

LA PRÉSERVATION DE L'EAU FACE À LA POLLUTION INDUSTRIELLE : LE RÔLE DE L'ÉTAT QUÉBÉCOIS

Yenny VEGA-CARDENAS¹

Lex Electronica, vol. 17.1 (Été/Summer 2012)

Sommaire

INTRODUCTION	1
I. LE CONTEXTE QUEBÉCOIS	2
A. L'ÉTAT DES RESSOURCES EN EAU	2
B. L'INDUSTRIALISATION.....	4
II. LE RÔLE DE L'ÉTAT QUEBÉCOIS FACE A LA POLLUTION INDUSTRIELLE.....	4
A. LA POLLUTION INDUSTRIELLE ET LES PROGRAMMES D'ASSAINISSEMENT DES EAUX USEES	5
B. LA PROTECTION DES RESSOURCES EN EAU ET LA SANCTION DES POLLUEURS	7
C. L'ÉTAT QUEBÉCOIS : LE GARDIEN DES RESSOURCES EN EAU	8
CONCLUSION	10
BIBLIOGRAPHIE	11

Introduction

L'eau, ressource précieuse et essentielle à la vie, a joué et joue toujours un rôle fondamental dans le développement des sociétés. Le Québec, qui dispose de près de 3 % des ressources en eau douce de la planète, a longtemps géré cette ressource selon une rationalité permissive, ce qui a encouragé la pollution de celle-ci. La pollution industrielle, l'intensification de l'agriculture, et l'urbanisation ont contribué à la pollution de plusieurs ressources hydriques, dont le fleuve Saint-Laurent. Ainsi, malgré l'abondance incontestable de l'eau au Québec, la pollution menace directement la disponibilité de cette dernière pour tous les usages (I).

Dès 1978, le Québec commence à réaffirmer le rôle de l'État dans la protection et la préservation de l'eau. À ce sujet, un programme d'assainissement des eaux, associé à une législation plus contraignante, a permis de récupérer les eaux des fleuves et des rivières les plus polluées et ainsi d'améliorer la qualité de l'eau. Le secteur industriel, composé de plusieurs usines manufacturières, métallurgiques et de pâtes et papiers, a été le premier visé par ces programmes, puisque ces industries sont à l'origine des rejets de polluants ayant déjà occasionné une baisse de la biodiversité.

¹ Yenny Vega Cardenas est candidate au doctorat en droit à l'Université de Montréal, détient une maîtrise en droit des affaires et un baccalauréat en droit de la même institution. Ses recherches portent sur la question de l'eau douce en Amérique du Nord.

En 2001, suite à la consultation publique sur l'eau organisée par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), la population québécoise s'est dotée d'une *Politique nationale de l'eau* qui confirme le caractère collectif de l'eau et encourage la gestion publique et intégrée de cette ressource. Plus récemment, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*² adoptée en 2009 a réaffirmé le rôle de l'État en tant que fiduciaire des ressources en eau dans le but de les préserver et de les gérer pour les générations futures (II).

I. Le contexte québécois

Le Canada est considéré comme une grande puissance hydrique. En effet, ses cours d'eau déversent près de 9 % de la totalité des ressources en eau renouvelable de la planète³. Le Québec, quant à lui, est l'une des provinces canadiennes les mieux nanties en eau douce. Cependant, la disponibilité de l'eau pour tous les usages pourrait se voir compromise en raison de l'augmentation de la demande et de son inégale distribution, mais surtout en raison du fait que les différents usages dont elle peut faire l'objet sont susceptibles d'en compromettre sérieusement la qualité (A).

Le Québec est un joueur important dans l'économie canadienne et mondiale, en particulier en ce qui concerne les industries des produits du bois, des pâtes et papiers et de l'hydroélectricité⁴. En outre, le Québec est très riche en ressources minières et s'est classé comme *leader* mondial dans la production de magnésium et d'aluminium, des ressources naturelles dont l'exploitation nécessite d'importantes quantités d'eau⁵. Ainsi, l'économie québécoise dépend de façon importante de l'abondance et de l'accessibilité de l'eau dans la province (B).

A. L'état des ressources en eau

Le Canada possède de nombreuses ressources hydriques. Sur les 10 millions de km² que compte son territoire, environ 900 000 km² sont composés d'eau douce⁶. En outre, disposant d'une population de seulement 32 millions d'habitants, la disponibilité *per capita* atteint les 94 353 m³ par an⁷. Pour sa part, le Québec est la province canadienne qui possède la plus grande surface de son territoire occupé par de l'eau douce⁸. Recevant près de 750 millimètres

² *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, L.R.Q. 2009, c. 21.

³ RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Superficie terres et eaux douces*, Ottawa, Centre canadien de télédétection, Division GéoAccès, 2001, en ligne : <<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/learningresources/facts/surfareas.html>> (Consulté le 11 septembre 2011).

⁴ . GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE FINANCES, *Profil économique et financier du Québec*, Québec, Bibliothèque nationale, édition 2006, p. 11, en ligne : <http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/pfq_2006.pdf> (Consulté le 12 septembre 2011).

⁵ *Id.*

⁶ RESSOURCES NATURELLES CANADA, préc., note 2.

⁷ *Id.*

⁸ RESSOURCES NATURELLES CANADA, *L'Atlas du Canada, Distribution de l'eau*, [Ressource électronique], en ligne : <<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/maps/freshwater/distribution/1>> (consulté le 1 décembre 2011).

d'eau en précipitations chaque année⁹, elle s'approvisionne principalement à même les eaux de surface.

Le Québec est doté d'une situation hydrographique extrêmement favorable. En effet, sur un territoire de 1 535 843 km², 176 928 km² sont composés d'eau. Il compte environ 50 000 lacs, 130 000 rivières et ruisseaux¹⁰ et bénéficie du système fluvial du Saint-Laurent. Enfin, les réserves en eaux souterraines sont évaluées à près de 200 milliards de mètres cubes¹¹. Compte tenu de l'abondance des ressources hydriques au Québec, les conflits d'usages y sont peu fréquents¹²; c'est plutôt la pollution des cours d'eau qui est à l'origine de son indisponibilité pour certains usages.

Les principales causes de pollution de l'eau de surface ou souterraine sont d'origine humaine. L'agriculture cause une bonne partie de la pollution en raison principalement de l'utilisation de fertilisants et de l'application massive de pesticides sur les terres agricoles¹³. La production porcine, quant à elle, touche plus particulièrement les eaux souterraines¹⁴.

Ensuite, les usages domestiques contribuent de façon non négligeable à la pollution des ressources en eau du Québec. L'utilisation de certains détergents, des fosses septiques mal entretenues et des rejets de produits pharmaceutiques constituent également des sources de pollution¹⁵.

Enfin, le secteur industriel, qui est essentiellement composé d'usines manufacturières, métallurgiques et de pâtes et papiers, rejette une importante quantité de polluants dans l'eau. Il semble que le traitement des eaux usées ne serait pas assez efficace pour neutraliser la totalité des produits chimiques qui sont rejetés par ces entreprises¹⁶. D'ailleurs, l'industrialisation au Québec est à l'origine d'une partie importante de la pollution des ressources en eau de la province, comme nous aurons l'occasion de le constater dans les pages qui suivent.

⁹ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *La gestion de l'eau au Québec, document de consultation publique*, Québec, Gouvernement du Québec, 1999, p. 18-19, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/consultation/themes2.htm>> (consulté le 5 septembre 2011).

¹⁰ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Situation et caractéristiques*, Québec, Ministère d'immigration et communautés culturelles, 2008, en ligne, <<http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/avantages/territoire/situation-caracteristiques/index.html>> (consulté le 11 novembre 2011).

¹¹ MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Guide technique captage d'eau souterraine pour des résidences isolées*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007, p. B6 et B.9, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/souterraines/guide.pdf#page=27>> (consulté le 10 novembre 2011).

¹² *Id.* Cependant, il peut y avoir des cas plus problématiques, comme celui de la rivière Yamaska, où la demande en eau a déjà atteint 1,6 fois son propre débit à certaines périodes.

¹³ Normand ROUSSEAU, Patrick LEVALLOIS, Nadine ROY, Julie DUCROCQ, Suzanne GINGRAS, Pierre GÉLINAS et Hélène TREMBLAY, *Étude sur la qualité de l'eau potable dans sept bassins versants en surplus de fumier et impacts potentiels sur la santé*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2004.

¹⁴ BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE), *Rapport, sur l'inscription de la production porcine dans le développement durable*, Québec, (BAPE), septembre 2003, p. 188 et suiv.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ EAU SECOURS!, *La pollution et contamination de l'eau*, novembre 2006, en ligne : <http://www.eausecours.org/public/Eau_Dossiers_thematiques/Pollution/1aouverture.htm> (consulté le 5 juillet 2008)

B. L'industrialisation

Depuis les débuts de la colonisation, l'eau s'est avérée une ressource clé pour le peuplement et le développement de la société québécoise. Celle-ci est passée d'une société plutôt agraire à une société industrialisée, mais elle est toujours demeurée dépendante de l'abondance de ses ressources hydriques. En effet, l'abondance de la ressource dans la province jouerait un rôle important dans le développement des entreprises et des industries qui nécessitent de grandes quantités d'eau dans le cadre de leur processus de production.

Au Québec, l'industrialisation est à l'origine d'une grande partie de la pollution de plusieurs ressources hydriques, et ce, depuis la fin du XIXe siècle et le début du XXe siècle. Mais c'est surtout après la Seconde Guerre mondiale que l'accélération de l'industrialisation a amené une dégradation de la qualité des ressources hydriques du Québec de façon préoccupante¹⁷.

À compter de 1978, le Québec a lancé un programme d'assainissement des eaux qui, conjointement avec une législation plus contraignante, a permis de récupérer les eaux des fleuves et des rivières les plus polluées et d'améliorer ainsi la qualité de l'eau. Cependant, on doit noter que la qualité de l'eau du fleuve Saint-Laurent ne dépend pas uniquement du Québec, mais également de l'Ontario et de plusieurs États fédérés américains situés sur les abords des Grands Lacs, qui se trouvent en amont de ce réseau hydrique. Depuis de nombreuses années, la région des Grands Lacs a fait des efforts afin d'améliorer la qualité de l'eau, puisque ce réservoir est menacé par la pollution industrielle, municipale et agricole. En effet, des espèces envahissantes et des contaminants toxiques ont déjà occasionné une baisse notable de la biodiversité¹⁸.

Cette situation a amené le gouvernement du Québec à se positionner sur l'importance de mettre l'accent sur la protection de la qualité des eaux. En effet, l'abondance de l'eau au Québec peut devenir illusoire lorsqu'on en affecte sérieusement la qualité.

II. Le rôle de l'État québécois face à la pollution industrielle

À la suite d'une industrialisation rapide, le Québec commence à se préoccuper de la qualité de ses ressources en eau. Ainsi, en 1968, le gouvernement du Québec crée la *Commission Legendre*, chargée de se pencher sur les problèmes juridiques de l'eau au Québec¹⁹. Cette commission a recommandé de développer un cadre réglementaire plus strict pour protéger la

¹⁷ Une étude de l'état du Saint-Laurent dans les années 1970 menait à une première prise de conscience de la mauvaise qualité des eaux de surface, ce qui a poussé en 1978 le lancement du Programme d'assainissement des eaux du Québec. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, préc., note 9.

¹⁸ ENVIRONNEMENT CANADA, « Bassin Grands Lacs – Saint-Laurent : un géant d'eau douce » (2006) 61 *Envirozine, l'actualité environnementale canadienne*, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/EnviroZine/french/issues/61/feature2_f.cfm> (consulté le 10 novembre 2011).

¹⁹ Rolland LEGENDRE, MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES, *Premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, Québec, Ministère des richesses naturelles, 1970.

qualité de l'eau, ce qui était devenu un problème criant à l'époque²⁰. Elle proposait de renforcer le rôle de l'État québécois afin qu'il y ait un meilleur contrôle sur l'utilisation de l'eau²¹.

Le Québec, préoccupé par l'état déplorable des cours d'eau à l'époque, décide de s'attaquer à la pollution industrielle, qui était à l'origine de rejets de contaminants particulièrement difficiles à décomposer. Ainsi, le Québec lance des programmes visant à contrôler les rejets industriels et renforce la législation concernant l'assainissement des eaux (A). Par la suite, le droit contemporain de l'eau a graduellement évolué par l'adoption de nombreux règlements et de diverses modifications des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (ci-après L.Q.E)²², qui ont octroyé au Ministère de l'Environnement des pouvoirs importants pour préserver les écosystèmes et sanctionner les pollueurs (B). Enfin, avec l'adoption de la *Politique nationale de l'eau*²³ et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*²⁴, le Québec réaffirme le rôle de l'État en tant que fiduciaire de la ressource dans le but de la préserver pour les générations à venir (C).

A. La pollution industrielle et les programmes d'assainissement des eaux usées

Les programmes d'assainissement des eaux étaient une priorité pour améliorer la qualité des eaux du Québec, notamment suite au lancement du programme de dépollution des cours d'eau en 1978. Dans cette mouvance, le gouvernement décide de s'attaquer particulièrement au problème du rejet des contaminants industriels dans l'environnement. À cet égard, il adopte en 1988 le Programme de réduction des rejets industriels (PRRI)²⁵, qui a mené à la modification de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E)²⁶ et à l'adoption de règlements particuliers afin d'encadrer la façon de procéder à des rejets de polluants dans l'eau. Entre autres, l'article 31.10 de la L.Q.E. a consacré l'interdiction du rejet de contaminants dans l'environnement résultant de l'exploitation d'un établissement industriel, tant que le ministre n'a pas délivré une attestation d'assainissement. En d'autres termes, les établissements industriels devaient désormais se procurer des permis pour polluer.

En 1993, les exigences pour l'obtention de l'attestation d'assainissement ont été établies par le *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel*²⁷. Ce règlement fait partie de la stratégie d'intervention pour combattre la pollution industrielle, stratégie qui a ciblé les secteurs industriels dont les rejets ont le plus d'impact sur l'environnement.

²⁰ *Id.*, 31.

²¹ *Id.*

²² *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q. c. Q-2.

²³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*, Environnement Québec, 2002. En ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/>> (consulté le 6 septembre 2011).

²⁴ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, préc., note 2.

²⁵ DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS, QUÉBEC, *Le Programme de réduction des rejets industriels et l'attestation d'assainissement*, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/programmes/prri/index.htm> (Consulté le 8 février 2012).

²⁶ *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc., note 21.

²⁷ *Règlement sur les Attestations d'assainissement en milieu industriel*, (1993) 601, G.O. II, 3377.

L'attestation d'assainissement vise à contrôler les émanations des industries en appliquant le principe « pollueur-payeur ». De la sorte, l'établissement industriel doit payer des frais annuels fixes pour l'obtention d'une telle attestation, plus un montant supplémentaire qui s'ajoute en fonction des quantités de certains contaminants qui sont rejetés dans l'environnement. Préalablement à la délivrance d'une telle attestation, toutefois, le Ministère doit ouvrir une période de consultation publique en rendant accessibles tant la demande d'attestation que le projet d'attestation à octroyer. Une fois une telle attestation octroyée, elle est valide pour une période de 5 ans, qui peut être renouvelée suite à une demande à cet effet²⁸. Il est important de souligner que compte tenu du caractère technique de ces projets d'attestation, le public n'a jamais participé à ces consultations. En effet, seule une personne connaissant suffisamment les contaminants et leur impact sur l'environnement serait en mesure de se prononcer. Bref, le caractère technique de l'attestation d'assainissement empêche les citoyens de participer efficacement à la délivrance d'un tel permis.

Dans le cadre de sa stratégie pour dépolluer les cours d'eau et contrôler les rejets de contaminants industriels, le gouvernement a ciblé les secteurs des pâtes et papiers, de l'industrie minérale et de la transformation des métaux comme étant les premiers à devoir se prévaloir d'une telle attestation. Des réunions ont eu lieu entre les représentants de ces secteurs et ceux du gouvernement afin d'élaborer conjointement et de façon concertée les différents outils à utiliser pour la délivrance desdites attestations. Le processus de délivrance des attestations d'assainissement a commencé en 1998 et les premières d'entre elles ont été délivrées en juin 2000²⁹.

Une première analyse des rejets des eaux usées sur le milieu a établi que la qualité de l'eau s'était considérablement améliorée, bien que certaines industries dépassaient la norme³⁰. En conséquence, vers la fin de l'année 2004, le Ministère a amorcé le processus d'élaboration d'une deuxième génération d'attestations d'assainissement avec des cibles plus exigeantes. Enfin, même si la contamination industrielle a diminué considérablement, elle demeure néanmoins significative.

Par ailleurs, le rejet de polluants dans les systèmes d'égouts gérés par les municipalités est soumis aux normes municipales. À cet égard, le rôle des municipalités a été renforcé afin de déployer un meilleur contrôle sur les rejets des eaux usées. Ainsi, les municipalités établissent des cibles sur la quantité des contaminants qu'elles peuvent recevoir pour être traitées dans leurs usines d'épuration. Lorsque les rejets provenant des industries dépassent ces cibles, celles-ci doivent payer un montant supplémentaire qui variera en fonction de la quantité et de la nature du produit. De plus, si les usines rejettent des contaminants interdits par les règlements municipaux, elles sont sujettes à des sanctions³¹. Bref, les municipalités possèdent des pouvoirs qui leur permettent d'assurer à la population une eau de qualité et de prévenir la pollution de la ressource.

²⁸ DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS, QUÉBEC, préc., note 24.

²⁹ *Id.*

³⁰ DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS, QUÉBEC, *Évaluation des rejets d'eaux usées des usines de pâtes et papiers du Québec en fonction du milieu récepteur*, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/programmes/prri/eval-rejet-eauxusees-usinepp.pdf> (consulté le 8 février 2012).

³¹ VILLE DE MONTRÉAL, *Réglementation des rejets*, en ligne : http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=7237,75161570&_dad=portal&_schema=PORTAL (consulté le 15 septembre 2011).

Malgré l'autonomie des municipalités quant à ces activités, elles demeurent assujetties au pouvoir de contrôle et de surveillance du gouvernement provincial. En effet, tant la *Loi sur les compétences municipales*³² que la L.Q.E. confèrent au ministre de l'Environnement plusieurs pouvoirs en matière de gestion locale de l'eau. Ainsi, la construction d'un aqueduc nécessite une autorisation du ministre, et ce, peu importe que les travaux soient entrepris par une municipalité ou par une entreprise privée³³. De plus, les municipalités sont assujetties aux dispositions prévues au *Cadre de gestion relatif à la réalisation des projets municipaux du Programme d'assainissement des eaux*³⁴. Les entreprises d'aqueduc et d'égout doivent, quant à elles, se conformer aux normes prévues au *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout*³⁵.

Bref, nous constatons un renforcement du rôle de l'État dans la dépollution de l'eau, plus particulièrement depuis l'adoption des programmes visant à s'attaquer aux diverses sources de contamination, notamment à la pollution industrielle. Ainsi, au nom de l'intérêt public, l'État devient le principal responsable de la protection, de la gestion et de la conservation de l'eau pour tous les usages.

B. La protection des ressources en eau et la sanction des pollueurs

Le Québec cherche à renforcer sa législation dans le but de protéger l'environnement, de prévenir la pollution et de sanctionner les pollueurs. Ce faisant, il adopte de nouvelles normes visant à encadrer les usages de l'eau afin de lutter contre les nombreuses causes de dégradation de la ressource. En effet, il s'est avéré essentiel de renforcer le cadre normatif afin qu'il devienne plus contraignant et que son application soit davantage contrôlée.

À cet égard, les modifications apportées en 1988 à la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E.)³⁶ ont joué un rôle important, puisqu'elles sont venues renforcer les pouvoirs du gouvernement en ce qui concerne le contrôle de la qualité des eaux et la sanction des pollueurs. Cette évolution du cadre normatif visait non seulement la protection de l'eau comme telle, mais également du milieu aquatique, qui fait partie intégrante et fondamentale de l'environnement³⁷.

Ainsi, la L.Q.E. autorise le gouvernement non seulement à adopter des normes relatives à la gestion de l'eau, mais également à prévoir des mécanismes de contrôle et de protection des milieux aquatiques. Plus particulièrement, la teneur des articles 20, 22 et 32 de cette loi

³² *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., c. C-47.1.

³³ *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc., note 22, art. 32 et suiv.

³⁴ *Le cadre de gestion relatif à la réalisation des projets municipaux du Programme d'assainissement des eaux*, (1989) 37, G.O. II, 712.

³⁵ *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout*, R.R.Q. 1981 c. Q-2, r.7.

³⁶ *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc., note 22.

³⁷ *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, (2005) 468, G.O. II, 2180. Voir aussi : Suzanne COMTOIS et Bianca TURGEON, « Propos sur le régime juridique de l'eau au Québec », dans Catherine CHOQUETTE et Alain LÉTOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Édition MultiMondes, 2008, p. 105.

permet au ministre de l'Environnement de régir de nombreuses activités liées à l'eau et d'exiger une évaluation préalable des projets pouvant porter atteinte à l'eau et aux écosystèmes. À cet égard, le gouvernement a la possibilité de demander la tenue d'audiences publiques sur ces projets.

À ce sujet, la *Loi sur la qualité de l'environnement* a marqué un pas décisif en reconnaissant le droit des citoyens à un environnement de qualité et en créant un droit d'action susceptible d'être entamée par tout citoyen qui subit un préjudice³⁸. Plus récemment, la protection de ce droit a été renforcée par la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*³⁹, adoptée en 2009, dont l'article 8 a créé une action en réparation des dommages causés à l'eau pouvant être présentée par le Procureur général au nom de l'État. Cette action vise la remise de l'eau à son état initial et la réparation par des mesures compensatoires ou par le versement d'une indemnité. Ainsi, cette action, de concours avec l'action créée par la *Loi sur la qualité de l'environnement* qui peut-être entamée par tout citoyen, constituent des instruments précieux afin de garantir la protection des ressources en eau.

Depuis la consultation publique sur l'eau organisée par le BAPE en 1999 et l'adoption de la *Politique nationale de l'eau* en 2002, le rôle de l'État est davantage renforcé. À la lumière de la nouvelle loi sur l'eau, il devient le gardien des ressources en eau du Québec.

C. L'État québécois : le gardien des ressources en eau

Ce n'est que depuis la consultation publique sur les ressources en eau sous l'égide du BAPE en 1999⁴⁰ que le gouvernement du Québec s'est doté d'une *Politique nationale de l'eau*⁴¹ et, plus récemment, de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*⁴².

Depuis, l'eau a été reconnue comme faisant partie fondamentale du patrimoine collectif des Québécois et, à ce sujet, le rôle de l'État en tant que gardien s'est trouvé renforcé. Ainsi, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* consacre, à son article premier, le statut de l'eau en tant que chose commune faisant partie du patrimoine commun de la Nation québécoise. L'introduction de la notion de « patrimoine commun de la nation » pour l'eau ne devrait pas s'interpréter en tant que « patrimoine » au sens juridique du terme, mais plutôt dans son sens politique et symbolique⁴³, manifestant la

³⁸ *Loi sur la qualité de l'environnement*, préc., note 22, art. 19.1, 19.2, 19.3.

³⁹ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, préc., note 2.

⁴⁰ COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Québec, Montréal, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), 2000, 3 v., en ligne : <<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/eau/rapport.htm>> (consulté le 10 novembre 2011).

⁴¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 22.

⁴² *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, préc., note 2.

⁴³ La qualification de « patrimoine commun » a été formulée pour protéger la haute mer, le fond de mers et des océans. Ces choses ont été comprises en tant que *patrimoine commun de l'humanité* toute entière, car ces choses sortent des simples territoires des pays. Cependant, étant donné que l'humanité ne possède pas jusqu'à présent de personnalité juridique en tant que telle, le *patrimoine commun de l'humanité* constituerait à proprement parler,

volonté du législateur d'en protéger la nature⁴⁴. Par conséquent, ce nouveau concept implique l'obligation pour le Québec de conserver ce patrimoine avec ses caractéristiques initiales, dans le but de le transmettre aux générations à venir⁴⁵.

Cette loi est également venue aussi resserrer le contrôle dans l'utilisation de la ressource en créant un système de permis pour l'utilisation de l'eau pour tous ceux qui utilisent 75 mètres-cube ou plus d'eau par jour, et ce, pour les secteurs industriel, commercial ou institutionnel⁴⁶. Ces permis ont une durée de 10 ans et sont assujettis à l'imposition d'une redevance. Même si les redevances ne sont que de 0,0025 \$ par mètre cube pour les activités qui utilisent de l'eau dans le processus de fabrication ou de 0,07 \$ par mètre cube pour les activités où l'eau s'incorpore au produit (eau en bouteille), c'est un premier pas vers une compensation de la communauté pour le profit tiré de l'eau, chose commune.

Cette loi a également institutionnalisé l'adoption du modèle de gestion intégrée par bassin versant⁴⁷. En effet, même si ce modèle de gestion a commencé à se mettre en place suite à l'adoption de la politique de l'eau, ce n'est que lors de l'adoption de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*⁴⁸ en 2009 que ce modèle de gestion a été incorporé dans la législation.

Ce modèle implique l'intervention de la collectivité, incluant, notamment, les usagers, les propriétaires riverains, les associations citoyennes et les gouvernements local, régional, et provincial. Cette gestion intégrée vise à donner une place plus participative à la société et à concilier les différents usages, tout en considérant le bassin comme un tout qui doit être préservé.

Les Québécois sont plus que jamais conscients de l'importance de prendre en main les ressources hydriques et de mieux les connaître afin de mieux les gérer. Par le biais de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, le législateur québécois a confirmé la volonté du peuple québécois de conserver et de gérer l'eau

un *patrimoine d'affectation* au profit de l'humanité. Philippe MARC, *Les cours d'eau et le droit*, Paris, Éditions Johanet, 2006, p. 119.

⁴⁴ Jean UNTERMAIER, « Les nouveaux instruments juridiques de protection du patrimoine naturel », (1998) numéro spéciale 4, *Revue Juridique d'Auvergne, Annales de Clermont-Ferrand* 59.

⁴⁵ Ph. MARC, préc., note 42, 121 et 122. L'auteur explique qu'au terme *patrimoine commun* on rattache des idées : *d'ensemble* de biens ou des choses, de *conservation* de ce qui se trouve à l'intérieur de ce patrimoine et de *transmission* au bénéfice des générations futures.

⁴⁶ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, préc., note 2, art. 19.

⁴⁷ Pierre AUGER, Julien BAUDRAND, *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires, Suivi de la Politique de l'eau et bassin versant*, Québec, Environnement Québec, 2004, p. 4, en ligne: <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/cadre-ref.htm>> (Consulté le 5 septembre 2011). Définition de Gestion intégrée de l'eau par bassin versant : « Un ensemble coordonné de décisions et d'actions collectives et privées qui, dans le choix des projets de mise en valeur, de restauration et de protection de l'eau (surface et souterraine) et des écosystèmes aquatiques, prend en compte les différents usages et facteurs (environnementaux, sociaux, économiques, politiques, culturels) impliqués sur la base du bassin versant ».

⁴⁸ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, préc., note 2, arts 13 et 14.

pour les générations futures. Il ne reste désormais qu'à observer les retombées concrètes de l'application de cette nouvelle loi et de l'évolution de ce modèle de gestion au Québec.

Conclusion

Les tendances législatives contemporaines de l'eau marquent le rôle plus actif de l'État dans la protection des ressources en eau dans la province, notamment en ce qui concerne la protection de la qualité de l'eau.

Le Québec décide de s'attaquer aux diverses sources de pollution et, plus particulièrement, à la pollution industrielle. À ce sujet, le renforcement de la législation, de pair avec la collaboration des industries dans l'adoption des programmes d'assainissement, a joué un rôle très important dans l'amélioration de la qualité de l'eau au Québec.

Les tendances législatives contemporaines impliquent des transformations importantes du rôle de l'État dans la gestion de l'eau. Tout d'abord, en considérant l'eau comme un milieu de vie, l'État s'engage dans la gestion durable des ressources hydriques. À cet égard, il mise sur la conservation et la protection des écosystèmes aquatiques, sur l'utilisation rationnelle de l'eau à des fins agricoles et industrielles et sur l'accès à l'eau pour la satisfaction des besoins humains. Ensuite, il mise sur une gestion publique de l'eau en renforçant les facultés de surveillance et de contrôle de l'État sur l'utilisation de la ressource. Enfin, plus récemment, le Québec adopte le modèle de gestion intégrée par bassin versant en considérant le bassin comme un tout qui doit être protégé. En vertu de ce modèle, une place importante est allouée à la participation de la collectivité dans la gestion de l'eau. Ce faisant, l'État démontre une volonté de protéger les ressources hydriques en permettant aux usagers et à la communauté d'intervenir pour sauvegarder la qualité et les quantités d'eau.

L'eau, chose commune, laissée à son sort pendant très longtemps, devient de nos jours une ressource qui doit être protégée par l'État, avec le concours de la société. Certes, le Québec a confirmé le caractère commun des eaux de surface comme des eaux souterraines, mais il est allé plus loin : il a déclaré que l'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation québécoise. Ce faisant, le Québec réaffirme le rôle de l'État en tant que fiduciaire de cette ressource dans le but de la conserver au bénéfice des générations futures. Une nouvelle ère pour le droit de l'eau au Québec semble avoir vu le jour. Il est fondamental de suivre de près l'évolution de ce droit en émergence.

Bibliographie

DOCTRINE

AUGER, P., J. BAUDRAND, *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires, Suivi de la Politique de l'eau et bassin versant*, Québec, Environnement Québec, 2004.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (BAPE), *Rapport, sur l'inscription de la production porcine dans le développement durable*, Québec, BAPE, 2003.

CHOQUETTE, C. et A. LETOURNEAU (dir.), *Vers une gouvernance de l'eau au Québec*, Québec, Édition MultiMondes, 2008.

COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, Québec, Montréal, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), 2000, 3v.

LEGENDRE, R., MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES, *Premier rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, Québec, Ministère des richesses naturelles, 1970.

MARC, P., *Les cours d'eau et le droit*, Paris, Éditions Johanet, 2006.

ROUSSEAU, N., P. LEVALLOIS, N. ROY, J. DUCROCQ, S. GINGRAS, P. GELINAS et H. TREMBLAY, *Étude sur la qualité de l'eau potable dans sept bassins versants en surplus de fumier et impacts potentiels sur la santé*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 2004.

UNTERMAIER, J., « Les nouveaux instruments juridiques de protection du patrimoine naturel », (1998) numéro spécial 4, *Revue juridique d'Auvergne, Annales de Clermont-Ferrand* 59.

Documents gouvernementaux

DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS, QUÉBEC, *Évaluation des rejets d'eaux usées des usines de pâtes et papiers du Québec en fonction du milieu récepteur*, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/programmes/prri/eval-rejet-eauxusees-usinepp.pdf> (consulté le 8 février 2012).

DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENVIRONNEMENT ET PARCS, QUÉBEC, *Le Programme de réduction des rejets industriels et l'attestation d'assainissement*, en ligne : <http://www.mddep.gouv.qc.ca/programmes/prri/index.htm> (Consulté le 8 février 2012).

ENVIRONNEMENT CANADA, « Bassin Grands Lacs – Saint-Laurent : un géant d'eau douce » (2006) 61 *Envirozine, l'actualité environnementale canadienne*, en ligne : <http://www.ec.gc.ca/EnviroZine/french/issues/61/feature2_f.cfm> (consulté le 10 novembre 2011).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *L'eau, la vie, l'avenir, Politique nationale de l'eau*, Environnement Québec, 2002, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/politique/>> (consulté le 6 septembre 2011).

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE FINANCES, *Profil économique et financier du Québec*, Québec, Bibliothèque nationale, édition 2006, en ligne : <http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/pfq_2006.pdf> (Consulté le 12 septembre 2011).

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *Guide technique captage d'eau souterraine pour des résidences isolées*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS, *La gestion de l'eau au Québec, document de consultation publique*, Québec, Gouvernement du Québec, 1999, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/consultation/themes2.htm>> (consulté le 5 septembre 2011).

RESSOURCES NATURELLES CANADA, *L'Atlas du Canada, Distribution de l'eau*, [Ressource électronique], en ligne : <<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/maps/freshwater/distribution/1>> (consulté le 1 décembre 2011).

RESSOURCES NATURELLES CANADA, *Superficie terres et eaux douces*, Ottawa, Centre canadien de télédétection, Division GéoAccès, 2001, en ligne: <<http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/learningresources/facts/surfareas.html>> (Consulté le 11 septembre 2011).

TABLE DE LÉGISLATION

Le cadre de gestion relatif à la réalisation des projets municipaux du Programme d'assainissement des eaux, (1989) 37, G.O. II, 712.

Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, L.R.Q. 2009, c. 21.

Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q. c. Q-2.

Loi sur les compétences municipales, L.R.Q., c. C-47.1.

Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (2005)
468, G.O. II, 2180.

Règlement sur les Attestations d'assainissement en milieu industriel, (1993) 601, G.O. II,
3377.

Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout, R.R.Q. 1981 c. Q-2, r.7.