

# L'eau: enjeux et cadres législatifs



Anne Pineau

et

Maude Pepin Hallé

# Introduction

- Comprendre la portée du projet de loi 92 en droit québécois, canadien et international;
- Revue du cadre législatif provincial;
- Identifier les lacunes et problématiques du projet de loi;
- Dans le but d'identifier les enjeux sur lesquels la CSN souhaitera se prononcer.



# I- Problématiques entourant la législation de l'Eau

---

- La nature de l'eau;
- La multiplicité des paliers gouvernementaux;
- La multiplicité des ministères impliqués;
- L'imbroglie législatif...

## II- Compétences législatives

- A. Compétences fédérales
- B. Compétences provinciales
- C. Compétences concurrentes
- D. Compétences municipales
- E. Droit international



# A. Compétences fédérales

---

- Réserves autochtones;
- Mers territoriales;
- Lacs et rivières des parcs fédéraux;
- Ponts, pipelines et pêcheries;
- Droit criminel;
- Échanges et commerce;
- Pouvoir de dépenser;
- Paix, ordre et bon gouvernement...

## B. Compétences provinciales

- Propriété et droits civils;
- Cours d'eau et fonds des lacs;
- Ressources naturelles;
- Santé et hygiène;
- Municipalités...

## C. Compétences concurrentes

- Agriculture;
- Environnement;
- Transport maritime et eaux interprovinciales;
- Traités internationaux...

# D. Compétences municipales

- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme;
- Loi sur les compétences municipales:
  - Assurer l'écoulement des cours d'eaux [105 LCM];
  - Intervention en cas d'insalubrité;
  - Pouvoir réglementaire en environnement [19 LCM];
  - Distribution d'eau potable et pouvoir réglementaire;
  - Fluoration de l'eau...
- Voir article p. 16, *Quelques impacts de la nouvelle Loi sur les compétences municipales sur les pouvoirs municipaux en matières environnementales*, Daniel Bouchard, D.R.D.E. 2006, S.F.P.B.Q..



# E. Droit international

...

# III. Historique législatif

- Début du XXe siècle;
- 1955: Loi concernant la pollution des eaux
- 1964 et 1965: Loi sur le régime des eaux et création de la régie des eaux du Québec
- 1969: Commission Legendre
- 1972: Loi sur la qualité de l'environnement
- 1984: Règlement sur l'eau potable
- 1992: Sommet de Rio
- 1998: Manifeste de Lisbonne
- 2000: Rapport du BAPE et moratoire sur l'exportation massive de l'eau
- 2001: Nouveau règlement sur l'eau potable
- 2002: Politique nationale de l'eau
- 2008: Projet de loi 92
- 2009: Projet de règlement sur la déclaration obligatoire des prélèvements d'eau

## IV. Cadre législatif provincial actuel

- Code civil du Québec
- Loi sur la qualité de l'environnement
- Loi visant la préservation des ressources en eau
- Loi sur le régime des eaux
- Loi sur le ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs
- Loi sur les forêts
- Loi sur les mines
- Projet de règlement sur la déclaration obligatoire des prélèvements d'eau
- Règlement sur le captage des eaux souterraines
- Règlement sur les eaux embouteillées
- Règlement sur les exploitations agricoles
- Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole
- Décret levant l'application du Règlement sur la réduction de la pollution agricole
- Code de gestion des pesticides

# V. Enjeux provinciaux

- Propriété et statut juridique de l'eau
- Exportation de l'eau
- Accès à l'eau
- Priorité des usages
- Redevances (usagers corporatifs ou individus)
- Qualité de l'eau potable et traitement
- Gestion des eaux usées
- Distribution de l'eau
- État de la ressource et renouvellement
- Pollution et responsabilité: secteur agricole, minier, forestier, métallurgie
- Production d'énergie
- Gestion de l'eau, instances décisionnelles et pouvoirs de surveillance

## VI. Projet de loi 92

- A. État du projet de loi
- B. Principes directeurs
- C. Statut juridique de l'eau
- D. Mécanismes d'autorisation pour les prélèvements d'eau
- E. Priorité des usages
- F. Gouvernance de l'eau
- G. Recours
- H. Financement
- I. Exportation de l'eau

## B. Principes directeurs

- Utilisateur - payeur et pollueur - payeur
- Prévention
- Réparation
- Amendements proposés par le PQ:
  - Transparence
  - Participation

# C. Statut juridique de l'eau

- **CONSIDÉRANT** que l'eau est indispensable à la vie et qu'elle est une ressource épuisable ;
- **CONSIDÉRANT** que l'eau est une ressource faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise et qu'il importe de la préserver et d'en améliorer la gestion pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures ;
- **CONSIDÉRANT** que l'usage de l'eau est commun à tous et que chacun doit pouvoir accéder à une eau dont la qualité et la quantité permettent de satisfaire ses besoins essentiels ;
- **CONSIDÉRANT** que l'État, en tant que gardien des intérêts de la nation dans la ressource eau, se doit d'être investi des pouvoirs nécessaires pour en assurer la protection et la gestion ;
- **Art. 1.** Étant d'intérêt vital, l'eau de surface et l'eau souterraine, dans leur état naturel, sont des ressources qui font partie du patrimoine commun de la nation québécoise et qui ne peuvent être appropriées.  
Ainsi que l'énonce l'article 913 du Code civil, leur usage est commun à tous et elles ne peuvent faire l'objet d'appropriation, sauf dans les conditions définies par cet article. (Nous soulignons)

# D. Mécanismes d'autorisation pour les prélèvements d'eau

- Autorisation ministérielle de 10 ans;
- Autorisation gouvernementale et étude d'impact;
- Prélèvement d'eau: action de prendre de l'eau de surface ou souterraine par quelque moyen que ce soit [Art. 31.74];
- Prélèvements visés [art. 31.75]:
  - Plus de 75 000 litres d'eau par jour;
  - Prélèvement destiné à alimenter un nombre de personnes à déterminer par le gouvernement;
  - Prélèvement destiné à être vendu ou distribué comme eau de source ou eau minérale ou à entrer, comme telle, dans la fabrication, la conservation ou le traitement de produits au sens de la Loi sur les produits alimentaires (chapitre P-29);
  - Prélèvement prélevé hors du bassin du fleuve St-Laurent conformément à la présente loi;



## D. Autorisations (suite)

- Prélèvements ne nécessitant pas d'autorisation [art. 31.75]:
  - Ouvrage destiné à dériver ou retenir l'eau ou à produire de l'énergie hydroélectrique [Art. 31.74];
  - Tous les prélèvements effectués à l'heure actuelle pendant 10 ans (s'ils ne sont pas augmentés);
  - Prélèvement inférieur à 75 000 litres d'eau par jour qui n'est pas visé par les exceptions précédemment mentionnées;
  - Prélèvement temporaire et non récurrent qui est effectué dans une situation d'urgence ou à des fins humanitaires ou de sécurité civile;
  - Tout autre prélèvement déterminé par règlement du gouvernement....



## E. Priorité des usages

- **Art. 2.** Dans les conditions et les limites définies par la loi, chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable.
- Amendement péquiste sous étude: Chaque personne physique a le droit pour sa récréation d'avoir accès au fleuve St-Laurent.
- **Art. 17:** [31.76] LQE
  - **Priorité:** Besoins de la population en matière de santé, salubrité, sécurité civile et alimentation en eau potable.
  - **Conciliation:**
    - Écosystèmes aquatiques à des fins de protection.
    - Agriculture, aquaculture, industrie, production d'énergie et autres activités humaines, dont celles liées aux loisirs et au tourisme.

## F. Gouvernance de l'eau

- Gestion intégrée [Art. 11];
- Organismes des bassins versants;
- Plan directeur de l'eau [Art. 12 et 13];
- Bureau des connaissances sur l'eau [Art.14];
- Principes de développement durable de la Loi sur le développement durable [Art.11];
- À déterminer au cas par cas [Art. 12]

# G. Recours

- Recours existants
  - Civils (Charte, Bon voisinage, etc.);
  - Injonction si non respect de 19.1 de la LQE;
  - Requête en nullité de l'autorisation accordée;
  - Requête en mandamus pour forcer les autorités à introduire un recours;
  - Demander au ministre de tenir une enquête si pollution [art. 117 LQE]
- Recours appartenant au gouvernement :
  - Action en dommages causés à l'eau (art.7);
  - Recours pénaux.
- Recours des municipalités lorsque nuisance ou insalubrité [76 à 82 LQE et 57, 58 LCM]
- Demande d'enquête au ministre lorsque droit à l'eau potable à des fins d'alimentation et d'hygiène est compromis par un prélèvement [art. 25 Projet de loi 92 et 117 LQE]

## H. Financement

- Fonds vert créé en vertu de la Loi sur le développement durable: l'eau retournera à l'eau [art. 15.2 LDD];
- Indemnités des recours en dommages en vertu de l'article 7 [art. 9];
- Droits ou redevances liés à l'utilisation, à la gestion ou à l'assainissement de l'eau [art. 31 t) alinéa 2 LQE];

# I. Exportation de l'eau

« §3. — *Interdiction des transferts d'eau hors Québec*

«**31.105.** Depuis le 21 octobre 1999, il est interdit de transférer hors du Québec des eaux qui y sont prélevées. Toutefois, et sous réserve des dispositions de la sous-section 2, cette interdiction n'est pas applicable aux eaux prélevées pour :

1° la production d'énergie électrique ;

2° être commercialisées comme eau de consommation humaine, pour autant que ces eaux soient emballées au Québec dans des contenants de 20 litres ou moins ;

3° l'approvisionnement en eau potable d'établissements ou d'habitations situés dans une zone limitrophe ;

4° l'approvisionnement de véhicules, tels les navires ou les avions, que ce soit pour les besoins des personnes ou des animaux transportés, ou pour le ballastage ou d'autres besoins liés au fonctionnement de ces véhicules.

«**31.106.** Pour des motifs d'urgence ou humanitaires, ou pour tout autre motif jugé d'intérêt public, le gouvernement peut lever l'interdiction énoncée à l'article 31.105 afin de permettre le transfert d'eau hors du Québec, sous réserve des dispositions de la sous-section 2 et des autres dispositions de la présente loi prescrivant les conditions dans lesquelles tout prélèvement d'eau peut être autorisé.

La levée de l'interdiction peut viser un cas particulier ou porter sur une pluralité de cas.

La décision du gouvernement doit faire état de la situation justifiant la levée de l'interdiction.



## VII. Critiques du projet de loi

---

- Il ne s'agit pas d'une approche holistique et les arrimages avec la multiplicité de loi existantes demeurera conflictuelles;
  - Absence d'encadrement législatif des organismes de bassin versant;
  - Absence d'harmonisation législative en droit municipal, agricole et industriel;
  - Absence d'encadrement des redevances;
  - Gestion intégrée non réussie: objectifs de la politique nationale de l'eau;
  - Plans directeurs non contraignants;
  - Gestion en silo;

# Critiques (suite)

- Notions juridiques inconnues en droit québécois soit la nation québécoise et le patrimoine commun;
- Lacunes quant à la mise en œuvre de transparence et de participation effective des citoyens;
  - Ouverture à la soustraction de projets de prélèvements par règlement;
  - Processus d'autorisations rendues non publiques;
- Gestion des bassins versants ne permet pas une gestion par nappe phréatique;
- Insuffisance de priorisation des usages et non contraignantes pour la création des PDE;
  - Priorisation des usages écosystémiques de l'eau
- Recours en dommages non ouvert à l'initiative citoyenne;
- Motifs pour requérir une enquête ministérielle trop restreints;
- L'emploi du terme « peut » à l'article 7;
- Hiérarchisation des remèdes de l'article 7 pour assurer d'emblée une remise en état;
- Exclusion des projets hydroélectriques des demandes d'autorisation;
- Absence de limites quant au nombre de contenant de moins de 20 litres pouvant être exportés;





# Objectifs atteints par le Projet de loi 92

---

- Statut juridique de l'eau clarifié;
- Soumet les prélèvements d'eau à la nécessité d'une autorisation qui peut être émise avec conditions et durée de 10 ans;
- Amène une certaine transparence par la gestion intégrée et le Bureau des connaissances de l'eau;
- Introduction du principe utilisateur payeur;
- Recours en dommages sans nécessité d'alléguer une faute;
- Compensation inexistante pour la révocation d'une autorisation;



# Propositions

- **Nationalisation de l’embouteillage de l’eau;**
- **Modifier la LQE afin d’intégrer pour l’ensemble des projets le même processus d’autorisation;**
- **Ajouter l’obligation gouvernementale d’informer le public de son intention de transférer massivement de l’eau et tenir des audiences publiques;**
- **Légiférer pour interdire la privatisation des infrastructures municipales d’assainissement ou de distribution des eaux;**
- **Valoriser la consommation d’eau courante plutôt que l’eau embouteillée;**
- **Adoption d’une Charte de l’eau quasi-constitutionnelle ou de droits fondamentaux;**
- **Prévoir des dommages punitifs pour une atteinte intentionnelle à l’eau;**
- **Introduire une définition de la gestion intégrée (référer à la PNE);**
- **Obliger la consignation des bouteilles d’eau en plastique.**

# Conclusions

- Bloquer un tel projet de loi car il est déficient;
- ou s'assurer qu'il n'est qu'une première étape vers une véritable législation cadre de l'eau....

# Références

- **Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des parcs**  
<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/inter.htm>
- **Mémoires des intervenants à la CTE**  
<http://www.assnat.qc.ca/fra/38legislature1/commissions/Cte/depot-pl92-eau.html>
- **Lois provinciales**  
<http://www.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/accueil.fr.html#>
- **Lois fédérales**  
<http://lois.justice.gc.ca/fr/searchadvanced>