

La Politique de l'eau à renforcer

Yenny Vega Cardenas

Number 757, June 2012

L'eau du Québec entre nos mains

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/66545ac>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre justice et foi

ISSN

0034-3781 (print)

1929-3097 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Vega Cardenas, Y. (2012). La Politique de l'eau à renforcer. *Relations*, (757), 16–17.

La Politique de l'eau à renforcer

La Politique nationale de l'eau et la loi sur l'eau sont d'importantes avancées pour préserver et mieux gérer cette ressource au Québec, mais beaucoup reste à faire pour y réussir.

YENNY VEGA CARDENAS

L'auteure est candidate au doctorat en droit à l'Université de Montréal; ses recherches portent sur le droit de l'eau en Amérique du Nord

Le Québec bénéficie d'une situation hydrographique extrêmement favorable, puisque la majeure partie de son territoire est composée d'eau douce. Cependant, il a longtemps géré cette ressource d'une manière permissive qui a entraîné sa pollution. Depuis les années 1980, la législation sur l'eau a commencé à se développer avec parcimonie, l'État et la population prenant conscience de l'importance de s'attaquer aux diverses sources de pollution de l'eau.

Ce n'est qu'en 2002 que le Québec s'est doté d'une Politique nationale de l'eau, à la suite de la vaste consultation sur la gestion de l'eau organisée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 1999. Depuis, le cadre réglementaire concernant l'eau se développe graduellement dans le but de la préserver pour les générations futures, telle étant la volonté exprimée par la population québécoise. Plus particulièrement, cette politique a inspiré l'adoption, en 2009, de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, communément appelée la loi sur l'eau.

L'EAU, CHOSE COMMUNE

Le premier enjeu ciblé dans la Politique nationale de l'eau concerne le statut de l'eau. Ainsi, la politique et la loi confirment le caractère collectif et non appropriable de cette ressource, et ce tant en ce qui concerne l'eau de surface que l'eau souterraine. Plus particulièrement, la loi considère l'eau en tant que « chose commune » (article 1) faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise. Ce concept implique la responsabilité de conserver ce patrimoine avec ses caractéristiques initiales, dans le but de le transmettre aux nouvelles générations.

Compte tenu de la reconnaissance de l'eau en tant que chose commune non commercialisable, son exportation sous la forme de prélèvements massifs est interdite, sauf pour des motifs humanitaires. Malgré cette interdiction, l'exportation d'eau dans des contenants de 20 litres ou moins est permise, malgré le mécontentement de certains groupes environnementaux et sociaux. En effet, ce type de commerce semble aller à l'encontre du statut de l'eau en tant que chose commune non appropriable¹.

Ce statut de « chose commune » implique également l'accès à l'eau pour la satisfaction des besoins humains. À cet égard, la loi reconnaît le droit à l'eau potable qui a été largement invoqué par les groupes sociaux lors de la consultation publique de 1999. Cependant, cela n'est pas suffisant: encore faut-il le mettre en œuvre. La législation existante est limitée et ne reconnaît pas que ce droit peut être compromis par des infrastructures inadéquates ou par la pollution. Actuellement, seul celui qui estime que son droit à l'eau potable est compromis par un prélèvement d'eau peut demander la tenue d'une enquête au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Or, en plus de ce recours auprès du ministre, la loi aurait dû prévoir des recours judiciaires permettant d'assurer la protection immédiate du droit à l'eau, puisque celui-ci est intimement lié au droit à la vie.

UNE GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU

Un deuxième enjeu de la Politique cible l'amélioration de la gouvernance de l'eau au Québec. À ce sujet, la Politique adopte le modèle de gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Le Québec décide ainsi de passer d'une gestion



plutôt sectorielle à une gestion intégrée de l'eau. Celle-ci vise à faire une plus grande place à la participation citoyenne et à concilier les différents usages, tout en considérant le bassin comme un tout qui doit être préservé. Mis en place progressivement, ce modèle n'a été incorporé dans la législation qu'au moment de l'adoption de la loi sur l'eau, en 2009. Ainsi, la loi reconnaît un statut légal aux organismes de bassins versants, qui étaient toutefois déjà reconnus *de facto* par le gouvernement et la population. Ce modèle pose de grands défis, puisque plusieurs de ces organismes doivent gérer les eaux de territoires très vastes. Par conséquent, ils doivent composer avec des acteurs de forces inégales, concilier des intérêts différents et négocier avec plusieurs représentants de différentes juridictions, de nombreuses municipalités et MRC (municipalités régionales de comté) pouvant se trouver au sein d'un même organisme.

En ce qui concerne la gestion locale de la ressource, tout indique, à la suite de la consultation du BAPE, que la population préfère une gestion publique de l'eau. En conséquence, la politique prévoit que les infrastructures reliées à l'eau demeurent de propriété publique, tout comme le contrôle des services d'eau. Cependant, la *Loi sur les compétences municipales* accorde aux municipalités la possibilité d'exploiter elles-mêmes ou en partenariat avec des compagnies privées les systèmes d'aqueduc, d'égout ou d'assainissement. La porte a ainsi été ouverte à la partici-

Un enjeu de la Politique concerne la protection des écosystèmes aquatiques. Sur cette question, la législation actuelle souffre d'une lacune importante puisqu'elle n'assure pas la protection des quantités d'eau suffisantes pour garantir leur pérennité.

pation du capital privé dans la gestion de l'eau. Néanmoins, plusieurs municipalités se sont abstenues jusqu'ici de privatiser ces services.

Il est important de souligner que, même si les municipalités possèdent des pouvoirs non négligeables en matière de gestion de l'eau, le gouvernement québécois a conservé un pouvoir de contrôle et de surveillance important. Tant la *Loi sur les compétences municipales* que la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la nouvelle loi sur l'eau confèrent au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs d'importants pouvoirs en ce qui concerne la protection, la gestion et la conservation de l'eau pour tous les usages.

1. Voir Madeleine Cantin Cumyn, «L'eau, une ressource collective: portée de cette désignation dans la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*», *Les Cahiers de Droit*, vol. 51, n^{os} 3-4, 2010.

À ce sujet, la loi sur l'eau attribue au ministère le contrôle de l'utilisation de la ressource pour certains usages comme les prélèvements de plus de 75 000 litres d'eau par jour, pour lesquels un régime de permis a été instauré. Un permis est accordé après étude du dossier, pour une période n'excédant pas dix ans. Il s'agit d'une réponse à la demande de plusieurs acteurs sociaux d'imposer des redevances aux grands utilisateurs qui profitent d'un libre accès à l'eau.

Le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau, adopté en 2010, vise les grandes industries consommatrices d'eau comme les embouteilleurs, les entreprises d'aliments, de pâtes et papiers et d'extraction de pétrole ou de gaz. Il prévoit que ces redevances servent à financer des infrastructures dédiées à la distribution, à l'assainissement et à la dépollution de l'eau. Or, les montants des redevances – qui vont de 0,0025\$ à 0,07\$ par mètre cube – paraissent dérisoires, surtout considérant les montants beaucoup plus élevés exigés ailleurs dans le monde. En effet, les redevances devraient être suffisamment élevées pour encourager les économies d'eau.

L'ENJEU DE LA CONSERVATION

Enfin, un troisième enjeu de la Politique concerne la protection des écosystèmes aquatiques. Sur cette question, la législation actuelle souffre d'une lacune importante puisqu'elle n'assure pas la protection des quantités d'eau suffisantes pour garantir leur pérennité. En effet, afin d'assurer la durabilité de la ressource, on devrait allouer de l'eau aux activités économiques seulement lorsque les besoins de base de la population sont satisfaits. Or, la loi actuelle ne consacre pas cette hiérarchie des usages et, de ce fait, les écosystèmes aquatiques se trouvent en concurrence avec les usages économiques. Dans le contexte où de nouveaux projets d'exploitation de ressources naturelles comme les mines ou le gaz de schiste se développent au Québec, cet enjeu de conservation de l'eau – qui implique de hiérarchiser les usages – devient crucial.

En somme, la législation est un outil approprié pour mettre en œuvre les grands principes consacrés dans la Politique nationale de l'eau et éviter qu'elle ne demeure lettre morte. Toutefois, il reste encore beaucoup de travail à faire. Tout d'abord, il faut améliorer le cadre réglementaire en adoptant un régime qui protège efficacement le droit à l'eau, qui établit une hiérarchie des usages garantissant la protection des écosystèmes et qui ajuste à la hausse les redevances imposées aux grands consommateurs d'eau comme les industries. Ensuite, il faut voir à appliquer la réglementation existante. En effet, il n'est pas suffisant d'avoir un cadre législatif bien structuré; encore faut-il que celui-ci soit appliqué. Cela est absolument nécessaire pour assurer la préservation des ressources en eau pour les générations à venir. ●

Yvan LaFontaine,
Entraves, 2009,
infographie et burin,
78 x 62 cm