

L'eau, chose commune à l'usage de tous : l'État québécois a-t-il les moyens de donner effet à ce statut ?

Suzanne Comtois et Bianca Turgeon

Volume 51, numéro 3-4, septembre-décembre 2010

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/045726ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/045726ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Comtois, S. & Turgeon, B. (2010). L'eau, chose commune à l'usage de tous : l'État québécois a-t-il les moyens de donner effet à ce statut ? *Les Cahiers de droit*, 51(3-4), 617-635. <https://doi.org/10.7202/045726ar>

Résumé de l'article

Prenant acte des difficultés auxquelles s'est traditionnellement heurtée l'attribution effective à l'eau du statut juridique de chose commune à l'usage de tous, les auteures tentent de cerner les moyens de mise en oeuvre des dispositions de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, adoptée en 2009, et elles s'interrogent sur l'aptitude du droit actuel à donner effet à ce statut.

L'eau, chose commune à l'usage de tous : l'État québécois a-t-il les moyens de donner effet à ce statut ?

Suzanne COMTOIS* et Bianca TURGEON**

Prenant acte des difficultés auxquelles s'est traditionnellement heurtée l'attribution effective à l'eau du statut juridique de chose commune à l'usage de tous, les auteures tentent de cerner les moyens de mise en œuvre des dispositions de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, adoptée en 2009, et elles s'interrogent sur l'aptitude du droit actuel à donner effet à ce statut.

In the wake of difficulties that have traditionally hampered the effective granting of water a juridical status as a common commodity for use by everyone, the authors attempt to identify the means for implementing the provisions introduced in the 2009 Act to affirm the Collective Nature of Water Resources and Provide for Increased Water Resource Protection, and question the effectiveness of current legislation for giving full force and effect to such a status.

* Avocate, professeure titulaire, Faculté de droit, Université de Sherbrooke.

** Avocate, L.L.M. (Université de Sherbrooke).

	<i>Pages</i>
1 L'eau, chose commune à l'usage de tous : une reconnaissance tardive	619
1.1 La problématique.....	619
1.2 Les étapes ayant mené à la reconnaissance de l'eau, chose commune.....	620
1.2.1 Le changement d'orientation.....	621
1.2.2 La diversification des procédés d'intervention.....	622
2 Les principaux moyens dont dispose l'État pour mettre en œuvre le droit de la nation québécoise à l'utilisation commune de l'eau	624
2.1 L'accès à une eau potable de qualité.....	625
2.2 La prévalence de l'usage commun de l'eau sur les intérêts particuliers : le régime des prélèvements d'eau.....	630
Conclusion	635

La *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, adoptée en 2009, reconnaît expressément en son préambule, que «l'État, en tant que gardien des intérêts de la nation dans la ressource eau», doit être investi des pouvoirs nécessaires pour assurer la protection et la gestion de l'eau, «patrimoine commun de la nation québécoise¹».

Quatre décennies plus tôt, dans une synthèse historique du droit de l'eau (1663-1969), le professeur Henri Brun reprochait justement au droit positif québécois de faire échec à l'idée que l'eau puisse être une chose commune, à l'usage de tous. Au contraire, affirmait-il, «le droit québécois, depuis les origines, a eu continuellement pour effet de mettre l'eau à la disposition d'intérêts particuliers», pire encore, «d'interdire cet emploi collectif²».

Qu'en est-il aujourd'hui ? L'État québécois a-t-il dorénavant les moyens de donner effet au statut de l'eau, chose commune à l'usage de tous ? C'est dans ce contexte que nous avons choisi de situer notre propos. Tenant pour acquis que le droit de l'eau au Québec ne se résume pas à

1. *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.R.Q., c. C-6.2, art. 1 (ci-après «Loi sur l'eau»); *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.Q. 2009, c. 21, entrée en vigueur en partie le 18 juin 2009 (décret), (2009) 141 G.O. II, 2819, à savoir du préambule et des articles 1 à 17 (ci-après «Loi annuelle sur l'eau»).

2. QUÉBEC, COMMISSION D'ÉTUDE DES PROBLÈMES JURIDIQUES DE L'EAU, *Histoire du droit québécois de l'eau (1663-1969)*, par Henri BRUN, Québec, gouvernement du Québec, 1969, p. 41.

la Loi sur l'eau de 2009 et que la législation québécoise en ce domaine poursuit des finalités multiples, nous tenterons de déterminer dans quelle mesure le droit actuel donne à l'État les moyens nécessaires pour protéger l'eau et assurer la prévalence de l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers liés aux utilisations de l'eau, ressource patrimoniale commune de la nation québécoise.

Notre texte est divisé en deux sections. La première est consacrée à une mise en contexte de la problématique et des principales mesures qui, au cours des 40 dernières années, ont contribué à renforcer la protection juridique de l'eau. Puis, à la lumière des dispositifs législatifs concernant plus particulièrement l'eau potable et les prélèvements d'eau, nous analysons, dans la seconde section, les moyens de mise en œuvre dont dispose l'État pour favoriser l'usage commun de la ressource.

La formule de «l'État gardien des intérêts de la nation dans la ressource» soulève d'autres types de questions telle la signification des concepts de gardien, de patrimoine commun, de nation québécoise et de chose commune dont il aurait été pertinent de traiter. Toutefois, des contraintes d'espace et de temps ne nous ont pas permis de nous y attacher.

1 L'eau, chose commune à l'usage de tous : une reconnaissance tardive

1.1 La problématique

L'échec du droit québécois à protéger l'eau, constat dressé en 1969 par le professeur Henri Brun, s'appuie sur une démonstration accablante. Ainsi, malgré les affirmations attribuant à l'eau le statut de chose commune, ce spécialiste de la question observe ce qui suit :

Le statut patrimonial des eaux courantes a été fixé en fonction des intérêts de la navigation. Les principales mesures de gestion dont elles ont fait l'objet ont eu pour finalités, dans l'ordre, la navigation, le flottage du bois et la pêche. Et même dans les cas où ces utilisations spécifiques ont été déclarées à la disposition du public, les droits généraux et exclusifs des propriétaires riverains ont eu pour conséquence pratique de faire de ceux-ci les seuls usagers légaux des eaux courantes. Les eaux souterraines et pluviales ont par contre été confiées aux propriétaires fonciers, par mesure de bon voisinage³.

L'approche sectorielle dénoncée plus haut, basée sur les usages ou sur le droit de propriété⁴, a mené non seulement à une utilisation individuelle et anarchique, mais, pire encore, à une dégradation de la qualité des eaux

3. *Id.*

4. *Code civil du Bas Canada*, art. 502 et 503.

au Québec, problème dominant de la ressource au dire de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau⁵.

Dans ce contexte, personne ne se surprendra que les chercheurs aient insisté sur l'urgence de recentrer le droit sur la ressource plutôt que sur les usages⁶, de renforcer le statut juridique de l'eau et de revoir le rôle de l'État, ainsi que les règles relatives à la gestion de l'eau⁷.

1.2 Les étapes ayant mené à la reconnaissance de l'eau, chose commune

Dans une étude antérieure, nous avons tracé un aperçu des principaux changements survenus au cours des 40 dernières années en vue de renforcer la protection juridique de l'eau au Québec et d'adapter le régime de gouvernance⁸. Les principaux aspects que nous y avons relevés se situent sur deux axes : un changement d'orientation qui débouche sur l'adoption de la Loi sur l'eau de 2009 et un changement de procédés. Poursuivant notre

-
5. QUÉBEC, COMMISSION D'ÉTUDE DES PROBLÈMES JURIDIQUES DE L'EAU, «Les principes juridiques de l'administration de l'eau. Premier rapport», dans *Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, par Rolland LEGENDRE et autres, 15 octobre 1970, Québec, ministère des Richesses naturelles, Éditeur officiel du Québec, 1975, p. 23-25 (ci-après «Rapport de 1970»). Trois rapports y sont regroupés : le premier avait été déposé en octobre 1970, le deuxième, en novembre 1971 et le troisième, en mars 1972. Voir aussi : CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL, *Le droit québécois de l'eau*, par Guy LORD (dir.) avec la collaboration de Jean-Louis BAUDOIN et autres, vol. 2, Québec, ministère des Richesses naturelles, 1977, p. 888.
 6. Voir notamment : Rapport de 1970, préc., note 5, p. 69, 70, 436 et 437 ; Madeleine CANTIN CUMYN, Michelle CUMYN et Claire SKRINDA, «L'eau, chose commune : un statut juridique à confirmer», (2000) 79 *R. du B. can.* 398 ; Madeleine CANTIN CUMYN, Michelle CUMYN et Claire SKRINDA, *Mémoire à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec. Le statut juridique de l'eau en droit québécois*, consultation publique tenue à Montréal du 23 au 30 novembre 1999, [En ligne], [www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/eau/docdeposes/memoires/memo248.pdf] (26 avril 2010) ; Madeleine CANTIN CUMYN, «Le régime juridique de l'eau, chose commune», dans Catherine CHOQUETTE et Alain LÉTOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Éditions MultiMondes, 2008, p. 67, à la page 76.
 7. QUÉBEC, COMMISSION D'ÉTUDE DES PROBLÈMES JURIDIQUES DE L'EAU, «Proposition de réforme de la législation de l'eau. Troisième rapport», dans *Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, par Rolland LEGENDRE et autres, 14 mars 1972, Québec, ministère des Richesses naturelles, Éditeur officiel du Québec, 1975, p. 423 et suiv. (ci-après «Rapport de 1972») ; COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, rapport 142, t. 1, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2000, p. 55, [En ligne], [www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/eau/index.htm] (3 mai 2010) (ci-après «BAPE, t. 1 »).
 8. Suzanne COMTOIS et Bianca TURGEON, «Propos sur le régime juridique de l'eau au Québec», dans C. CHOQUETTE et A. LÉTOURNEAU (dir.), préc., note 6, p. 99.

démarche, nous expliquerons dans le présent texte en quoi ces changements intègrent l'idée de l'eau, chose commune, et contribuent à y donner effet.

1.2.1 Le changement d'orientation

La première étape franchie en vue de renforcer le statut juridique de l'eau remonte à l'adoption, en 2002, de la Politique nationale de l'eau (PNE), dont l'orientation principale a pour objet de réformer le mode de gouvernance de manière à « rendre plus explicite la reconnaissance de l'eau comme patrimoine collectif⁹ ». En instaurant un mode de gestion intégré et participatif, la PNE renforce l'idée qu'il revient à tous les acteurs dans le domaine de l'eau de concilier les usages, mais ultimement à l'État d'arbitrer les conflits de façon à donner priorité à la satisfaction des besoins collectifs et à assurer la préservation de la ressource pour les générations futures.

Sur le plan fonctionnel, la PNE réaménage les procédés d'intervention selon un paradigme s'inspirant du mode de gestion par résultat introduit en 2000 par la *Loi sur l'administration publique*¹⁰. L'approche et la démarche méthodologique qui la sous-tendent résident, pour l'essentiel, en l'énonciation d'une série d'objectifs et d'indicateurs de performance pour chacun des axes d'intervention qui y sont définis. Dans le contexte de la mise en œuvre de la PNE, le gouvernement a la responsabilité d'évaluer la progression vers l'atteinte des résultats attendus et de produire un rapport périodique faisant état, notamment, du bilan des réalisations, des ressources investies et des outils législatifs, réglementaires, administratifs ou techniques conçus pour soutenir les acteurs.

La *Loi sur le développement durable* poursuit l'effort d'intégration entrepris par la PNE en incorporant, au cadre de gestion des projets gouvernementaux, une série de principes directeurs devant être pris en considération, par l'administration publique, dans l'exercice de ses multiples pouvoirs¹¹. Cependant, ce sera finalement la *Loi sur l'eau* de 2009 qui viendra consolider les assises du régime de protection de l'eau. D'abord, elle confirmera le statut juridique de l'eau comme ressource collective¹²,

9. QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*, Québec, Environnement Québec, 2002, p. 17, [En ligne], [www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/politique-integral.pdf] (16 février 2010) (ci-après « PNE »).

10. *Loi sur l'administration publique*, L.R.Q., c. A-6.01, art. 1, al. 1.

11. *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., c. D-8.1.1, art. 1, al. 1 et art. 3 et 6. L'administration publique inclut notamment le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, de même que les organismes du gouvernement et les entreprises du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*, L.R.Q., c. V-5.01.

12. Rapport de 1972, préc., note 7, p. 297-303.

faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise¹³. Ensuite, elle énoncera certains principes découlant de ce statut de chose commune,¹⁴ dont le droit d'accès et d'usage collectif de l'eau potable¹⁵, et elle confiera à l'État le rôle de gardien des intérêts de la nation dans la ressource¹⁶. Enfin, elle consacrera législativement le régime de gestion intégrée par bassin versant¹⁷.

1.2.2 La diversification des procédés d'intervention

Le changement d'orientation du droit de l'eau s'est traduit par une diversification à la fois des sources du droit, des acteurs et des procédés d'intervention. L'État demeure actif, mais son rôle est plus modeste. À la différence du droit réglementaire classique caractérisé par une logique de commandement autoritaire¹⁸, qui constituait jusqu'alors le modèle dominant, les nouveaux procédés d'intervention, dont la gestion par bassin versant, privilégient une gouvernance associative¹⁹. En interaction avec les autres acteurs du domaine de l'eau (issus des secteurs privé et public

13. Loi sur l'eau, préc., note 1, art. 1.

14. *Id.* Au sens de l'article premier de la Loi sur l'eau, cette ressource ne peut être appropriée, sauf dans les conditions définies par la loi, dont le Code civil; art. 913 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64. Sur le statut juridique de l'eau, voir notamment: M. CANTIN CUMYN, M. CUMYN et C. SKRINDA, «L'eau, chose commune: un statut juridique à confirmer», préc., note 6, et *Mémoire à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec. Le statut juridique de l'eau en droit québécois*, préc., note 6; M. CANTIN CUMYN, préc., note 6, à la page 67. Voir aussi Gaële GIDROL-MISTRAL, «Le statut juridique de l'eau douce au Québec au regard du projet de loi sur la protection et la gestion de l'eau», midi-conférence 2009-2010 «Droit et environnement» de la Faculté de droit, Université de Sherbrooke, 17 février 2010 [non publiée]; Gaële GIDROL-MISTRAL, «La gestion de l'eau vue par le prisme de la propriété collective», conférence «Rendez-vous international de l'eau» de la Faculté de droit, Université de Sherbrooke, 2 juin 2009 [non publiée].

15. Loi sur l'eau, préc., note 1, art. 2 et 4-7.

16. *Id.*, préambule, al. 4. Le concept de gardien est analysé dans le texte de Raphaëlle GROULX-JULIEN, sous la direction de Denis LEMIEUX, *Les notions d'État gardien et d'État fiduciaire dans la Loi sur l'eau*, note de recherche, Québec, Université Laval, 2009, [En ligne], [www.crcde.ulaval.ca/fileadmin/fichiers/fichiersDroit/pdf/NotederechercheRaphaelle.oct09.pdf] (19 avril 2010). Voir aussi, sur le rôle de l'État, le Rapport de 1972, préc., note 7, p. 421 et suiv.

17. Loi sur l'eau, préc., note 1, art. 12-15.

18. Cette expression vient de l'anglais: *command and control*.

19. Il existe, sur ce thème une importante doctrine. Voir généralement: Daniel MOCKLE, *La gouvernance, le droit et l'État. La question du droit dans la gouvernance publique*, Bruxelles, Bruylant, 2007, sur la place du droit dans la gouvernance, les mécanismes néoréglementaires et, notamment aux pages 199-208: «L'évaluation des politiques publiques et le choix des instruments»; Pierre ISSALYS, avec la collaboration de Michel BOURQUE, *Répartir les normes. Le choix entre les formes d'action étatique*, rapport de recherche, Québec, Société de l'assurance automobile du Québec, 2000, qui se penche

ou de groupes de citoyens), l'État élabore les règles et les procédés de mise en œuvre, collabore à la surveillance, négocie des ententes, arbitre les conflits, et ainsi de suite²⁰. Il en résulte un droit éclaté. Au niveau inférieur, cela donne un droit infraétatique négocié et concret, créé sur mesure, plutôt qu'un droit abstrait à caractère général et impersonnel. Au centre, se trouve le noyau dur du droit étatique composé des lois-cadres telles la *Loi sur la qualité de l'environnement*²¹, la *Loi sur l'eau* de 2009 et la *Loi sur le développement durable*, auxquelles s'ajoutent les lois sectorielles²², ainsi que les règlements et politiques administratives afférents. En surplomb, apparaissent les normes supraétatiques d'application obligatoire ou dont l'influence se fait sentir au niveau transnational, international ou communautaire. Ces dernières sortant de notre propos, nous n'en traiterons pas dans le présent texte.

Outre cette inflation normative, de nouveaux procédés censés refléter davantage les valeurs démocratiques et les caractéristiques essentielles de l'eau (sa mobilité, son caractère vital, multiforme et multifonctionnel²³) se sont ajoutés aux mécanismes traditionnels. À titre d'exemple, la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, officialisée dans la *Loi sur l'eau* de 2009, prévoit l'utilisation de deux nouveaux outils de gestion, soit le plan directeur de l'eau et le contrat de bassin. Parmi les autres mécanismes impliquant une décentralisation susceptible d'avoir un impact sur la protection juridique de l'eau, mentionnons les attestations d'assainissement, les instruments économiques, notamment l'écoconditionnalité appliquée dans le secteur de l'agriculture²⁴, et la déclaration obligatoire des prélèvements

sur la façon de concevoir de nouvelles formes de réglementation et de mettre en œuvre des techniques non réglementaires. Voir aussi Jacques CHEVALLIER, «La régulation juridique en question», *Droit et société* 2001.49.827.

20. Comme le révèle la doctrine, la diversification des sources du droit et des procédés n'est pas propre à la gestion de l'eau ni à la protection de l'environnement, ce phénomène touchant l'administration publique dans son ensemble.
21. *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (ci-après «LQE»).
22. Voir notamment: *Loi sur le régime des eaux*, L.R.Q., c. R-13; *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q., c. C-61.1; *Loi sur les forêts*, L.R.Q., c. F-4.1; *Loi sur les mines*, L.R.Q., c. M-13.1; *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1; *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., c. C-47.1; *Loi sur les pesticides*, L.R.Q., c. P-9.3.
23. Rapport de 1970, préc., note 5, p. 69.
24. Ce mécanisme conditionne, au respect de certaines exigences environnementales ou d'efforts consentis en vue d'améliorer la performance sur le plan environnemental, l'accès à des programmes de soutien financier: PNE, préc., note 9, p. 59 et 60. Cela trouve application en vertu du Programme de remboursement d'une partie des taxes foncières municipales administré par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec: *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et*

d'eau²⁵, première étape du système de redevances sur l'eau dont il sera question dans la section 2. Comme la gestion intégrée par bassin versant, l'effectivité de ces régimes suppose une volonté, voire un devoir, de coopération des divers ministères et autres acteurs visés.

Les changements d'orientation et de procédés survenus posent de nouveaux défis sur le plan de la mise en œuvre. Comment s'articulent les différents procédés d'intervention? Quels types de relations les divers niveaux administratifs engagés dans la protection juridique de l'eau entretiennent-ils? Plus précisément, dans quelle mesure les structures, les règles et les mécanismes qui régissent la manière de jouir de la ressource convergent-ils pour assurer la prévalence de l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers? Afin de dégager de l'information utile à ce propos, nous entreprendrons ci-dessous, l'analyse de la Loi sur l'eau et d'autres dispositifs législatifs concernant l'eau potable et le régime des prélèvements d'eau.

2 Les principaux moyens dont dispose l'État pour mettre en œuvre le droit de la nation québécoise à l'utilisation commune de l'eau

Au titre des usages protégés, la Loi sur l'eau ne reconnaît expressément que le droit de chaque personne physique d'accéder à l'eau potable pour ses besoins essentiels, c'est-à-dire son alimentation et son hygiène²⁶. En corollaire, pour préserver la jouissance commune et pérenne de la ressource, les prélèvements à des fins industrielles ou commerciales sont soumis à la délivrance d'une autorisation. Enfin, sans en faire un droit strict, la Loi sur l'eau habilite le ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) à prendre des mesures afin de favoriser l'accès public au fleuve Saint-Laurent et d'autres cours d'eau pour permettre notamment à toute personne « d'y circuler dans les conditions prévues à l'article 920 du Code civil²⁷ ».

de l'Alimentation, L.R.Q., c. M-14, art. 36.2 (5); *Règlement sur l'enregistrement des exploitations agricoles et sur le paiement des taxes foncières et des compensations*, (1997) 129 G.O. II, 1600 [c. M-14, r. 1], art. 12, modifié par le *Règlement modifiant le Règlement sur l'enregistrement des exploitations agricoles et sur le remboursement des taxes foncières et des compensations et d'autres dispositions réglementaires*, (2007) 139 G.O. II, 3947, art. 9; QUÉBEC, LA FINANCIÈRE AGRICOLE, *Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles*, 16 juin 2010, section VII.1 « Conditions environnementales », p. 10 et suiv., [En ligne], [www.fadq.qc.ca/fileadmin/fr/cent_docu/docu_deci/loi_regl/prog/asraprog.pdf] (14 septembre 2010).

25. *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau*, (2009) 141 G.O. II, 4467 [r. Q-2, r. 3.2.1].

26. Loi sur l'eau, préc., note 1, art. 2.

27. *Id.*, art. 3.

La mise en œuvre du droit d'accès à l'eau potable commande un contrôle de la qualité et des utilisations. Bien qu'elle oblige toute personne à « prévenir ou, à défaut, à limiter les atteintes qu'elle est susceptible de causer aux ressources en eau²⁸ », la Loi sur l'eau confie ultimement à l'État le rôle de « gardien des intérêts de la nation dans la ressource²⁹ ». Nous étudierons dans ce qui suit, les principaux moyens dont dispose l'État pour assurer à chacun le droit d'« accéder à une eau dont la qualité et la quantité permettent de satisfaire ses besoins essentiels³⁰ » et, le cas échéant, pour arbitrer les conflits d'usages de l'eau dans l'intérêt collectif.

2.1 L'accès à une eau potable de qualité

La réglementation directe demeure la méthode d'intervention privilégiée pour garantir l'accès à une eau potable de qualité, car il s'agit d'un intérêt vital. Principal titulaire du pouvoir réglementaire, le gouvernement du Québec a édicté à cet égard une série de règlements afin d'assurer la qualité de l'eau distribuée.

Ces règlements s'articulent selon un modèle appelé « approche à barrières multiples³¹ ». Les normes ainsi élaborées permettent successivement de protéger les sources d'approvisionnement, d'assurer un fonctionnement adéquat des équipements et de garantir l'innocuité de l'eau qui est distribuée³².

Adoptés pour la plupart sous l'autorité de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, les règlements ont pour objet premier le contrôle de la pollution et des rejets de substances dans l'eau. Les installations de captage et les activités les plus susceptibles d'entraîner la contamination des sources d'approvisionnement, dont les activités industrielles, agricoles et pétrolières ainsi que l'enfouissement de matières résiduelles ou de sols contaminés, sont assujetties à un ensemble de règles contraignantes : ont ainsi

28. *Id.*, art. 5.

29. *Id.*, préambule, al. 4. Pour une étude de la notion d'« État gardien », voir R. GROULX-JULIEN et D. LEMIEUX, préc., note 16.

30. Loi sur l'eau, préc., note 1, préambule, al. 3.

31. Hugo TREMBLAY et Paule HALLEY, « Le droit de l'eau potable au Québec », (2008) 49 *C. de D.* 333, 353 et suiv., ont dernièrement tracé un portrait détaillé du régime juridique de la protection de l'eau destinée à la consommation humaine.

32. *Id.*, 341-353.

été adoptées des normes de localisation³³, de qualité³⁴, de construction des équipements³⁵, de technologie et de procédés³⁶ et même des normes édictant la nature et la fréquence des contrôles de qualité³⁷. L'adéquation de ces normes éminemment spécialisées est largement tributaire des données scientifiques ou techniques disponibles et de l'appréciation qu'en fait l'autorité réglementaire.

Sur le plan procédural, le caractère unilatéral de l'élaboration des règlements est tempéré par la procédure du *notice and comment* instituée dans la *Loi sur les règlements*³⁸ et, au stade de l'application, par la délégation de pouvoirs de surveillance conférés à certains destinataires de ces normes. Ainsi, les papetières, des raffineries de pétrole et des agriculteurs sont tenus de faire l'autocontrôle de leurs rejets et, à cette fin, d'élaborer des plans d'action ou de tenir des registres attestant les suivis effectués³⁹, ou les deux à la fois. D'autres acteurs, pour leur part, ont

-
33. *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, (2002) 134 G.O. II, 3539 [r. Q-2, r. 1.3]; *Règlement sur les exploitations agricoles*, (2002) 134 G.O. II, 3525 [c. Q-2, r. 11.1], art. 1.
34. Ce sont, par exemple, les normes de qualité de l'eau distribuée ou les concentrations maximales des rejets industriels déversés dans les effluents ou les eaux de lixiviation: *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, (2007) 139 G.O. II, 3899 [c. Q-2, r. 12.2], art. 10-42; *Règlement sur les matières dangereuses*, (1997) 129 G.O. II, 6681 [c. Q-2, r. 15.2], art. 3; *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, (2003) 135 G.O. II, 1441 [c. Q-2, r. 18.1.01], annexe 1; *Règlement sur les effluents liquides des raffineries de pétrole*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 6, art. 4-13; *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, (2001) 133 G.O. II, 4574 [c. Q-2, r. 6.01], art. 29.
35. Voir, par exemple, le *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*, (2007) 139 G.O. II, 697 [c. Q-2, r. 23.01], art. 44.
36. Ces procédés seront utilisés en fonction de la source d'approvisionnement et des risques de contamination auxquels elle est susceptible d'être exposée: *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, (2001) 133 G.O. II, 3561 [c. Q-2, r. 18.1.1], art. 5-7.
37. Voir par exemple: *id.*, art. 11-21; *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, préc., note 34, art. 7; *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*, préc., note 35, art. 58; *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, préc., note 34, art. 30.
38. *Loi sur les règlements*, L.R.Q., c. R-18.1.
39. Voir par exemple: *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, préc., note 34, art. 2 (Programme de prévention et d'intervention contre les rejets accidentels); *Règlement sur les effluents liquides des raffineries de pétrole*, préc., note 34, art. 14 et suiv. (registre des analyses) et art. 17 (rapport mensuel); *Règlement sur les exploitations agricoles*, préc., note 33, art. 22 et 25 (plan) et 9.2, 16, 27, 34 et 48.3 (registres): l'épandage de matières fertilisantes est permis, mais seulement s'il est effectué en conformité avec un plan agroenvironnemental que l'exploitant doit établir et faire signer par un agronome, ce dernier devant assurer le suivi et produire un rapport sur la fertilisation réellement faite. Voir aussi, notamment, concernant l'autocontrôle: *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, préc., note 34, art. 4-10 (Programme de contrôle des eaux souterraines); *Règlement sur le stockage et les centres de transfert de sols contaminés*,

l'obligation de faire procéder à une vérification de conformité par un expert externe, comme l'exigent les textes en matière d'enfouissement de résidus polluants⁴⁰ ou d'analyse des échantillons d'eau⁴¹.

Les municipalités ont également un rôle à jouer dans la protection de l'eau potable. Elles doivent, en vertu de la *Loi sur les compétences municipales*, assurer la gestion des eaux usées et des services d'eau et disposent de pouvoirs autonomes de réglementation dans le domaine de l'environnement⁴². Aux termes de cette loi et de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*⁴³, il leur revient, de plus, d'adopter des règlements municipaux en vue de la mise en œuvre de la Politique de protection des rives, du littoral et des zones inondables⁴⁴.

Le recours à des normes contraignantes demeure donc le moyen privilégié pour assurer la protection juridique de la qualité de l'eau potable.

préc., note 35, art. 20 (registre) et 25 (rapport); *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles*, (2005) 137 G.O. II, 1880 et (2006) 138 G.O. II, 1433 [c. Q-2, r. 6.02], art. 39 et 40; *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, préc., note 36, art. 22 (registre).

40. Voir par exemple: *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles*, préc., note 39, art. 36; *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, préc., note 34, art. 37; *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, préc., note 34, art. 10; *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, préc., note 34, art. 120. Ces règlements confient à des professionnels l'attestation de l'état de fonctionnement, de l'efficacité et de la fiabilité des systèmes qui doivent permettre d'éviter la contamination, notamment de la nappe phréatique.
41. Les échantillons doivent être transmis à un laboratoire agréé: *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, préc., note 36, art. 31; *Règlement sur les effluents liquides des raffineries de pétrole*, préc., note 34, art. 20; *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, préc., note 34, art. 8.
42. *Loi sur les compétences municipales*, préc., note 22, art. 4 (4) et 19. Les municipalités peuvent effectuer des travaux de raccordement ou d'entretien aux frais des propriétaires (art. 25 et 25.1), et, à l'égard de l'alimentation en eau, la Loi sur l'eau restreint à certaines situations bien précises les cas où la municipalité peut suspendre les services d'eau (art. 27). À titre de responsables de l'application du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 8, art. 4, les municipalités ont de plus la responsabilité de délivrer les permis de construction découlant de ce règlement.
43. *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, préc., note 22, art. 113, al. 2 (16) et al. 3, art. 115, al. 2 (4).
44. *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, (2005) 137 G.O. II, 2180 [c. Q-2, r. 17.3], art. 6.1, al. 2. Cette politique doit être obligatoirement intégrée au schéma d'aménagement et de développement proposé dans la LQE, préc., note 21, art. 2.1; le ministre conserve de plus un droit de regard pour s'assurer de la conformité, du schéma d'aménagement et de développement élaboré par les municipalités régionales et des règlements municipaux, avec la politique en question: *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, préc., note 22, art. 53.13 et 165.2.

Cependant, l'importance vitale de l'eau exige aussi l'engagement de chacun à prévenir et à limiter les atteintes à la ressource ou à participer d'une autre manière à sa protection. D'où la réglementation serrée de chacune des étapes de la source au robinet et l'adoption de dispositifs législatifs d'autocontrôle permettant de décentraliser la surveillance et les contrôles de qualité. Ce sont autant de moyens susceptibles d'assurer le droit d'accès à une eau potable de qualité reconnu dans la Loi sur l'eau.

En effet, comme le souligne le professeur Issalys, la délégation du contrôle d'application a l'avantage de favoriser une prévention plus systématique des atteintes à l'environnement et de répartir de manière plus précise les responsabilités : « Du point de vue du ministre, plus le centre de gravité de l'application se déplace vers l'autocontrôle, plus l'inspection a de chances d'intervenir préventivement plutôt que correctivement, plus l'obligation de sécuriser les équipements apparaît comme incombant au premier chef à leur utilisateur⁴⁵. » Les problèmes détectés peuvent ainsi faire l'objet d'interventions à un stade où ils sont plus faciles à corriger ou avant que ne soit causé un dommage grave ou irréversible. L'autocontrôle permet aussi un emploi optimal des moyens publics de surveillance ; le fait que l'État n'a pas la responsabilité de tout surveiller permet de concentrer les moyens disponibles sur les cas les plus menaçants⁴⁶. Malgré le doute qu'il soit possible d'entretenir relativement à l'effectivité ou l'efficacité de telles mesures⁴⁷, elles sont cohérentes au regard du principe de la prévention énoncé dans la *Loi sur le développement durable*, réitéré dans la *Loi sur*

45. P. ISSALYS, avec la collaboration de M. BOURQUE, préc., note 19, p. 132 et 133.

46. *Id.*

47. Ce doute surgit notamment en raison du risque de confusion, sinon de complications, qui résulte parfois du manque d'intégration des multiples niveaux administratifs et procédés engagés dans la mise en œuvre du droit de l'eau au Québec, tels que le MDDEP, les municipalités locales et régionales et d'autres organismes administratifs (par exemple, la Commission du territoire et des activités agricoles qui délivre aussi des permis en considérant la réglementation environnementale) (*Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q., c. P-41.1, art. 62, al. 2 (4)). Pour des exemples qui illustrent de façon concrète les difficultés d'intégration des divers niveaux et procédés, voir notamment : Johanne BRASSARD, « La gestion des cours d'eau en vertu de la *Loi sur les compétences municipales* : un nouveau régime municipal à apprivoiser », dans SERVICE DE LA FORMATION CONTINUE, BARREAU DU QUÉBEC, vol. 317, *Développements récents en droit municipal (2010)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 279 ; Daniel BOUCHARD et Hélène GAUVIN « Plus l'eau a de gardiens, plus elle est en péril... », (2010) 51 C. de D. 879 et Robert DAIGNEAULT, « Autorisations environnementales : le chassé-croisé entre ministère et municipalités », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, vol. 241, *Développements récents en droit de l'environnement (2006)*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 421.

l'eau de 2009, puisque la prévention et l'engagement de chacun quant à la protection de la ressource sont devenus des devoirs⁴⁸.

Par ailleurs, « même si l'inspection étatique n'intervient qu'en seconde ligne dans le contrôle de conformité, elle doit pouvoir déboucher au besoin sur des interventions immédiates et énergiques⁴⁹ ». Dans le cas de la protection de l'eau, l'État dispose à cet égard de plusieurs moyens pour sanctionner le non-respect des règles et apporter des correctifs.

D'abord, du point de vue administratif, le gouvernement ou le ministre peuvent, le cas échéant, révoquer les autorisations administratives s'il y a défaut de conformité avec les exigences prescrites⁵⁰. Ensuite, les multiples règlements pour protéger le droit de chacun d'accéder à l'eau potable sont assortis de sanctions pénales dont la sévérité varie selon la gravité des infractions commises et croît en cas de récidive⁵¹. L'écart important entre les peines minimales et maximales laisse d'ailleurs à l'autorité une vaste discrétion pour adapter la sanction aux circonstances particulières de l'infraction⁵². Dans le cas précis des infractions liées à la propagation des cyanobactéries, communément appelées « algues bleu-vert », l'augmentation du niveau des amendes est de plus une avenue considérée⁵³.

Sur le plan civil, la *Loi sur la qualité de l'environnement* et, plus précisément, la *Loi sur l'eau* de 2009 imposent à l'auteur du dommage des obligations de remise en état ou de réparation⁵⁴. L'article 6 de la *Loi sur l'eau* dispose à cet égard que « [t]oute personne est tenue de réparer, dans les

48. *Loi sur l'eau*, préc., note 1, art. 5; *Loi sur le développement durable*, préc., note 11, art. 6, plus particulièrement les paragraphes (e) et (i).

49. P. ISSALYS, avec la collaboration de M. BOURQUE, préc., note 19, p. 134.

50. Voir par exemple : LQE, préc., note 21, art. 122.1.

51. *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, préc., note 34, art. 141; *Règlement sur les exploitations agricoles*, préc., note 33, art. 44; *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, préc., note 34, art. 58-60; *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, préc., note 36, art. 47 et 48; *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, préc., note 34, art. 14.

52. Dans les règlements étudiés ici, la peine maximale représente parfois jusqu'à 20 fois la peine minimale.

53. Le gouvernement envisage de renforcer à nouveau le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*, préc., note 42, art. 44, afin de prévenir les apports de phosphore dans le cours d'eau : QUÉBEC, MDDEP, *Rendez-vous stratégique sur les algues bleu-vert. Plan d'intervention sur les algues bleu-vert : prévenir, protéger et restaurer*, Québec, 2007, p. 3, [En ligne], [www.mddep.gouv.qc.ca/eau/algues-bv/rendez-vous/plan_intervention_abv.pdf] (13 mai 2010). Les amendes possibles en vertu de ce règlement ont déjà fait l'objet d'une majoration en 2000 : *Règlement modifiant le Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*, (2000) 132 G.O. II, 4367, art. 71.

54. Voir par exemple : LQE, préc., note 21, art. 114.1.

conditions définies par la loi, les dommages qu'elle cause aux ressources en eau⁵⁵ ». Au terme de l'article 8, il revient au Procureur général, titulaire exclusif du recours, d'intenter une action en réparation au nom de l'État gardien lorsque, par le fait, la faute ou l'acte illégal d'une personne, des dommages sont causés aux ressources en eau⁵⁶.

Outre les mécanismes dont l'objet est d'assurer la qualité de l'eau potable distribuée, le respect du droit d'accès à l'eau, chose commune à l'usage de tous, appelle un contrôle et un arbitrage des usages qui garantissent la prévalence de l'intérêt collectif sur les intérêts particuliers. Nous étudierons ci-dessous les moyens dont l'État québécois dispose à cette fin.

2.2 La prévalence de l'usage commun de l'eau sur les intérêts particuliers : le régime des prélèvements d'eau

« [L]e Québec possède une part relativement importante des réserves d'eau douce sur la planète » et jouit d'une quantité importante d'eau renouvelable par année⁵⁷. La ressource est à ce point abondante que la nécessité d'organiser juridiquement la gestion de l'eau et de donner priorité à certains usages ou de chercher à les restreindre dans l'objectif de protéger son accès et son usage commun n'est apparue que tardivement.

Cette ressource vitale est toutefois vulnérable et peut être mise en danger par les pratiques de consommation, comme chacun a pu le constater à l'occasion de pénuries d'eau survenues dans diverses municipalités⁵⁸, de controverses relatives aux usages conflictuels ou de la demande croissante d'eau de la part de gros consommateurs tels que les piscicultures, le milieu

55. Loi sur l'eau, préc., note 1, art. 6.

56. Ce recours se prescrit par dix ans et a pour objet tout préjudice écologique nuisant à la qualité ou à la quantité des ressources en eau (*id.*, art. 11).

57. Marcel BOYER, « L'eau : une ressource à valoriser », dans C. CHOQUETTE et A. LÉTOURNEAU (dir.), préc., note 6, p. 31, à la page 35, se référant au document suivant : CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU CENTRE-DU-QUÉBEC, *Portrait de l'environnement du Centre-du-Québec*, novembre 2001, chap. 2 « L'eau », [En ligne], [<http://crecq.iquebec.com/documents/portrait/CHAP%202.pdf>] (13 mai 2010).

58. QUÉBEC, GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS, *Rapport. Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble*, Québec, gouvernement du Québec, 2008, annexe 6 « Pour un usage judicieux et rationnel de l'eau : la création d'une régie de l'eau », p. 249, [En ligne], [www.cirano.qc.ca/fin/tarification/RapportFR_GTTSP.pdf] (13 mai 2010) : « Selon une enquête réalisée par Environnement Canada, en 2004, 14,1 % des 510 municipalités répondantes ont révélé avoir connu des pénuries d'eau. Le problème provenait soit de la source, soit de l'usine de traitement ou encore du réseau de distribution. »

agricole, les papetières, les entreprises d'embouteillage d'eau ou l'industrie minière⁵⁹.

La PNE et, plus récemment, la Loi sur l'eau encadrent la gestion de l'eau dans une perspective de développement durable. Cette loi énonce à cet effet que « [l]a protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable⁶⁰ ». Elle instaure un nouveau régime d'autorisation des prélèvements ayant pour objet d'établir une répartition rationnelle de l'eau qui postule la prévalence de l'usage commun sur les intérêts particuliers et veut assurer la pérennité de la ressource.

Ce régime repose certes sur des principes précis, que nous avons étudiés à la section 2.1, dont le droit d'accès de chacun à une eau potable de qualité et la responsabilité de l'État d'en assurer la prévalence « en tant que gardien des intérêts de la nation dans la ressource eau⁶¹ ». Cependant, il demeure au stade de projet. Il en sera ainsi tant que ne seront pas adoptés les règlements afférents et mises en vigueur les dispositions législatives dont il tire sa source⁶².

Aux fins d'arbitrage des conflits d'usages, le MDDEP—ou le gouvernement, au regard de prélèvements d'eau assujettis à la procédure d'évaluation et d'examen de l'impact prévu dans la section IV.I de la *Loi sur la qualité de l'environnement*—dispose d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice est encadré par la Loi sur l'eau⁶³. De plus, bien que les

59. BAPE t. 1, préc., note 7, p. 18 et 19.

60. Loi sur l'eau, préc., note 1, art. 3.

61. *Id.*, préambule, al. 4.

62. Loi annuelle sur l'eau, préc., note 1, art. 19 et 22. Lorsque les modifications à la LQE entreront en vigueur, le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs sera investi du pouvoir d'autoriser les prélèvements d'eau, sous réserve des précisions quant au type de prélèvement contenues dans la Loi sur l'eau, de 75 000 litres et plus par jour. Des exceptions seront définies dans le futur article 31.75, al. 2 (1) (b) de la LQE : Loi annuelle sur l'eau, préc., note 1, art. 19. Des dispositions particulières sont prévues pour les prélèvements dans le bassin du fleuve Saint-Laurent et pour les transferts hors de ce bassin (*id.*, art. 31.90 et suiv.). Les dispositions pertinentes ne sont pas encore en vigueur, mais il est à espérer qu'elles ne tarderont plus à l'être, puisque le gouvernement a annoncé le 27 avril 2010 le dépôt du *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau* (projet), (2010) 142 G.O. II, 1702, qui devrait s'appliquer à compter de janvier 2011 : QUÉBEC, MDDEP, communiqué, « Redevance sur l'eau : pour une utilisation responsable de la ressource », 27 avril 2010, [En ligne], [www.mddep.gouv.qc.ca/Infuseur/communiqu.asp?no=1665] (5 mai 2010)

63. Loi annuelle sur l'eau, préc., note 1, art. 19, insérant l'article 31.78, qui prévoit que les articles 31.76 et 31.77 s'appliquent aussi au gouvernement dans les cas où la loi lui confère le pouvoir de délivrer les autorisations à la suite de la procédure d'évaluation et d'examen de l'impact sur l'environnement.

autorisations ainsi décernées soient valides pour dix ans⁶⁴, le ministre a le pouvoir de les reconsidérer et même de les révoquer, lorsque des données nouvelles témoignent de la présence d'«un risque sérieux pour la santé publique ou pour les écosystèmes aquatiques⁶⁵». Dans un contexte d'urgence, ce pouvoir d'ordonnance pourrait être exercé sans que soit donnée au titulaire l'occasion de présenter des observations⁶⁶. Enfin, comme nous l'avons indiqué précédemment, le Procureur général pourrait en outre intenter un recours à l'encontre d'un titulaire d'autorisation lorsque, «par le fait, la faute ou l'acte illégal [de ce dernier], des dommages sont causés aux ressources en eau⁶⁷».

Au stade de la délivrance d'une autorisation, la première limite imposée par la Loi sur l'eau à l'exercice de la discrétion conférée au ministre ou au gouvernement est la nécessité de satisfaire en priorité les besoins de la population en matière de santé, de salubrité, de sécurité civile et d'alimentation en eau potable⁶⁸. Le cadre d'exercice du pouvoir d'autorisation du ministre décrit aux articles 31.76 et 31.77 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁶⁹ prévoit l'obligation de concilier les besoins: «1^o des écosystèmes aquatiques, à des fins de protection; [et] 2^o de l'agriculture, de l'aquaculture, de l'industrie, de la production d'énergie et des autres activités humaines, dont celles liées aux loisirs et au tourisme». Pour prendre une décision, le ministre doit tenir compte en outre de l'impact environnemental⁷⁰ et d'autres incidences qu'aurait le prélèvement autorisé à la fois sur les droits d'utilisation d'autres personnes, sur la répartition et la disponibilité de la ressource, sur l'évolution prévisible des milieux visés et sur leur développement économique⁷¹. L'autorisation de prélèvement peut, le cas échéant, être assortie de conditions plus sévères que celles qui sont prévues dans les règlements⁷². Ces balises législatives seront

64. *Id.*, insérant l'article 31.81, al. 1.

65. *Id.*, insérant l'article 31.85, al. 1 et 2. À noter que le ministre peut également intervenir à l'égard d'un prélèvement qu'il n'a pas lui-même autorisé pour faire cesser ou limiter ledit prélèvement pour une période de 30 jours.

66. *Id.*, insérant l'article 31.85, al. 3.

67. Loi sur l'eau, préc., note 1, art. 8.

68. Loi annuelle sur l'eau, préc., note 1, art. 19, insérant l'article 31.76.

69. Des conditions particulières sont prévues pour les prélèvements dans le bassin du Saint-Laurent (*id.*, insérant les articles 31.92 à 31.94).

70. *Id.*, insérant l'article 31.77, al. 1.

71. *Id.*, insérant l'article 31.77, al. 1 (1)-(4).

72. *Id.*, insérant l'article 31.79.

éventuellement complétées par des règlements édictés par le gouvernement sous l'autorité de la *Loi sur la qualité de l'environnement*⁷³.

Sur le plan de la participation au processus décisionnel, la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit que le ministre doit également prendre en considération les observations que le public lui a communiquées relativement à ce prélèvement d'eau⁷⁴, mais elle n'institue, à cette fin, aucun processus de consultation préalable. Seuls les projets de prélèvements soumis à la procédure d'évaluation et d'examen de l'impact sur l'environnement relevant du gouvernement sont assujettis, aux termes de cette loi, à la tenue d'une audience publique⁷⁵.

Ne pas obliger le ministre à consulter le public, ne serait-ce que de manière informelle, avant de décerner une autorisation heurte les « principes de transparence et de participation » énoncés dans la *Loi sur l'eau*⁷⁶. Cette omission surprend d'autant plus que l'importance de ces décisions est non négligeable. Sauf exception, seuls les prélèvements supérieurs à 75 000 litres par jour sont assujettis au régime d'autorisation de la *Loi sur l'eau*

73. *Id.*, art. 22 (2), insérant le sous-paragraphe (2.7) au paragraphe (s) de l'article 46 (non en vigueur) de la LQE, préc., note 21, qui prévoit le pouvoir du gouvernement d'adopter des règlements en vue de « prescrire des règles de répartition des eaux, de manière à concilier les intérêts ou besoins des diverses catégories d'utilisateurs ». À cette fin, le gouvernement pourra même interdire un usage particulier de l'eau, ce qui aurait effet à l'égard des demandes d'autorisation déjà présentées au ministre, mais encore à l'étude (*id.*, insérant le sous-paragraphe (2.2) au paragraphe (s) de l'article 46 de la LQE : « interdire [...] tout prélèvement destiné à satisfaire les besoins en eau d'une ou plusieurs catégories d'usage »).

74. *Id.*, art. 19, insérant l'article 31.77, al. 2.

75. *Id.*, insérant l'article 31.78 ; LQE, préc., note 21, art. 31.3 (droit de demander une audience publique) ; *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 9, art. 6 et suiv.

76. *Loi sur l'eau*, préc., note 1, art. 7. Le nouveau régime d'autorisation prévoit aussi que l'information sera mise à la disposition du public, mais *a posteriori*, dans les cas où le ministre procède à une réévaluation d'une autorisation sur la foi de données nouvelles ou complémentaires et rendra une ordonnance en vue de modifier l'autorisation ou de faire cesser le prélèvement (*Loi annuelle sur l'eau*, préc., note 1, art. 19 insérant l'art. 31.85). Or, faut-il en conclure que l'information accessible au public est restreinte à cette situation, et aux autres où l'accès y est prévu précisément (comme dans le cas d'une demande de prélèvement dans le bassin du Saint-Laurent, lorsqu'elle doit être soumise au Conseil régional des ressources en eaux des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent (*id.*, art. 22 insérant l'art. 31.94)) ou convient-il de considérer que les principes de la *Loi sur l'eau* doivent avoir effet dans tous les cas où les autorités publiques détiennent des renseignements sur les ressources en eau ?

de 2009⁷⁷. De plus, la conciliation des usages opérée dans le contexte des autorisations de prélèvement suppose une connaissance « écosystémique » du milieu et des usages conflictuels⁷⁸. Il est donc étonnant, dans ces conditions, de constater que la *Loi sur la qualité de l'environnement* n'aménage aucune interrelation entre le ministre et les divers forums responsables, dans d'autres contextes, de concilier les usages et de préserver la ressource, notamment les organismes de bassin versant chargés d'élaborer en concertation des plans directeurs de l'eau et de négocier des contrats de bassin.

Privé de contrepoids, le mécanisme de mise en œuvre des autorisations de prélèvement se trouve en décalage par rapport aux principes et aux orientations mis en avant dans la Loi sur l'eau. Cependant, il n'est pas trop tard pour y remédier puisque, comme nous l'avons mentionné plus haut, ce régime n'est encore qu'au stade de projet. Ainsi, dans la mesure où le seul texte réglementaire en vigueur à ce jour a justement pour objectifs de connaître l'ampleur des utilisations de la ressource, d'évaluer l'impact des prélèvements et d'éviter les conflits d'usages⁷⁹, le Bureau des connaissances sur l'eau institué par la Loi sur l'eau de 2009 pourrait susciter la participation et associer les divers forums de l'eau à sa mission⁸⁰. À quoi bon multiplier les structures et les procédés si chacun travaille en vase clos et si l'information et les connaissances acquises par les divers forums qui partagent une mission commune ne se rendent pas au décideur? Une meilleure articulation, plus forte et plus claire, entre les divers niveaux et

77. Des exceptions seront définies dans l'article 31.75, al. 2 (1) (b) de la LQE, préc., note 21 (*id.*, art. 19). Toutefois, le gouvernement pourra soumettre des prélèvements soustraits à l'autorisation du ministre à l'autorisation des municipalités visées (*id.*, art. 22, insérant le sous-paragraphe (2.1) au paragraphe (s) de l'article 46 de la LQE).

78. PNE, préc., note 9, p. 15 : « responsabilisation des acteurs de l'eau quant à leur propre gestion de la ressource et aux impacts de leurs décisions sur l'ensemble des autres usagers et des acteurs concernés dans une perspective à long terme et écosystémique ».

79. *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau*, préc., note 25, art. 1 (l'italique est de nous) :

Le présent règlement a pour objet d'assurer une meilleure *connaissance* et une meilleure *protection* de l'environnement en permettant au gouvernement, par la déclaration de la quantité des prélèvements d'eau, d'*évaluer la répercussion* de ces prélèvements sur les *ressources en eau* et sur les *écosystèmes* et de lui permettre d'établir les moyens de *prévenir les conflits d'usage* de cette ressource.

Il vise de plus à *induire des comportements* plus responsables au regard de l'utilisation de l'eau en amenant les plus importants préleveurs d'eau au Québec, par une *reddition de compte* des prélèvements effectués, à prendre davantage conscience :

1° de la *valeur intrinsèque* de cette ressource ;

2° de la responsabilité de chacun de la préserver en *qualité et en quantité suffisantes* pour répondre aux besoins des générations actuelles et à venir.

80. Loi sur l'eau, préc., note 1, art. 16, al. 1 et 2.

procédés s'impose, nous semble-t-il, pour pouvoir donner pleinement effet à l'esprit et aux principes qui sous-tendent la Loi sur l'eau.

Conclusion

Notre étude forcément non exhaustive de la législation et de la réglementation de l'eau au Québec révèle que d'importants progrès ont été faits, au cours des 40 dernières années, sur le plan de la protection juridique de l'eau. Les objectifs sont mieux définis. Ils le sont d'abord dans la réglementation destinée à contrôler les rejets de substances polluantes dans l'environnement, laquelle concerne de façon spécifique la protection des sources d'approvisionnement. Ils le sont aussi, plus généralement, dans des lois-cadres dont les principes fondent un régime dans lequel l'intérêt général prévaut sur les intérêts particuliers. Les règles de la Loi sur la qualité de l'environnement qui encadrent les prélèvements d'eau désignent également comme objectif prioritaire la satisfaction des besoins essentiels de la population et pourvoient à une répartition plus ordonnée et rationnelle des autres usages. L'aspect qui est moins clair, par contre, est la capacité juridique de l'État de donner effet à ces principes. Notre analyse de la législation et de la réglementation révèle des failles dans l'articulation des divers niveaux et procédés d'intervention. Ces failles, qui trahissent une certaine incohérence, remettent en question, à notre avis, l'aptitude des mécanismes de contrôle des usages à déboucher sur une intervention efficace.