉPARATION DES FONCTIONS DE RÉGLEMENTATION ET DE CONSULTATION

Depuis longtemps, les efforts du personnel régional de gestion de l'eau en matière d'exécution de la loi sont freinés par le fait que celui-ci tente de jouer deux rôles : celui d'agent de liaison provincial avec les districts de conservation, les municipalités et les particuliers qui veulent entreprendre des travaux de drainage, et celui d'agent chargé de la réglementation.

Cela soulève une question fondamentale. Faut-il séparer les fonctions de consultation du ministère, qui fournit une aide en matière de planification et d'analyse technique en plus de coordonner des intérêts parfois divergents pour améliorer la gestion de l'eau, et les fonctions de délivrance des licences et d'exécution de la loi qui consistent à mener des enquêtes et à entreprendre des activités d'exécution pour les personnes qui se sont vues accorder des licences assorties de certaines conditions ou qui enfreignent la loi?

La question des rôles conflictuels avait été soulevée auprès des responsables de la politique du ministère qui, à l'époque, avaient reconnu qu'il s'agissait là d'« un problème significatif ». C'est un problème qui ne semble pas avoir été résolu pendant la période actuelle de restructuration alors que le ministère a été autorisé à engager du personnel supplémentaire.

Le ministère estime que la délivrance des licences et l'exécution de la loi sont des fonctions tout à fait liées l'une à l'autre et, en soi, non conflictuelles. Toutefois, il reconnaît dans la pratique l'existence d'un conflit du fait de la prestation supplémentaire de conseils et de soutien aux demandeurs de licences de drainage pour la préparation de leurs demandes. Dans ces circonstances, il semble difficile de mettre en attente une demande de licence assortie de certaines conditions même si cela entraîne des répercussions imprévues. Le ministère a reconnu que s'il doit fournir un soutien aux demandeurs pour obtenir les renseignements



nécessaires à l'évaluation de leurs demandes, alors cette fonction de soutien devrait être séparée de ses fonctions de délivrance des licences et d'application de la loi.

Ce soutien supplémentaire inclut le travail décrit par le personnel qui a exprimé des inquiétudes au sujet de responsabilités conflictuelles, en particulier en ce qui concerne les projets de drainage envisagés par les municipalités et les districts de conservation. Offrir des conseils et un soutien à l'auteur d'un projet de drainage met l'agent ministériel en situation de conflit lorsqu'une plainte est déposée au sujet du projet en question.

Cependant, dans le quotidien, le soutien aux futurs demandeurs a été fourni par le personnel chargé d'enquêter sur les plaintes, c'est-à-dire les directeurs régionaux et leur personnel. Du fait de l'augmentation de son effectif, le ministère a redéfini le poste d'« agent des ressources hydriques », la personne responsable à la fois de la délivrance des licences et de l'application de la loi. Comme il est indiqué dans la description de poste, les devoirs et responsabilités de l'agent des ressources hydriques sont notamment les suivants :

- étudier les demandes de licences relatives aux ouvrages de régularisation des eaux depuis le jour de réception de la demande jusqu'à ce que la licence soit refusée ou accordée;
- offrir un soutien au personnel de la section des licences de régularisation des eaux qui prépare des rapports techniques, des études et des examens juridiques;
- mener des enquêtes pour faire exécuter la loi;
- informer le public au sujet de la Loi et de son administration, de la délivrance des licences et des mesures d'exécution;
- faire la promotion des programmes de Gestion des ressources hydriques;
- traiter avec les administrations locales;
- aider les propriétaires fonciers à déterminer les options en matière de drainage qui sont conformes aux objectifs provinciaux et municipaux.

Cette nouvelle description de poste ne semble pas résoudre le conflit inhérent, car elle exige de l'agent, d'une part qu'il fournisse des conseils et un soutien et, d'autre part, qu'il agisse comme



agent chargé de faire exécuter la loi.

En réponse aux questions que nous nous posons continuellement sur la nécessité de séparer les fonctions de consultation et de soutien, le ministère nous a fait savoir en avril 2008 que les personnes occupant les deux postes de spécialistes seront notamment chargées de fournir un soutien technique aux districts de conservation, aux municipalités et aux propriétaires privés, en ce qui concerne la résolution des questions de drainage importantes qui exigent des connaissances spécialisées en ingénierie. Elles seront également tenues de fournir un soutien aux organismes de planification des eaux et aux districts de conservation en vue de l'élaboration de plans de gestion des eaux de surface, dans le contexte de la planification intégrée des bassins hydrographiques. Ces postes s'ajoutent aux ressources supplémentaires actuelles. L'un d'entre eux a déjà été pourvu.

Recommandations :

Que le ministère établisse clairement une distinction entre les fonctions de consultation et de soutien, d'une part, et les fonctions de réglementation ou de délivrance des licences et d'exécution de la loi, d'autre part, dans la politique et dans les descriptions de postes.

Que le ministère élabore une politique publique bien définie sur l'exécution de la loi et qu'il la communique aux municipalités, aux districts de conservation et au grand public.



QUESTIONS ADMINISTRATIVES

Tout système administratif nécessite des politiques qui orientent le travail que doit effectuer le personnel ainsi que des systèmes de tenue des dossiers qui facilitent ce travail et permettent de le surveiller. Aucune de ces exigences ne semble avoir été mise en place pour le personnel chargé de la délivrance des licences et de l'application de la loi.

GESTION DES DOSSIERS

Un système efficace de gestion des dossiers devrait faciliter le travail du personnel en prévoyant un dossier décrivant les événements qui se produisent au cours d'un projet de façon qu'on puisse en surveiller l'évolution et l'efficacité. Un bon système de gestion des dossiers peut aussi servir d'outil précieux de communication pour traiter avec les demandeurs ou les plaignants qui veulent savoir où en est leur dossier.

D'importants efforts ont été déployés pendant cette enquête pour analyser les dossiers de demandes et de plaintes dans les bureaux régionaux des ressources hydriques. Il s'agissait de définir les problèmes particuliers, les lacunes dans les objectifs de la politique et les méthodes de mise en oeuvre qui contribuaient à la défaillance apparente du système de délivrance des licences et d'application de la loi.

Des indicateurs avaient été établis à la fois pour les demandes et pour les plaintes. En ce qui concerne les demandes, par exemple, nous avons essayé de déterminer si des demandes incomplètes avaient été acceptées, si les rapports d'évaluation avaient été établis et s'il existait des preuves du consentement des propriétaires en aval. En ce qui concerne les plaintes, nous avons cherché des preuves établissant que l'on avait accusé réception de ces plaintes et mené des enquêtes.

Des équipes d'enquêteurs se sont rendus dans les bureaux régionaux pour sélectionner au hasard et examiner des dossiers de demandes de licences et des dossiers de plaintes. De nombreux dossiers ont ainsi été étudiés et un certain nombre de problèmes sont apparus.



Le fait qu'il n'existe pas de système commun de gestion des dossiers parmi les trois bureaux régionaux constitue un premier domaine de préoccupation importante. Chaque directeur régional semble avoir adopté son propre système et, dans certains cas, des membres du personnel ont individuellement créé leur propre système de classement.

Nous avons ainsi trouvé des dossiers ne comportant qu'un document initial, notamment une demande ou une plainte. Toutefois, lors de conversations avec le personnel, on nous a indiqué que l'absence de documentation ne signifiait pas nécessairement que le travail nécessaire n'avait pas été effectué, mais simplement qu'elle n'était peut-être pas dans un seul dossier.

Dans une région, lorsque nous avons demandé un imprimé informatisé des demandes et des plaintes, on nous a expliqué que les imprimés ne remontaient qu'à 2002 pour les demandes et que la région envisageait d'inclure les renseignements des années précédentes dans la base de données.

On nous a indiqué que les plaintes ne sont enregistrées dans la base de données que depuis 2006, mais que la région espère pouvoir remonter jusqu'en 1998 pour « compléter » la base de données. Actuellement, les dossiers sont établis dès réception des plaintes écrites et enregistrés dans la base de données. Cependant, au cours des années précédentes, des dossiers étaient établis pour les plaintes écrites mais ils n'étaient enregistrés nulle part. Il n'existe aucune trace des appels téléphoniques.

Nous avons demandé s'il existait d'autres mécanismes moins officiels d'enregistrer les plaintes et les demandes, comme un registre. On nous a indiqué que le seul autre registre existant concernait les droits relatifs aux demandes de licences. À la réception des demandes, l'argent reçu est inscrit manuellement dans un registre et une copie de la demande est ensuite envoyée au bureau principal, qui a l'autorité pour délivrer les licences.

Dans une autre région, on nous a indiqué qu'il n'existe de registre dactylographié que pour les demandes. Ce registre est mis à jour quand le personnel administratif a le temps de le faire et,



au moment de l'entretien, il n'avait pas été mis à jour depuis plus de trois mois. Les demandes sont inscrites selon la municipalité où se trouve le bien-fonds. Il n'existe pas de système officiel d'enregistrement des plaintes.

Dans ce même bureau régional, nous avons trouvé des dossiers avec très peu de renseignements en dehors de la demande initiale, mais on nous a indiqué que le personnel possédait son propre « dossier courant ». Les dossiers courants semblaient plus complets.

Dans le troisième bureau régional, nous avons trouvé que les plaintes étaient classées par numéro de bassin hydrographique et par le nom de famille du propriétaire foncier contre lequel la plainte est portée, et non pas par le nom de famille du plaignant. Plusieurs plaintes sont placées dans un même dossier et il ne semble pas que l'on établisse des dossiers distincts pour chaque plainte. Il semble toujours y avoir eu au moins une communication entre un employé du ministère et le plaignant, un appel téléphonique ou une visite sur place indiquant que l'on a accusé réception de la plainte. Il n'existe pas de lettre-type ni de méthode standard pour répondre aux plaignants. Cela semble se faire de façon individuelle. Les demandes sont classées de la même façon sauf que des dossiers distincts semblent avoir été établis pour chaque demande.

Dans un bureau, nous avons essayé d'examiner 45 dossiers de plaintes sélectionnés au hasard mais, à la fin de la première journée, nous n'en avons trouvé que 15. À la fin du deuxième jour, nous en avons découvert cinq autres. Ces cinq dossiers étaient classés séparément des autres. Il existe un système de classement distinct basé sur la municipalité rurale où se trouve le bien-fonds. Le dossier d'une M.R. contient parfois des documents se rapportant à différentes plaintes. On ne sait pas exactement pourquoi cet autre système était en place. Pour trouver des renseignements dans ce système, les enquêteurs ont dû examiner chaque feuille dans le dossier dans l'espoir d'en trouver une sur une plainte particulière.

Les lacunes du système de gestion des dossiers relatifs à la délivrance des licences et à l'exécution de la loi ont empêché de trouver avec une quelconque certitude les réponses aux questions critiques comme la durée effective du traitement des demandes de licences



ou des plaintes. Il a été aussi impossible de se servir du système pour déterminer les domaines de préoccupation communs pouvant être pris en considération dans les décisions relatives à la délivrance des licences, par exemple le suivi des plaintes qui indiquaient clairement qu'un cours d'eau existant était utilisé au-delà de sa capacité et devait être mis à niveau.

Recommandation :

Que le ministère mette sur pied une base de données provinciale exigeant l'enregistrement de toutes les demandes de licences et de toutes les plaintes. Il faut que cette base de données permette de faire le suivi des demandes et des plaintes, depuis leur réception jusqu'à leur conclusion. Elle doit également prévoir les formulaires nécessaires ainsi qu'un mécanisme permettant aux gestionnaires de surveiller les progrès accomplis.

POLITIQUE INADÉQUATE

La politique est un outil administratif essentiel pour relier les décisions prises par les députés et les actions des fonctionnaires destinées à mettre ces décisions en application. Elle peut servir à préciser l'intention des députés, être à la base des méthodes qui guident les actions particulières du personnel et définir les relations entre le personnel et le public qui est touché par la législation. Pour que la politique soit efficace, il faut qu'elle soit conforme aux objectifs de la législation, facile à comprendre et à mettre en œuvre, et appliquée équitablement de façon que les personnes qui se trouvent dans des circonstances semblables soient traitées de façon identique.

En matière de délivrance des licences et d'application de la loi, les politiques du ministère qui datent de 1988 sont inadéquates. Les efforts entrepris en 2006 pour y apporter les modifications nécessaires n'ont toujours pas été menés à bien.

L'une des lacunes des politiques est le manque de distinction entre les nouveaux ouvrages de régularisation des eaux et l'entretien des drains existants. Les litiges sur l'entretien des drains existants, et sur la nécessité ou non d'une licence pour autoriser ce genre de travaux, constituent l'un des domaines problématiques énoncés par un haut fonctionnaire qui estime que les problèmes ont découlé du fait que « *en vertu de la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau,*



tout est assujetti à une licence ». (trad. libre)

Il existe une politique sur la délivrance des licences, datant de 1988 : Procédure Directive PR 08 14 002 "To establish a procedure for the licensing of drainage works under *The Water Rights Act W8*". Selon cette directive, « *Aucune licence n'est requise pour l'entretien ou la restauration des cours d'eau existants. Toutefois, une licence est exigée avant la restauration ou la reconstruction de cours d'eau existants lorsque ces travaux augmentent considérablement la capacité d'écoulement du cours d'eau en question* ». (trad. libre)

Telle qu'elle existe, cette politique n'oriente aucunement le personnel et soulève beaucoup plus de questions qu'elle n'apporte de réponses. Elle semble vouloir dire que l'entretien, la reconstruction ou la restauration ne nécessite de licence que si cela augmente considérablement la capacité du cours d'eau existant.

Elle ne porte pas sur les changements apportés à l'écoulement du cours d'eau et, surtout, elle ne donne aucune définition des termes importants, soit restauration, reconstruction et entretien. Elle n'explique pas non plus ce qu'est l'augmentation « considérable » de la capacité.

Comme ces définitions ne figuraient ni dans la Loi ni dans le Règlement, elles auraient dû être incluses dans la politique, ce qui n'a pas été fait.

En l'absence d'une politique bien claire, le personnel semble avoir adopté la « règle des 12 pouces (ou encore la règle des 8 pouces ou de la « limite de l'argile », comme on l'a aussi appelée). De toute évidence, il s'agissait d'une façon de régler le dilemme entre l'entretien et la nouvelle construction et, plus précisément, d'autoriser le nettoyage des drains existants sans exiger de licence. On nous a aussi indiqué que cette règle « officieuse » avait été adoptée pour traiter les nombreuses demandes de licences parce qu' « *...il y avait des centaines de demandes et une seule personne pour les étudier* ». (trad. libre)

Au départ, selon la règle, si quelqu'un ne faisait que nettoyer un drain et enlever douze pouces de terre au maximum sans atteindre l'argile, alors aucune licence n'était nécessaire. On nous a



indiqué que, parfois, la règle a peut-être été étendue pour inclure les cas où la terre était enlevée jusqu'au niveau de l'argile et, si l'argile n'était pas perturbée, la quantité de terre enlevée n'était pas particulièrement importante.

Un haut fonctionnaire a reconnu que ces deux méthodes étaient problématiques. Il a reconnu qu'il était difficile d'évaluer combien de terre était enlevée et que, si quelqu'un allait jusqu'au niveau de l'argile, cette personne pouvait facilement retirer six pieds de terre. Il a expliqué que la règle s'est transformée en une espèce d'entente selon laquelle l'enlèvement de terre jusqu'à un maximum de 12 pouces était à la discrétion du directeur régional de la gestion des eaux.

Ce problème a été soulevé par un représentant de district de conservation qui a fait remarquer que « *Il n'existe aucune règle des douze pouces dans ce district. Les contrevenants enlèvent trois pieds ou même plus parce que Gestion des ressources hydriques refuse totalement de prendre les mesures d'exécution nécessaires* ». (trad. libre)

La « règle des douze pouces » est devenue un problème dans un appel de décision relative à l'exécution de la loi, en 2005, lorsque la Commission municipale s'est heurtée à l'application irrégulière de cette règle. À la page 5 de la décision D-05-005, la Commission a cité les renseignements obtenus auprès du personnel, selon lesquels la « règle des douze pouces » faisait partie de la politique du ministère, et elle a déclaré ce qui suit :

« *Le mandat confié au ministère par la Loi est donc très large.*

En exécutant son mandat, le ministère a établi certaines politiques destinées à lui servir de guide. D'après le témoignage oral de [nom du membre du personnel] et de [nom du membre du personnel], voici certaines des politiques qui semblent avoir évolué avec le temps au sein du ministère :

- *Dans les régions agricoles, le ministère ne participe pas aux activités qui, selon lui, sont mineures. À cet égard, il considère l'enlèvement de 12 pouces de terre (mais pas d'argile) comme quelque chose de mineur.*



- *Quand il faut décider s'il faut prendre des mesures d'exécution et ordonner une correction ou rectification, le ministère tient compte de l'impact de l'ouvrage de régularisation des eaux.*
- *Généralement, le ministère attend qu'une plainte soit déposée avant de prendre des mesures d'exécution. Une plainte peut être déposée oralement et n'a pas besoin d'être écrite. » (trad. libre)*

La Commission a eu du mal à faire coïncider les actions du ministère et l'explication qu'il a donnée de sa politique non écrite, comme le montrent les commentaires suivants figurant à la page 12 de la décision :

« La politique des 12 pouces du ministère

Le ministère déclare qu'en raison de sa profondeur, le nouveau cours d'eau ne le préoccupe pas. Ce qui n'est pas tout à fait clair cependant, c'est de quelle façon exactement le ministère applique sa politique des 12 pouces dans le cas de ce nouveau cours d'eau et du fossé existant.

Évidemment, il est difficile de connaître le but et la portée exacts de n'importe quelle politique non écrite. Néanmoins, de l'avis de la Commission, la politique des 12 pouces permet au ministère de faire la distinction entre les ouvrages de régularisation des eaux qui nécessitent une licence et ceux qui n'ont pas besoin d'y être assujettis.

Dans cette cause, il semble que le ministère se serve de la politique des 12 pouces pour autre chose que simplement décider s'il va intervenir dans l'autorisation d'un ouvrage de régularisation des eaux. Dans cette cause, le ministère semble avoir conclu que, parce que la profondeur du nouveau cours d'eau est inférieure à 12 pouces, elle ne peut faire partie d'une solution de rechange au problème d'accumulation d'eau.

Cependant, selon les éléments de preuve fournis par [témoin], en élargissant simplement le cours d'eau et en ne le faisant pas plus profond, tout le problème



d'accumulation d'eau peut être résolu par [témoin] sans que le ministère intervienne. Le ministère semble maintenant se servir de sa politique des 12 pouces pour autre chose que simplement décider d'intervenir ou pas dans l'autorisation d'un ouvrage. Il s'en sert en ignorant une autre résolution plausible et efficace du problème. » (trad. libre)

De toute évidence, la « règle » des 12 pouces était bien intentionnée. Le bon sens indique qu'il y a une différence entre créer de nouveaux ouvrages de régularisation des eaux et continuer l'exploitation des drains existants. Cependant, remplacer une règle autorisée par la loi par une autre règle arbitraire, de compétence douteuse, ne facilite pas nécessairement le travail de surveillance ou d'évaluation de l'impact de l'ouvrage non autorisé.

Une fois que, pour vérifier la conformité à la loi, on a cessé de se demander si l'ouvrage avait été autorisé ou pas pour savoir si l'ouvrage non autorisé dépassait les 12 pouces de profondeur, ou avait entraîné l'enlèvement d'argile, l'évaluation est devenue plus subjective et sujette à contestation ou désobéissance. Tout le système est devenu plus vulnérable et susceptible d'exploitation.

Certains plaignants nous ont indiqué que les auteurs de travaux de drainage non autorisés avaient l'habitude de terminer les travaux à la fin de l'automne, juste avant les premières neiges. Après un hiver d'enneigement et un écoulement printanier, il était difficile de déterminer la taille d'un cours d'eau existant et, dans certains cas, cela était impossible. Selon un district de conservation, il est parfois difficile de prouver qu'il y a eu drainage illégal lorsque la végétation repousse.

Là encore, il semble qu'il s'agisse d'une situation qui exigeait soit une modification de la Loi soit un énoncé de politique bien défini abordant et traitant des questions critiques comme la définition de l'entretien.

Si une telle modification ou un tel énoncé de politique bien défini avait été élaboré(e), il ou elle aurait ensuite pu être utilisé(e) pour communiquer efficacement avec les propriétaires fonciers, avec les municipalités et avec les districts de conservation, et éviter ainsi la confusion et les



conflits au sujet de ce qui était autorisé par la loi.

Cette exigence en matière de délivrance des licences est un problème qui a été soulevé par le personnel du ministère et par de nombreux districts de conservation. Elle semble être à l'origine de conflits importants parmi les propriétaires fonciers. Elle figure dans un énoncé de politique existant qui s'est avéré inadéquat et c'est ainsi que le personnel a essayé de régler le problème en appliquant une « règle ».

Recommandations :

Que le ministère propose une modification à la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* de façon à établir une distinction entre la création de nouveaux ouvrages de régularisation des eaux et les travaux d'entretien ou les travaux mineurs, et de façon à inclure une définition précise de l'« entretien ».

Que le ministère propose une modification au *Règlement sur les droits d'utilisation de l'eau* de façon à créer un processus de demande accéléré pour autoriser les travaux d'entretien et les travaux mineurs en vertu d'une licence, lorsque cela s'y prête.



QUESTIONS DE RESSOURCES

À tous les échelons, le personnel du ministère nous a indiqué que le manque de ressources adéquates a empêché le ministère de respecter ses obligations en matière de délivrance des licences et d'application de la loi. Il semble que tout le monde s'entende pour dire que les ressources sont insuffisantes depuis au moins 1997. En 2005, les hauts fonctionnaires avaient reconnu que « *les ressources actuelles ne sont pas suffisantes pour mener à bien les activités du ministère* ». (trad. libre)

Pendant l'enquête, le ministère a augmenté son personnel chargé de la délivrance des licences et de l'application de la loi, et on l'a autorisé à engager du personnel supplémentaire dans ce domaine. De même, le ministère a mis sur pied un programme de formation spécialement conçu pour l'exécution de la loi.

En examinant le manque de ressources, nous avons décelé des problèmes en plus du nombre d'employés capables d'assurer la délivrance des licences et l'application de la loi. Les problèmes énoncés par le personnel et par d'autres intervenants sont notamment la formation du personnel et l'accès à l'expertise en ingénierie et aux données géomatiques nécessaires.

HISTORIQUE ET RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE DOTATION

Pendant les années 1990, la Direction des eaux faisait partie du ministère des Ressources naturelles.

En octobre 1999, le ministère de la Conservation a été créé. Il était formé des anciens ministères des Ressources naturelles et de l'Environnement, et de la Direction des ressources pétrolières et de l'énergie de l'ancien ministère de l'Énergie et des Mines.

Le processus d'intégration a pris du temps. Les rapports annuels de 1999-2000 et de 2000-2001 mentionnent tous les deux que l'intégration n'est pas terminée. Le rapport de 2001-2002 indique que l'intégration des opérations est terminée. Il indique aussi que le processus d'intégration s'est traduit par une redéfinition des opérations régionales. Une sixième



région (rivière Rouge) a été créée et incorpore des parties des anciennes régions du Centre (à présent Entre-les-Lacs), de l'Est et de l'Ouest.

En novembre 2003, le ministère de la Gestion des ressources hydriques a été créé. À la création de ce nouveau ministère, un certain nombre de programmes ont été transférés du ministère de la Conservation, notamment : la Direction des eaux, l'Exploitation régionale des ressources hydriques, la Direction de la pêche, les Ressources de la pêche dans les régions, le Service de l'eau potable et les Programmes de protection contre les inondations. L'administration d'autres programmes liés aux ressources hydriques, notamment la Commission des services d'approvisionnement en eau du Manitoba et le Programme des districts de conservation, ont été transférés du ministère des Affaires intergouvernementales à celui de la Gestion des ressources hydriques. En conséquence, le personnel supplémentaire accordé à Gestion des ressources hydriques représentait environ 230 années-personnes et il est resté à ce niveau pendant les quelques années suivantes. Au 31 mars 2006, Gestion des ressources hydriques était composé des divisions suivantes, y compris la Commission des services d'approvisionnement en eau du Manitoba.

Ministère de la Gestion des ressources hydriques	
Programmes	Années-personnes (chiffres arrondis)
Administration et finances	16
Services écologiques	117
Infrastructures et opérations	75
Commission des services d'approvisionnement en eau du Manitoba	27
Total	235



Infrastructures et opérations était composée des directions suivantes :

Infrastructures et opérations	Années-personnes (chiffres arrondis)
Administration	5
Permis et licences	18
Infrastructure de régularisation des eaux	10
Exploitation régionale des ressources hydriques	42
Total	75

Au 31 mars 2006, la Direction de l'exploitation régionale des ressources hydriques était chargée de la prestation de programmes liés à l'exploitation et à l'entretien de l'infrastructure provinciale de régularisation des eaux ainsi que de la délivrance des licences et de l'application de la loi en matière de drainage. Le personnel complémentaire incluait notamment le personnel régional chargé de l'ingénierie et de l'infrastructure qui veille à l'entretien des ouvrages de régularisation des eaux et à l'exploitation des barrages comme le barrage Shellmouth et des ouvrages de protection contre les inondations comme le canal de dérivation de la rivière Rouge et le canal de dérivation de Portage. Environ 32 membres du personnel étaient responsables de l'infrastructure et de l'entretien. Les dix employés restants étaient chargés de la délivrance des licences et de l'application de la loi en matière de drainage.

En décembre 2006, la responsabilité de l'infrastructure de régularisation des eaux et des activités d'entretien a été transférée au nouveau ministère de l'Infrastructure et des Transports, créé en septembre 2006. Ce nouveau ministère a été créé pour regrouper les projets d'infrastructure majeurs de la province en matière de transport et de ressources hydriques. Cela a occasionné le transfert de Gestion des ressources hydriques à Infrastructure et Transports du personnel régional chargé de l'ingénierie et de l'infrastructure. C'est ainsi que les activités suivantes sont devenues la responsabilité du nouveau ministère.



- Conception technique de ponts de drainage, d'ouvrages de franchissement et d'ouvrages de régularisation des eaux.
- Participation à la planification de projets d'immobilisations pluriannuels.
- Nouveaux projets de construction et travaux de réfection et d'entretien.
- Soutien à l'arpentage et soutien technique en matière de drainage.
- Construction, réfection et entretien des ouvrages de régularisation des eaux relatifs à l'approvisionnement en eau, à la réglementation et à la lutte contre les inondations (y compris les digues circulaires).
- Exploitation des ouvrages de régularisation des eaux pour les besoins d'approvisionnement et réglementation.
- Exploitation des ouvrages de régularisation des eaux pour protéger contre les inondations.
- Intervention en cas d'inondations.
- Soutien technique pour la délivrance des licences et l'application de la loi en matière de drainage.

Les activités suivantes sont restées la responsabilité de Gestion des ressources hydriques.

- Planification de projets d'immobilisations pluriannuels et établissement des priorités.
- Réglementation
- Coordination des interventions en cas d'inondations.
- Délivrance des licences et application de la loi en matière de drainage.

Peu de temps après les transferts de responsabilités, Gestion des ressources hydriques a effectué un certain nombre de changements organisationnels qui sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2007. Ainsi, la Division des infrastructures et des opérations est devenue la Division des services de la réglementation et des opérations. La Section des ouvrages de régularisation des eaux et de la délivrance de licences relatives au drainage a été créée et relève de la nouvelle Division. Elle inclut le personnel régional chargé de la délivrance des licences et de l'application de la loi en matière de drainage.



Nous avons examiné les divers rapports annuels et résumé les activités relatives à la délivrance des licences de drainage dans le tableau ci-dessous :

Délivrance de licences de drainage											
Ministère	Ressources naturelles			Conservation				Gestion des ressources hydriques			Total
Année financière	de 93-94 à 96-97 (4 ans)	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05	05-06	
Demandes reçues	109	131	240	280	440	535	535	415	421	518	3 624
Licences délivrées	63	17	69	143	70	302	302	298	230	188	1 682
Différence	46	114	171	137	370	233	233	117	191	330	1 942
Arrêtés Ministériels établis	9	19	6	20	12	14	14	4		12	110
Plaintes reçues	99	60			540	564	79	56	179	196	1 773

Nous avons remarqué que les rapports annuels antérieurs au 31 mars 1994 ne renfermaient aucuns renseignements sur les activités relatives aux licences de drainage. Cependant, une autre analyse effectuée par le ministère fournit quelques données sur la situation à cette époque-là :

« Très peu de licences ont été accordées avant 1996 pour des travaux de drainage privés à cause d'une longue période de sécheresse. Depuis le milieu des années 1990, le Manitoba a connu un cycle pluvieux intense ayant entraîné six inondations majeures et des pluies estivales sans précédent qui ont aggravé les dommages aux terres agricoles cultivées. Pour améliorer l'efficacité du système de drainage des eaux de surface,



les municipalités et les propriétaires fonciers ont considérablement augmenté la construction d'ouvrages de drainage. Ces activités se sont traduites par un accroissement exponentiel correspondant du nombre de plaintes de la part des propriétaires et du nombre d'ordres d'exécution pour drainage illégal.

En 1996, le ministère, soit Ressources naturelles Manitoba à l'époque, a réagi en redéfinissant globalement ses priorités en matière de ressources humaines, ce qui a donné lieu à l'augmentation actuelle du personnel régional par l'affectation de dix postes supplémentaires ». (trad. libre)

L'augmentation du personnel mentionnée ci-dessus s'est maintenue pendant les dix années suivantes. Pendant cette période, comme il est indiqué dans le tableau ci-dessus, les activités concernant la délivrance de licences de drainage ont considérablement augmenté. Cependant, le personnel affecté aux activités de drainage n'a pas augmenté pour autant. Les données ne font pas référence aux différences entre le nombre de demandes reçues et le nombre de licences accordées. De façon intuitive, cela correspondrait aux demandes rejetées ou aux demandes encore à l'étude. On ne dispose pas non plus de données sur l'état cumulatif des demandes de licences dans le temps, ni sur l'état cumulatif d'autres activités relatives à la délivrance des licences, notamment les enquêtes occasionnées par les plaintes, les inspections de conformité des projets de drainage et les mesures d'exécution.

Au cours de l'examen budgétaire de 2006-2007, Gestion des ressources hydriques a indiqué que les ressources actuelles étaient insuffisantes pour effectuer les activités relatives au drainage et a demandé du personnel et des fonds supplémentaires pour le programme.

Le 18 avril 2007, la ministre de Gestion des ressources hydriques a annoncé l'ajout de 14 agents des ressources hydriques au programme. Le ministère nous a fait savoir ce qui suit :



« On s'attend à ce qu'une fois que la section restructurée et améliorée des ouvrages de régularisation des eaux et de la délivrance de licences relatives au drainage disposera d'un personnel complet et que le retard sera rattrapé, une norme de service sera établie pour que, dans 90 % des cas, la délivrance des licences ne dépasse pas trois mois à partir de la date de soumission de la demande.

Avec le remaniement, on s'attend à ce que le retard dans le traitement des demandes soit rattrapé en l'espace de quatre ans. » (trad. libre)

Le personnel supplémentaire affecté au programme compte maintenant 24 personnes et se répartit ainsi : (données à jour au 16 avril 2008)

Ministère de la Gestion des ressources hydriques			
Personnel supplémentaire affecté aux ouvrages de régularisation des eaux et à la délivrance des licences relatives au drainage			
Poste	Personnel supplémentaire	Pourvu	Vacant
Chef	1	1	0
Agent principal des ressources hydriques	2	2	0
Agent des ressources hydriques	18	18	0
Opérateur de SIG	2	2	0
Agent de projets spéciaux	1	0	1
Total	24	23	1

Toutefois, la réponse provinciale actuelle ne prévoit pas de plan concret pour régler le retard accumulé. En septembre 2007, le retard dans le traitement des demandes de licences et les activités d'exécution de la loi se chiffrait à 702 dossiers. Le nombre de licences existantes et nécessitant des inspections de conformité s'élevait à 1 493.

En octobre 2007, nous nous sommes informés pour savoir s'il existait un plan particulier destiné à s'attaquer au retard séparément du travail courant. On nous a indiqué qu'une fois que le nouveau personnel serait engagé et formé, en 2008, les nouveaux agents des ressources



hydriques seraient chargés d'un mélange de dossiers d'exécution, de demandes en retard et de demandes courantes.

Le problème avec cette formule, c'est qu'il est impossible de prévoir le résultat des 1 493 inspections de conformité qui n'ont pas encore été effectuées et le travail de suivi éventuellement nécessaire. Il en est de même pour les dossiers de plaintes ou d'exécution, car, tant qu'il n'y a pas d'évaluation, il est impossible de savoir combien de plaintes se rapportent à des infractions et à des travaux non autorisés qui remontent à tellement longtemps que le travail d'application de la loi devient une entreprise difficile et de longue haleine.

La formule actuelle ne semblait pas répondre au besoin d'expertise et de renseignements techniques mentionné à de nombreuses reprises par les dirigeants et d'autres intervenants depuis 2000 jusqu'à aujourd'hui, et confirmé par les commentaires de la Commission municipale en 2006.

Enfin, le plan du ministère ne semblait pas inclure de mécanisme pour exploiter les avantages du partenariat entre le ministère et le district de conservation du bassin hydrographique de la rivière Whitemud (WWCD), soit l'amélioration du temps de traitement et la diminution des conflits grâce à l'utilisation des connaissances locales et à la visite des lieux anticipée par les parties concernées.

Recommandation :

Que le ministère établisse un plan de travail concret et détaillé expliquant de quelles façons les nouvelles ressources seront affectées pour éliminer le retard existant tout en répondant aux préoccupations relatives aux nouvelles demandes et à l'application de la loi.

Remarque : En réponse à cette recommandation, le ministère a produit un plan plus détaillé énonçant ses buts et objectifs pour réduire le retard et décrivant sa méthode de planification, et il nous en a récemment fourni un exemplaire.



Ce document remédie à certaines des lacunes administratives et des déficiences en matière d'information qui avaient mené à la recommandation d'un plan concret et détaillé. Il fixe également des objectifs de rendement précis que mon bureau peut maintenant utiliser pour mesurer chaque année les progrès du ministère.



UN MODÈLE RÉALISABLE

Au début de cette enquête, un gestionnaire du ministère a indiqué que la délivrance des licences et l'exécution de la loi ne peuvent être efficaces que si l'on reconnaît qu'elles sont la responsabilité collective de toutes les autorités chargées des ressources hydriques : le gouvernement provincial, les municipalités et les districts de conservation. L'existence de multiples autorités aux intérêts divers et parfois divergents, l'incapacité d'une seule partie à fournir les ressources suffisantes et la nécessité pour tout le monde de s'entendre sur cette formule ont été citées parmi les arguments à l'appui de cette proposition.

Par notre enquête, nous avons entendu les points de vue de nombreux particuliers et de nombreuses organisations sur ce qui ne fonctionne pas dans le système de délivrance des licences de drainage et d'exécution de la loi et sur ce qu'il faut pour le faire fonctionner correctement. Nous avons aussi eu l'occasion de nous informer sur la réponse actuelle et à multiples niveaux du gouvernement aux problèmes concernant les ressources hydriques, et d'examiner les formules précises destinées à améliorer le système.

En tenant compte de tout ce qui figure ci-dessus, nous avons relevé certains des éléments qui sont nécessaires pour gérer efficacement un système de délivrance des licences et d'exécution de la loi en matière de drainage.

Un modèle réalisable doit définir clairement les pouvoirs et les responsabilités en matière de délivrance des licences de drainage et d'exécution de la loi parmi le gouvernement, les municipalités et les districts de conservation. Il doit inclure un mécanisme prévoyant l'utilisation des connaissances locales sur les réseaux de drainage existants et la prise en considération des plans existants des municipalités et des districts de conservation pour chaque bassin hydrographique, dans le contexte plus général du réseau provincial de cours d'eau.

Les municipalités et les districts de conservation doivent se conformer aux dispositions législatives en matière de licences et, lorsqu'ils enfreignent la Loi, ils doivent être assujettis aux mesures d'exécution prévues par la Loi.



Pour fonctionner correctement, les systèmes de délivrance des licences et d'application de la loi doivent obligatoirement bénéficier d'un personnel suffisant ainsi que de l'expertise et des renseignements techniques nécessaires. Les mesures d'exécution doivent aussi avoir un pouvoir de dissuasion.

Il faut faire une claire distinction dans la loi et la politique entre l'entretien du système existant de drainage et les nouveaux ouvrages de régularisation des eaux (drainage) envisagés. De même, il faut établir une distinction entre les renseignements que doivent fournir les demandeurs de licences de drainage et les renseignements recueillis par le personnel du ministère dans le cadre de l'évaluation des ouvrages projetés pour déterminer leur impact sur les autres propriétaires fonciers, sur le réseau provincial de cours d'eau et sur l'environnement.

Il faut prendre en considération l'impact cumulatif du drainage, c'est-à-dire à la fois l'impact sur les propriétaires fonciers touchés et l'impact sur les cours d'eau provinciaux dans lesquels l'eau drainée finit par s'écouler, dans l'étude des demandes de licences. De même, il faut tenir compte de la qualité de l'eau dans l'étude des demandes de licences de drainage.

Le ministère doit posséder l'expertise et l'information nécessaires pour prendre des décisions en matière de délivrance de licences et d'application de la loi, et pour défendre le bien-fondé de ces décisions lorsqu'elles sont contestées ou interjetées en appel.

Des éléments de ce modèle réalisable existent déjà dans le projet-pilote auquel le ministère participe depuis de nombreuses années. Les leçons tirées de ce projet-pilote peuvent et devraient être incorporées dans un nouveau plan.

L'EXPÉRIENCE DE LA RIVIÈRE WHITEMUD

Depuis 2001, le ministère et le district de conservation du bassin hydrographique de la rivière Whitemud (WWCD) se sont lancés dans un projet-pilote de deux ans qui a permis une participation accrue du WWCD au processus provincial de délivrance des licences de drainage. Ce partenariat a facilité le processus pour les propriétaires fonciers désireux d'obtenir une licence de drainage à l'intérieur des limites du district.



Le WWCD est l'un des quatre districts responsable des cours d'eau provinciaux qui se trouvent à l'intérieur de ses limites. Il est chargé de gérer 760 kilomètres de cours d'eau provinciaux et 1 256 ouvrages de franchissement provinciaux au nom de la Couronne.

Le WWCD voulait augmenter la participation locale aux décisions portant sur la délivrance des licences de drainage, favoriser la gestion des ressources hydriques à l'échelle locale et disposer d'un processus efficace de délivrance des licences de drainage.

En vertu du nouveau processus, le WWCD reçoit les demandes de licences de drainage et organise une « ...réunion sur place au cours de laquelle la demande peut être examinée et(ou) modifiée en présence des personnes susceptibles d'être touchées (voisins, conseil local, district, etc) ». Cela favorise la participation locale et les compromis. Le conseil du WWCD examine ensuite chaque demande de licence au cours de ses réunions mensuelles pour veiller à ce qu'elles respectent le plan de gestion du district.

Pendant toute la durée du projet-pilote de deux ans, le ministère de la Conservation (comme il s'appelait à l'époque) a affecté un membre de son personnel dix jours par mois tout en conservant à lui seul la responsabilité de faire exécuter la loi et la décision finale en matière de délivrance des licences.

Le conseil a décrit le succès du projet à l'aide de chiffres en indiquant que 190 dossiers sur les 198 soumis avaient été traités au cours de cette période de deux ans. Il a mentionné les avantages du projet-pilote pour le WWCD, notamment une « ... meilleure compréhension de la part des demandeurs, des voisins, des municipalités rurales et des districts. Une occasion de promouvoir les programmes de conservation et une occasion de jouer un rôle proactif dans les questions de drainage ».

Parmi les avantages pour le gouvernement, on nous a mentionné une participation accrue au processus de délivrance des licences, une plus grande efficacité (5-6 semaines pour le traitement des demandes plutôt que 6-18 mois, selon le district), une participation locale accrue et une diminution de la charge de travail, car les réunions étaient organisées par le



district et les rapports d'évaluation et les licences étaient en fait préparés par le district.

Les préoccupations exprimées par le personnel du ministère et d'autres intervenants portent notamment sur la difficulté de parvenir à un consensus parmi les divers participants municipaux qui ont parfois des intérêts divergents. Évidemment, cela soulèvera des inquiétudes dans le cadre de n'importe quel système administratif, tel qu'il existe actuellement. La question est de savoir si le problème peut être éliminé dans le contexte d'un système administratif qui reconnaît cette divergence d'intérêts et qui prévoit un mécanisme pour y remédier tout en respectant la loi.

Malgré le succès apparent du « projet-pilote » de la rivière Whitemud en ce qui concerne l'application des connaissances locales, la réduction des litiges entre propriétaires fonciers et les délais améliorés semble-t-il dans le traitement des demandes, l'expansion du projet à d'autres parties de la province a été lente. Le ministère fait savoir qu'il est en train d'officialiser des partenariats semblables avec le district de conservation du ruisseau Cooks et le district de conservation de la vallée de la Pembina.

MODÈLE DE DÉLIVRANCE DES LICENCES

L'un des avantages de la participation des personnes directement touchées par le projet envisagé au processus de délivrance des licences d'utilisation de l'eau, en plus de l'intervention du personnel ministériel, est que ces personnes peuvent contribuer à ce processus en faisant part de leurs connaissances locales au sujet de l'eau et du terrain. Cette participation entraîne parfois des modifications aux projets, modifications qui diminuent les conflits après que la licence a été accordée. On a également suggéré, avec certains justificatifs à l'appui, que la participation locale allait probablement accélérer le traitement des demandes de licences et diminuer les conflits entre propriétaires fonciers.

En examinant les éléments de preuve des districts de conservation, nous avons remarqué qu'ils suggéraient le plus souvent un rôle plus actif pour les districts dans le processus de délivrance des licences et aucune participation aux activités d'exécution de la loi.



Il semble logique que les districts de conservation collaborent avec le gouvernement dans le domaine de la délivrance des licences d'utilisation de l'eau. Ils ont un intérêt dans les ressources hydriques, un intérêt d'ailleurs grandissant à mesure que davantage de responsabilités leur sont confiées à l'égard de ces ressources en vertu de la Loi. À titre d'autorités locales, ils possèdent les connaissances locales requises en matière de drainage. Enfin, un projet-pilote a déjà réussi, ce qui prouve qu'un partenariat entre le ministère et un district de conservation dans le domaine de la délivrance des licences peut être efficace.

Le personnel ministériel reconnaît qu'il est possible d'établir d'autres partenariats entre le ministère et les districts de conservation. Il a fait remarquer que deux districts de conservation collaborent avec le ministère pour autoriser le drainage à l'intérieur de leurs limites et qu'un certain nombre d'autres districts ont fait part de leur intérêt à faire la même chose. Il est allé jusqu'à reconnaître que ces partenariats pourraient « finir un jour par répondre à la plupart des besoins des régions rurales du Manitoba en matière de licences ».

Plus récemment, le document de travail du Programme des districts de conservation du ministère intitulé Framework for the Future semble envisager un rôle pour les districts de conservation qui pourrait favoriser de tels partenariats. L'un des buts énoncés dans ce document est le suivant :

« Les districts de conservation disposeront des pouvoirs et responsabilités nécessaires pour gérer les ressources hydriques à l'intérieur de leurs bassins hydrographiques, conformément à la politique et à la législation provinciales. » (trad. libre)

Pour appuyer ce but, la province a annoncé ses objectifs, notamment les suivants :

- *Les DC sont chargés de planifier et de coordonner la gestion de toutes les eaux de surface à l'échelle du bassin hydrographique.*
- *La province collaborera avec les conseils des DC pour la délivrance de licences visant les ouvrages de régularisation des eaux privés et municipaux.*



- *Tous les DC doivent adopter un plan de gestion des eaux de surface ainsi que des politiques connexes. Le plan doit traiter les questions de sécurité, y compris les droits des propriétaires fonciers en aval, les effets cumulatifs de l'utilisation des terres, les inondations, la sécheresse, la conservation de l'eau, le drainage et la gestion de la pêche.*
- *Les DC établissent et administrent un budget des ressources hydriques pour le bassin hydrographique.*
- *Tous les ouvrages de régularisation des eaux et ouvrages de franchissement provinciaux, municipaux ou privés tiennent compte des priorités locales, telles qu'elles sont énoncées dans une stratégie de gestion de l'infrastructure des eaux de surface établie par le conseil du DC (distincte d'un plan de gestion intégré du bassin hydrographique). (trad. libre)*

L'amélioration du rôle des districts de conservation dans le processus de délivrance des licences est également conforme à la réponse de la Province à la recommandation du Conseil de gestion du lac Winnipeg sur la participation locale. Le Conseil a recommandé ce qui suit :

« Les districts de gestion des bassins hydrographiques devraient être responsables de tous les problèmes qui se présentent dans les limites de leur territoire, y compris les activités de drainage dans les champs de culture et le drainage des terres humides naturelles. » (trad. libre)

Dans un rapport de situation sur la mise en oeuvre des recommandations du Conseil, la Province a indiqué ce qui suit :

« Des discussions sont en cours avec les districts de conservation pour mettre en oeuvre cette recommandation. Cette formule est actuellement mise en application dans trois districts de conservation : le district de conservation du bassin hydrographique de la rivière Whitemud, le district de conservation du ruisseau Cooks (l'entente a pris fin



en 2005) et le district de conservation de la vallée de la Pembina. En fin de compte, certains districts auront intérêt à assumer ce rôle et d'autres pas. Dans ce dernier cas, Gestion des ressources hydriques Manitoba restera responsable de tous les aspects. » (trad. libre)

Le modèle du WWCD présente de nombreux éléments attrayants dans le domaine de la délivrance des licences. Un examen de ce modèle, combiné à notre examen du modèle provincial existant, ainsi que les observations des districts de conservation sur ce modèle mettent en lumière certains des facteurs de réussite nécessaires.

La formule du partenariat entre le gouvernement provincial et les districts de conservation semble être appuyée par les municipalités, comme cela a été exprimé par l'AMM et par l'organisme représentant les districts de conservation, soit l'Association des districts de conservation du Manitoba. Nous avons toutefois remarqué que les districts de conservation n'ont pas tous exprimé d'intérêt à participer au processus de délivrance des licences.

La publication de Framework for the Future et la consultation qui en a découlé entre la Province et les districts de conservation sont une occasion pour la Province de « ... *collaborer avec les conseils des DC pour la délivrance des licences visant les ouvrages privés et municipaux de régularisation des eaux.* » (trad. libre)

En même temps, le ministère se prépare à concrétiser ses intentions en matière de planification intégrée des bassins hydrographiques. Il s'agit peut-être de la méthode pratique par laquelle les districts de conservation, à titre d'organismes de planification des eaux, établissent des politiques de drainage. Le ministère nous a informé de ce qui suit :

« Un PIGBH [plan intégré de gestion des bassins hydrographiques] élaboré par les DC à titre d'organismes de planification des eaux inclut un certain nombre d'évaluations, de plans et de stratégies en matière de gestion des ressources hydriques. Au départ, l'organisme établit un rapport sur l'état du bassin hydrographique, un plan de protection des eaux à la source et, à l'issue de consultations publiques, énonce une vision pour



l'avenir du bassin hydrographique. Les résultats de cette première étape vont obliger l'organisme à élaborer des plans et des stratégies secondaires en vue de la mise en œuvre. Un plan de gestion des eaux de surface peut par exemple faire office de plan secondaire. Ce plan secondaire incorpore et prend en considération les fonctions des terres humides, de l'habitat aquatique, de la préservation de l'approvisionnement en eau et des drains dans le bassin hydrographique, ainsi que les impacts possibles. Gestion des ressources hydriques Manitoba a fixé un certain délai pour que les organismes terminent la première étape de planification dans les 24 mois qui suivent la signature d'une entente avec la Province. L'élaboration de plans secondaires à l'étape de la mise en œuvre peut se produire au cours des huit années suivantes, selon les priorités de la collectivité et selon la complexité de la situation. Un PIGBH doit être révisé au bout d'un cycle de dix ans pour voir s'il répond aux besoins établis ou changeants de la collectivité. Actuellement, huit organismes de gestion des bassins hydrographiques ont été créés depuis 2007 pour établir des plans intégrés et le ministère va encourager la création de trois nouveaux organismes pour élaborer des PIGBH chaque année. » (trad. libre)

Même si le plan du ministère semble logique à long terme, il faut qu'il inclue un mécanisme accéléré visant à incorporer les leçons du projet réussi en matière de délivrance des licences qui est déjà en place dans au moins un district de conservation. Il est possible d'appliquer les connaissances tirées du WWCD indépendamment du processus de planification intégrée des bassins hydrographiques.

Le ministère a reconnu les bienfaits du modèle de la rivière Whitemud et nous a fait savoir qu'une utilisation accrue de ce modèle sera incluse dans ses consultations permanentes avec les districts de conservation. À la lumière de ces consultations, nous avons demandé au ministère de fournir un rapport sur les résultats du processus de consultation et, en particulier, sur la façon dont les futurs rapports entre la direction du ministère chargée de la délivrance des licences et de l'application de la loi et les districts de conservation répondront aux préoccupations des DC dans ce domaine.



Dans le contexte de l'actuelle restructuration du ministère et de l'augmentation significative de ses ressources, mais aussi des efforts qu'il accomplit pour mettre à jour ses politiques de délivrance des licences et d'application de la loi, nous avons également demandé au ministère de nous expliquer en détail comment cette restructuration incorpore la participation des districts de conservation dans les décisions se rapportant à la délivrance des licences.

En réponse à nos demandes, le ministère a indiqué que tous les agents des ressources hydrique sont affectés à une zone géographique de façon à faciliter les relations et à profiter des connaissances locales, et que les zones géographiques correspondent essentiellement aux limites des districts de conservation, lorsque ceux-ci existent.

Recommandations :

Que le ministère établisse un plan en collaboration avec les districts de conservation de façon à faire participer les districts à toutes les décisions concernant la délivrance des licences, en s'inspirant du modèle actuellement utilisé dans le district de conservation du bassin hydrographique de la rivière Whitemud.

Que le ministère informe les districts de conservation de la restructuration de la Section des ouvrages de régularisation des eaux et de la délivrance de licences relatives au drainage, et de ses plans visant à rattraper le retard accumulé dans le traitement des demandes de licences et dans les activités d'exécution de la loi, et qu'il discute le rôle que les districts de conservation veulent jouer dans ce processus.

Que le ministère évalue le personnel et les ressources qui sont nécessaires pour un nouveau processus de délivrance des licences.

MODÈLE D'EXÉCUTION

Même si le modèle de la rivière Whitemud était et reste encore une réussite en matière de délivrance des licences, il ne portait pas du tout sur les activités d'exécution de la loi. L'absence d'activités correspondantes efficaces d'application de la loi est l'un des obstacles que le



WWCD avait indiqué, en qualifiant les efforts de la province dans ce domaine de « *timides et inefficaces* ».

En janvier 2003, soit quelques mois avant la fin du premier projet-pilote de deux ans, le WWCD a fait savoir au ministre qu'« *En participant davantage au processus, le district est devenu particulièrement conscient de la frustration au sein du district à l'égard de l'application de la loi en cas d'infractions à la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* ». (trad. libre)

Le ministre a appris que le WWCD avait adopté une résolution demandant que « *Conservation Manitoba adopte une attitude plus proactive relativement à l'exécution de la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau. Le conseil a suggéré que l'on envisage des amendes directes pour les infractions commises* » (trad. libre). Cette résolution a été distribuée aux autres conseils (municipalités) et seize conseils municipaux sur dix-huit ont adopté la même résolution.

Malgré le fait qu'on ait rapidement évoqué l'insuffisance des mesures d'exécution comme obstacle au succès du projet, et malgré la requête précise formulée par le district, les activités d'application de la loi n'ont pas augmenté.

Le WWCD a décrit les conséquences de la négligence de longue date en matière d'exécution de la loi de la façon suivante :

« Sans mesures d'exécution de la part de votre ministère, le conseil du WWCD, son personnel et le processus paraissent faibles et incompetents. Les personnes qui savent que rien ne va leur arriver entreprennent tout simplement les travaux et se demandent pourquoi les gens honnêtes perdent leur temps avec le processus. » (trad. libre)

Dans sa frustration, le conseil a parlé franchement des problèmes qui avaient été soulevés auparavant par le personnel mais que le ministère n'avait jamais réglés, y compris de l'« *opposition entre la protection des droits d'utilisation de l'eau et les exigences de la communauté agricole* ». Les commentaires adressés par le conseil au ministre sur cette



question étaient les suivants :

« Le conseil comprend sur le plan politique le caractère délicat de la situation selon laquelle il faut obliger un producteur à respecter la loi alors qu'il doit surmonter bien des épreuves dans la conjoncture économique actuelle. Mais il faut comprendre aussi que tout ouvrage non autorisé cause des difficultés à un, deux, dix ou jusqu'à des centaines de producteurs en aval qui doivent surmonter les mêmes épreuves que le contrevenant. » (trad. libre)

Le conseil a également dépassé les questions de litiges entre propriétaires fonciers individuels et élargi la discussion aux problèmes plus généraux de conservation et de protection environnementale, et il a fait savoir ce qui suit au ministre :

« En ce qui concerne les incidences en aval, il faut aussi comprendre que, non seulement il existe des problèmes de quantité mais, surtout peut-être, que les inquiétudes au sujet de la qualité de l'eau sont exacerbées. En l'absence de mesures de protection convenables, les polluants envahissent le bassin hydrographique, les tampons riverains sont supprimés et les zones de captage des sédiments disparaissent ». (trad. libre)

Le partenariat avec Whitemud a été renouvelé pour une seule année après que le ministère a obtenu l'autorisation d'augmenter son personnel et indiqué qu'il faisait des efforts pour améliorer les mesures d'exécution.

Le partenariat avec le WWCD a peut-être fourni un modèle de mécanisme efficace de délivrance des licences, mais l'absence de mesures d'exécution en a diminué l'efficacité. Parce qu'il était frustré du manque de mesures d'exécution, le WWCD a élaboré une proposition dans ce domaine en 2004, qu'il a soumise au gouvernement sans que cela donne de résultats. Étant donné que le problème relatif à l'application de la loi demeure, nous avons étudié la proposition élaborée par le district en 2004.



Le district a indiqué au gouvernement qu'il pensait que, pour améliorer la fonction d'exécution, une amende serait la formule la plus avantageuse. Il a suggéré un mécanisme tout simple selon lequel les agents de conservation établissent un avis d'infraction ordinaire (contravention) pour chaque personne qui entreprend des travaux sans licence valide ou sans lettre d'autorisation.

De cette façon, en établissant une contravention, l'agent de conservation ne serait pas tenu d'évaluer les travaux ni de recueillir des déclarations; il aurait juste à observer le travail en train d'être effectué sans licence. Il reviendrait ensuite à l'accusé d'obtenir une licence ou de prouver que le travail n'était pas effectué illégalement.

La proposition en matière d'exécution exigeait qu'une personne ayant travaillé antérieurement pour le ministère soit engagée sur contrat ou avec avance d'honoraires « *de façon qu'elle soit immédiatement disponible en cas de plainte ou d'enquête pour faire une visite des lieux immédiatement ou dans les 48 heures* ». (trad. libre)

Selon la proposition, la personne doit pouvoir donner l'ordre de cesser les travaux ou pouvoir porter une accusation officielle en vertu de la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau*. Le conseil estimait que, si « *on intervient efficacement avec trois ou quatre individus (récidivistes chroniques), on évitera bien d'autres problèmes* » (trad. libre). Le conseil a demandé au gouvernement, « si cela est possible légalement », d'inclure l'établissement de contraventions directes dans le projet-pilote relatif aux mesures d'exécution.

Le conseil a ajouté que, selon son expérience, il faut que les contrevenants soient « *pris en flagrant délit pour que les accusations tiennent* ». Il a conclu en disant que, « *tel qu'il existe aujourd'hui, le processus actuel ne fonctionne pas, ce qui fait que le grand public et les autres municipalités rurales perdent confiance dans le gouvernement et le WWCD* ». (trad. libre)

Le WWCD nous indique que, quand des mesures d'exécution sont prises, il y a une augmentation immédiate et importante du nombre de demandes de licences, ce qui montre à quel point les mesures d'exécution se traduisent par un plus grand respect de la loi.



On nous fait également savoir que, du fait que la première réunion sur place est une occasion de discuter les préoccupations de ceux qui risquent d'être touchés par un projet de drainage, et aussi une occasion d'étudier les façons dont on peut éliminer ces préoccupations, le modèle réduit le nombre de plaintes et, en conséquence, la nécessité des mesures d'exécution.

Le WWCD a aussi confirmé qu'il ne tenait pas à jouer un rôle dans l'application de la loi, soulignant la différence entre le rôle de facilitateur dans le processus de délivrance des licences et le rôle d'agent d'exécution lorsque des mesures s'imposent.



RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Il faut féliciter le gouvernement d'avoir accordé au ministère une augmentation sans précédent de ses ressources pour que celui-ci résolve les problèmes significatifs et de longue date qui existent en matière de délivrance de licences de drainage et d'exécution de la loi.

Le ministère se trouve à un tournant crucial. Doté de ces nouvelles ressources, il doit rattraper un retard important et continuer de traiter les nouvelles demandes et les plaintes qui nécessitent des mesures d'exécution. Simultanément, il faut concevoir et mettre en œuvre un nouveau processus de délivrance des licences et d'exécution de la loi pour régler les problèmes et les préoccupations soulevés par les intervenants, comme il est indiqué dans le présent rapport. Le processus doit être conforme aux nouvelles politiques du gouvernement prévoyant une responsabilité élargie pour la gestion de l'eau, politiques dont beaucoup sont encore en train d'être élaborées et ne seront peut-être pas terminées dans un avenir immédiat.

Les recommandations formulées dans ce rapport visent à aider le ministère et son personnel dévoué à disposer d'un système administratif amélioré pour la délivrance des licences et l'exécution de la loi, renforçant ainsi le travail déjà entrepris. Nous demanderons au ministère de nous faire part des progrès réalisés à cet effet.

CADRE LÉGISLATIF

Le cadre législatif actuel est essentiellement de bonne qualité et prescrit les pouvoirs et l'orientation nécessaires pour réparer le système actuel de délivrance des licences et d'application de la loi. Il y aura peut-être toujours des circonstances dans lesquelles on ne pourra pas répondre à une exigence particulière de licence de drainage ou pas assez rapidement de l'avis du demandeur. Cependant, il est important de maintenir un équilibre entre ces exigences et les droits des autres propriétaires fonciers touchés, et de respecter l'environnement. Même si nous avons relevé des domaines qui pourraient être améliorés ou clarifiés, ils concernent autant les circonstances changeantes et les ressources inadéquates que les lacunes apparentes de la Loi ou du Règlement. Des modifications précises destinées à moderniser et à renforcer le système de délivrance des licences et d'application de la loi de façon qu'il soit



adapté aux circonstances actuelles sont énoncées dans les recommandations ci-dessous.

PROCESSUS DE DÉLIVRANCE DES LICENCES

Il faut préciser les responsabilités du demandeur et du ministère en ce qui concerne le processus de demande et d'approbation des licences. Il faudrait faire une distinction entre l'autorisation de nouveaux ouvrages de régularisation des eaux et l'autorisation de travaux d'entretien pour les ouvrages de drainage existants.

Il est possible d'améliorer le processus d'évaluation et d'approbation des demandes de licences. Un modèle amélioré doit faire appel aux districts de conservation (lorsqu'ils sont prêts à participer) et permettre d'utiliser les connaissances locales au cours de l'inspection initiale sur place.

Recommandations :

- 1. Que le ministère précise de quelle façon il recueillera les renseignements techniques nécessaires auprès des demandeurs de licences de drainage et qui devra assumer les coûts liés à l'obtention de cette information, et que ces éléments soient inclus dans une politique qui est mise à la disposition des demandeurs. Je demande au ministère de me fournir un exemplaire de cette politique. (Page 40)**
- 2. Que le ministère propose une modification à la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* de façon à établir une distinction entre la création de nouveaux ouvrages de régularisation des eaux et les travaux d'entretien ou les travaux mineurs, et de façon à inclure une définition précise de l'« entretien ». (Page 74)**
- 3. Que le ministère propose une modification au *Règlement sur les droits d'utilisation de l'eau* de façon à créer un processus de demande accéléré pour autoriser les travaux d'entretien et les travaux mineurs en vertu d'une licence, lorsque cela s'y prête. (Page 74)**



- 4. Que le ministère établisse un plan en collaboration avec les districts de conservation de façon à faire participer les districts à toutes les décisions concernant la délivrance des licences, en s'inspirant du modèle actuellement utilisé dans le district de conservation du bassin hydrographique de la rivière Whitemud. (Page 92)**

APPLICATION DE LA LOI

Il faut améliorer de façon significative l'application de la loi. Ce domaine devrait être fonctionnellement séparé du rôle consultatif du ministère en matière de délivrance des licences. Il faut prendre des mesures d'exécution immédiatement en cas d'infraction aux dispositions de la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* relatives à la délivrance des licences. Il faut aussi augmenter les amendes et étudier le besoin de mesures d'exécution directes dans certaines circonstances.

- 5. Que le ministère établisse clairement une distinction entre les fonctions de consultation et de soutien, d'une part, et les fonctions de réglementation ou de délivrance des licences et d'exécution de la loi, d'autre part, dans la politique et dans les descriptions de postes. (Page 65)**
- 6. Que le ministère adopte une politique applicable uniformément pour prendre des mesures d'exécution en cas de drainage illégal. (Page 60)**
- 7. Que l'on modifie les dispositions de la *Loi sur les droits d'utilisation de l'eau* portant sur les pouvoirs d'exécution et les peines de façon qu'elles soient conformes aux articles de la *Loi sur la protection des eaux* traitant les infractions et les peines. (Page 60)**
- 8. Que le ministère détermine si des dispositions législatives devraient autoriser les agents d'application chargés des activités de drainage à ordonner l'arrêt immédiat des travaux et à ordonner des mesures correctives. (Page 60)**



9. Que le ministère détermine si les mesures d'exécution dont le personnel peut se servir sont suffisantes afin de savoir si d'autres pouvoirs sont nécessaires pour mettre fin au drainage illégal. (Page 60)

RESSOURCES

Au cours des deux derniers exercices, le gouvernement a considérablement augmenté les ressources en personnel du ministère. Je me suis inquiétée quand même du fait que les demandes de fonds supplémentaires de la part du ministère n'étaient pas accompagnées d'un plan de travail concret et détaillé visant à rattraper rapidement le retard actuel, et de l'absence d'un tel plan quand notre bureau en a fait la demande.

Nous avons suggéré au ministère que son plan inclue une analyse du retard accumulé en ce qui concerne la délivrance des licences et l'application de la loi, ainsi qu'un plan concret visant à absorber ce retard plus rapidement.

Le plan doit inclure un modèle de responsabilité partagée conforme à la politique actuelle du gouvernement sur la délivrance des licences et sur la planification et la gestion des bassins hydrographiques avec les districts de conservation, comme il est expliqué dans le document intitulé Framework for the Future ainsi que dans sa réponse à la recommandation du Conseil de gestion du lac Winnipeg. Ce plan doit permettre aux districts de conservation de participer dès maintenant aux décisions concernant la délivrance des licences de drainage sans attendre les résultats du plan à long terme de deux à dix ans qui est énoncé dans le document du ministère traitant de la planification intégrée des bassins hydrographiques.

Le ministère nous a fourni un document énonçant les principes et les processus à la base de son plan, ainsi que les buts et les objectifs précis permettant d'en mesurer le succès. J'ai accepté le point de vue du ministère selon lequel un plan plus détaillé doit être progressif et prévoir d'autres étapes et améliorations basées sur les résultats des activités et analyses initiales. C'est en tenant compte de ce document et de l'engagement du ministère à mettre en œuvre les recommandations formulées ci-dessous que mon bureau surveillera les progrès du ministère sur le plan administratif au cours des prochaines années.



- 10. Que le ministère établisse un plan de travail concret et détaillé expliquant de quelles façons les nouvelles ressources seront affectées pour éliminer le retard existant tout en répondant aux préoccupations relatives aux nouvelles demandes et à l'application de la loi. (Page 82)**

- 11. Que le ministère mette sur pied une base de données provinciale exigeant l'enregistrement de toutes les demandes de licences et de toutes les plaintes. Il faut que cette base de données permette de faire le suivi des demandes et des plaintes, depuis leur réception jusqu'à leur conclusion. Elle doit également prévoir les formulaires nécessaires ainsi qu'un mécanisme permettant aux gestionnaires de surveiller les progrès accomplis. (Page 69)**

- 12. Que le ministère évalue le personnel et les ressources qui sont nécessaires pour un nouveau processus de délivrance des licences. (Page 92)**

COMMUNICATION

Il faut retrouver confiance dans le système de délivrance des licences et dans le système d'exécution de la loi. Cela exigera un effort de communication important de la part du gouvernement pour montrer à la fois sa volonté et sa capacité de régler les problèmes auxquels se heurtent actuellement les demandeurs de licences de drainage et les personnes qui ont subi les conséquences du drainage non autorisé.

Il faut informer les usagers du système de délivrance des licences de drainage du fait qu'il est nécessaire de tenir compte de l'impact du drainage sur l'environnement et du fait qu'il existe des façons de limiter cet impact.

Les exigences et les dispositions de la Loi et du Règlement portant à la fois sur la délivrance des licences et sur l'application de la loi doivent être clairement communiquées au public concerné, tout comme le rôle du personnel ministériel et d'autres intervenants dans les décisions relatives à la délivrance des licences.



Le ministère doit immédiatement faire participer les districts de conservation aux discussions à la fois sur ce qu'il envisage de faire pour rattraper le retard actuel en matière de délivrance de licences et d'application de la loi, et sur son plan à long terme pour traiter les demandes de licences et répondre aux plaintes.

13. Que le ministère termine et publie son projet de manuel du drainage « écologique » en priorité. (Page 52)

14. Que le ministère informe les districts de conservation de la restructuration de la Section des ouvrages de régularisation des eaux et de la délivrance de licences relatives au drainage, et de ses plans visant à rattraper le retard accumulé dans le traitement des demandes de licences et dans les activités d'exécution de la loi, et qu'il discute le rôle que les districts de conservation veulent jouer dans ce processus. (Page 92)

15. Que le ministère élabore une politique publique bien définie sur l'exécution de la loi et qu'il la communique aux municipalités, aux districts de conservation et au grand public. (Page 65)

Réponse du ministère

De décembre 2007 à avril 2008, nous avons discuté nos résultats et notre ébauche de rapport avec le ministère, et nous avons invité ses représentants à nous fournir des commentaires et à répondre à certains sujets de préoccupation. Nous estimons que cette démarche nous a permis de communiquer directement au ministère les inquiétudes des personnes touchées par les licences relatives à l'utilisation de l'eau et par les mesures d'exécution. Nous avons pu aussi souligner les améliorations administratives qui, selon nous, sont nécessaires pour remédier aux problèmes mis à jour par notre enquête.

Cela m'a également permis de comprendre à quel point le ministère s'efforçait de remédier aux problèmes énoncés, ainsi que sa détermination à regagner la confiance du public dans le processus de délivrance des licences et d'application de la loi.



En réponse à notre rapport définitif, le ministère nous a écrit le 21 avril 2008 pour nous faire part de ce qui suit :

« Le ministère de la Gestion des ressources hydriques tient à remercier le Bureau de l'Ombudsman pour son examen approfondi de l'historique des problèmes de drainage au Manitoba et pour la rédaction de ce rapport soigné. Les décisions concernant les projets de drainage individuels sont parfois complexes et exigent de faire l'équilibre entre les intérêts des propriétaires fonciers touchés, les besoins de l'agriculture et les incidences sur l'environnement.

Le ministère accepte les recommandations de l'Ombudsman. Comme le souligne le rapport, un certain nombre de changements importants se sont déjà produits pour respecter les objectifs de la Stratégie manitobaine de gestion de l'eau. Ce rapport nous fournit une aide précieuse, car il nous permet de recenser nos progrès jusqu'à présent et d'examiner nos priorités pour l'avenir. (trad. libre)

Le ministère pense que les mesures récentes, combinées à celles qui répondront aux recommandations de ce rapport, se traduiront par un système beaucoup plus efficace de délivrance des licences et d'application de la loi en matière de drainage. Les mesures récentes sont notamment les suivantes :

- *Modification de la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau en 2005 pour que l'appel d'un arrêté ministériel ordonnant l'enlèvement d'ouvrages illégaux de régularisation des eaux n'entraîne pas la suspension de l'exécution de l'arrêté pendant que l'appel est en instance.*
- *Autre modification de la Loi en 2006 pour améliorer sa force exécutoire. Les nouvelles dispositions prévoient le pouvoir de nommer des agents chargés de faire appliquer la Loi, de nouveaux pouvoirs d'inspection ainsi que le pouvoir d'autoriser les perquisitions et la saisie d'éléments de preuve.*



- *Création d'une nouvelle Section des ouvrages de régularisation des eaux et de délivrance de licences relatives au drainage et plus que le doublement du nombre de postes dans cette section avec l'ajout de 14 nouveaux postes en 2007. Cette nouvelle section ainsi que le personnel supplémentaire augmente de façon significative la capacité du ministère d'administrer, de faire appliquer et de communiquer efficacement les exigences relatives à l'obtention de licences de drainage.*
- *Création de deux nouveaux postes au sein de la Direction de la gestion des systèmes de régularisation des eaux pour fournir une aide technique aux districts de conservation, aux municipalités et aux propriétaires fonciers privés afin de résoudre les problèmes importants de drainage.*
- *Établissement d'autres bureaux de Gestion des ressources hydriques à Arborg, Stonewall, Shoal Lake, Swan River, Neepawa, Deloraine, Sainte-Anne et Saint-Laurent, les deux derniers bureaux étant dotés d'agents des ressources hydriques bilingues.*
- *Renforcement de la capacité des hauts fonctionnaires par l'ajout d'un nouveau poste de directeur des Services de la réglementation, de qui relève la nouvelle Section des ouvrages de régularisation des eaux et de la délivrance de licences relatives au drainage.*
- *Modification en mars 2008 du Règlement sur les avis d'infractions, pris en application de la Loi sur les poursuites sommaires, afin d'imposer des amendes fixes pour les infractions à la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau. Il est maintenant possible d'établir immédiatement des avis d'infractions assortis d'amendes sur les lieux de l'activité illégale, d'une façon qui ressemble à l'établissement des contraventions routières.*
- *Amélioration du matériel et des logiciels pour faciliter les activités de délivrance des licences et d'application de la loi.*



- *Saisie des données sur les demandes de licences, les plaintes et les activités d'application de la loi dans une base de données pour faciliter le suivi, la mesure du rendement et la production de rapports. Les régions de l'Ouest et de la rivière Rouge se servent de la base de données actuelle depuis de nombreuses années. Un deuxième opérateur de SIG a été engagé pour élargir cette base de données au reste de la province.*
- *Élargissement du modèle de délivrance des licences utilisé dans le district de la rivière Whitemud aux districts de conservation du ruisseau Cooks et de la vallée de la Pembina.*
- *Affectation de tous les agents des ressources hydriques à un district de conservation, lorsqu'il existe, pour faciliter les relations et l'exploitation des connaissances locales. Lorsque les districts de conservation ne sont pas encore formés, les agents sont affectés à un groupe de municipalités organisées grossièrement le long des limites du bassin hydrographique.*
- *Efforts pour informer les municipalités, les districts de conservation, les producteurs agricoles et les groupes de défense de l'environnement des changements dans la structure organisationnelle du ministère et des objectifs à court terme de celui-ci en présentant un exposé à l'Association des municipalités du Manitoba, en novembre 2007, en participant au congrès annuel de l'Association des districts de conservation du Manitoba, en décembre 2007, et en installant un kiosque aux journées agricoles de Brandon, en janvier 2008.*
- *Application des mesures de protection de l'eau recommandées par le Conseil de gestion du lac Winnipeg (consulter www.gov.mb.ca/waterstewardship/pdf/lake_winnipeg_ws/pdf)*



Les mesures destinées à répondre aux recommandations de l'Ombudsman incluront ce qui suit :

- *Élaboration d'une politique qui précise de quelles façons les renseignements techniques exigés des demandeurs de licences de drainage seront obtenus et qui assumera les coûts liés à l'obtention de cette information.*
- *Élimination de la politique d'exemption relative à l'entretien des drains existants, adoption d'une nouvelle définition de l'« entretien » ou des « ouvrages mineurs de régularisation des eaux » et mise en place d'un processus accéléré de délivrance des licences pour autoriser ces activités sous réserve de pratiques exemplaires de gestion.*
- *Encouragement et soutien d'autres districts de conservation pour qu'ils mettent en place un processus semblable au modèle de la rivière Whitemud en matière de délivrance des licences.*
- *Examen des descriptions de postes pour veiller à ce qu'elles fassent clairement la distinction entre les fonctions de consultation et les fonctions de réglementation.*
- *Révision de la Loi sur les droits d'utilisation de l'eau et proposition de modifications nécessaires et appropriées pour renforcer davantage le respect et l'application de la loi. Le ministère examinera les peines prévues dans d'autres lois, notamment dans la Loi sur la protection des eaux, pour déterminer le montant approprié des amendes.*
- *Amélioration du plan actuel visant à rattraper le retard dans le traitement des demandes de licences, l'application de la loi, les enquêtes relatives aux plaintes et les vérifications de conformité.*
- *Élargissement de la base de données actuelle de façon à inclure tout le sud et le centre du Manitoba, et mise en œuvre d'un processus destiné à surveiller les progrès accomplis pour rattraper le retard.*



- *Évaluation continue du complément de personnel et réaffectation des ressources de façon à administrer le processus de délivrance des licences avec une efficacité maximale.*
- *Efforts continus relatifs à la rédaction d'un manuel du drainage écologique. Le ministère envisage de publier ce manuel au cours du présent exercice.*
- *Efforts accrus pour informer les municipalités, les districts de conservation, les producteurs agricoles et les groupes de défense de l'environnement sur les changements apportés aux programmes.*
- *Publication des documents de politique provisoire de délivrance des licences et d'application de la loi élaborés en consultation avec des représentants des districts de conservation, des municipalités, des producteurs agricoles et des organismes de défense de l'environnement, et examen de ces politiques au cours de la prochaine année à la lumière du rapport de l'Ombudsman et d'autres commentaires.*