

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DE LA LUTTE CONTRE
LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Rapport sur l'interdiction des transferts d'eau hors Québec

En application de l'article 31.108 de la Loi sur la qualité de l'environnement

Décembre 2021

Coordination et rédaction

Cette publication a été réalisée par la Direction générale des politiques de l'eau du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). Elle a été produite par la Direction des communications du MELCC.

Renseignements

Téléphone : 418 521-3830
1 800 561-1616 (sans frais)

Télécopieur : 418 646-5974

Formulaire : www.environnement.gouv.qc.ca/formulaires/renseignements.asp

Internet : www.environnement.gouv.qc.ca

Pour obtenir un exemplaire du document :

Direction générale des politiques de l'eau du ministère de l'Environnement
et de la Lutte contre les changements climatiques

675, boul. René-Lévesque Est, 4^e étage, boîte 23
Québec (Québec) G1R 5V7
Téléphone : 418 521-3848

Ou

Visitez notre site Web : www.environnement.gouv.qc.ca

Dépôt légal – 2021

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN xxx-x-xxx-xxxxx-x (PDF)

Tous droits réservés pour tous les pays.

© Gouvernement du Québec - 2021

Table des matières

1. Introduction	1
2. Contexte	1
3. Bilan de l'application de la sous-section 3 de la LQE	2
3.1 Demande de prélèvement d'eau de la Ville d'Ottawa	2
3.2 Consultation publique	3
3.3 Décision du gouvernement	3
4. Recommandation	3
5. Conclusion	4
6. Références bibliographiques	5
Annexe 1	6
Extrait de la sous-section 3 de la Loi sur la qualité de l'environnement sur l'interdiction des transferts d'eau hors Québec	6

1. Introduction

La sous-section 3 de la section V de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (RLRQ c. Q-2, nommée « LQE » ci-après) vise l'interdiction des transferts d'eau hors Québec. Plus spécifiquement, l'article 31.108 de la LQE prévoit que :

« Le ministre doit, au plus tard le 31 décembre 2011, et par la suite à tous les cinq ans, transmettre au gouvernement un rapport sur l'application des dispositions de la présente sous-section et sur l'opportunité de les maintenir en vigueur ou de les modifier.

Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale dans les 15 jours de sa transmission ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux. »

Ainsi, dans le respect de cette obligation légale, le présent document a été transmis au gouvernement en décembre 2021 par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et suit trois rapports antérieurs transmis en 2006, 2011 et 2017.

Le rapport décrit d'abord le contexte et les conditions d'application de la sous-section 3 de la section V de la LQE, qui concerne l'interdiction des transferts d'eau hors Québec, puis il fait état de l'application de la sous-section depuis le dernier rapport. Pour conclure, le rapport présente des recommandations quant à l'opportunité de maintenir en vigueur la majeure partie de la sous-section 3.

2. Contexte

En 1999, la *Loi visant la préservation des ressources en eau* (RLRQ c. P-18.1, nommée « LPRE » ci-après) avait été adoptée pour interdire le transfert hors du Québec des eaux de surface et des eaux souterraines prélevées sur le territoire québécois. Elle répondait notamment aux préoccupations soulevées à l'époque concernant l'exportation massive d'eau en vrac.

En 2001, on a modifié la LPRE en y ajoutant une clause de révision quinquennale pour rendre compte de l'état de la situation et identifier les lacunes qui se manifestent dans l'application de l'interdiction. Ce mécanisme permet d'informer les membres de l'Assemblée nationale de l'importante question des transferts d'eau hors du Québec.

En 2011, la LPRE a été abrogée en vertu du décret 684-2011 pour faire place à la sous-section 3 de l'article 19 de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (RLRQ c. C-6.2), mettant ainsi en vigueur les articles 31.105 à 31.108 de la LQE (voir l'annexe 1 pour le libellé de chaque article).

Par ailleurs, la signature en 2005 par le Québec, l'Ontario et les huit États américains riverains des Grands Lacs, soit l'Illinois, l'Indiana, le Michigan, le Minnesota, New York, l'Ohio, la Pennsylvanie et le Wisconsin, de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent (ci-après nommée « Entente »), a également introduit l'interdiction des transferts, cette fois-ci à l'extérieur du bassin du fleuve Saint-Laurent. Pour mettre en application les dispositions de l'Entente, le Québec a mis en vigueur en 2011 le *Règlement concernant le cadre d'autorisation de certains projets de transfert d'eau hors du bassin du fleuve Saint-Laurent* (RLRQ c. Q-2, r. 5.1). Ce règlement concerne le cadre d'autorisation de certains projets de transfert d'eau hors du bassin du fleuve Saint-Laurent et encadre les conditions dans lesquelles certains transferts hors du bassin du fleuve Saint-Laurent destinés à l'approvisionnement d'un système d'aqueduc peuvent être autorisés.

Le maintien de l'interdiction des transferts d'eau hors Québec depuis 1999 traduit la volonté du gouvernement du Québec de continuer de prévenir les atteintes à l'environnement et de s'assurer de la disponibilité de l'eau pour les usagers québécois qui pourraient être affectés par des transferts d'eau (de surface ou souterraine) hors de la province.

3. Bilan de l'application de la sous-section 3 de la LQE

Entre l'entrée en vigueur de la LPRE en 1999 et septembre 2020, aucune demande de transfert d'eau hors Québec n'avait été soumise au MELCC, sauf des demandes visées par les exceptions prévues à l'article 31.105 de la LQE. En effet, rappelons que l'interdiction ne s'applique pas aux eaux prélevées pour :

- la production d'énergie hydroélectrique;
- être commercialisées comme eau de consommation humaine, pour autant que ces eaux soient emballées au Québec dans des contenants de 20 litres ou moins;
- l'approvisionnement en eau potable d'établissements ou d'habitations situés dans une zone limitrophe;
- l'approvisionnement de véhicules, tels les navires ou les avions, que ce soit pour les besoins des personnes ou des animaux transportés, ou pour le ballastage ou d'autres besoins liés au fonctionnement de ces véhicules.

Toutefois, le 28 septembre 2020, le MELCC a reçu une demande de la Ville d'Ottawa pour un prélèvement d'eau de 700 millions de litres par jour (700 000 mètres cubes/jour) dans la rivière des Outaouais. Le prélèvement demandé serait effectué dans la partie québécoise de la rivière des Outaouais pour une utilisation en territoire ontarien. Ainsi, cette demande est soumise aux exigences légales de la LQE, plus précisément à l'article 22 al. 1 (2°) pour le prélèvement d'eau, et aux articles 31.105 à 31.107 de la sous-section 3 pour tout ce qui concerne l'interdiction des transferts d'eau hors Québec.

Étant donné que la demande de prélèvement de la Ville d'Ottawa ne bénéficie d'aucune des exemptions à l'interdiction prévues à l'article 31.105 (et énumérées ci-dessus), il s'agit d'une première demande de transfert d'eau hors Québec depuis l'entrée en vigueur de l'interdiction en 1999.

3.1 Demande de prélèvement d'eau de la Ville d'Ottawa

La sous-section 3 de la LQE prévoit que l'interdiction énoncée à l'article 31.105 pourrait être levée « pour des motifs d'urgence ou humanitaires, ou pour tout autre motif jugé d'intérêt public [...] », conformément au premier alinéa de l'article 31.106 de la LQE, sous réserve de l'article 31.107. Ainsi, la demande de prélèvement d'eau initiale du 28 septembre 2020 a été suivie, le 29 mars 2021, par une demande de la Ville d'Ottawa, qui souhaitait que soit levée l'interdiction des transferts d'eau, pour un motif d'intérêt public.

3.1.1 Motif d'intérêt public

Pour un projet dont on juge qu'il répond à un motif d'intérêt public, la tenue d'une consultation préalablement à la levée de l'interdiction de transfert est obligatoire. Le premier alinéa de l'article 31.107 de la LQE précise que « [l]a levée de l'interdiction énoncée à l'article 31.106 pour un motif d'intérêt public est subordonnée à une consultation publique dont avis doit être donné par le ministre, notamment dans la région concernée et selon les modalités qu'il estime indiquées, au moins 30 jours avant sa tenue ».

Dans le cas de la Ville d'Ottawa, cette dernière a justifié un motif d'intérêt public en faisant la démonstration de la nécessité de prélever le volume d'eau demandé en territoire québécois à des fins d'approvisionnement en eau potable du réseau municipal.

En conséquence, la demande de la Ville d'Ottawa de levée de l'interdiction des transferts d'eau pour un motif d'intérêt public a déclenché une consultation publique et sera soumise à une décision du gouvernement justifiant la levée de l'interdiction.

3.2 Consultation publique

Le MELCC a procédé à une consultation en ligne entre le 21 juin et le 21 septembre 2021. Préalablement, un avis de cette consultation a été donné par le Ministère, notamment dans la région concernée, avant le 31 mai, soit 30 jours avant le début de la consultation, dans le respect de l'article 31.107 de la LQE.

La consultation publique a notamment porté sur l'impact du projet de transfert d'eau sur l'environnement et sur les autres utilisateurs. Une analyse réalisée par le MELCC démontre qu'aucun impact n'est à prévoir pour les préleveurs au Québec qui se situent en aval du nouveau site de prélèvement demandé par la Ville d'Ottawa.

3.3 Décision du gouvernement

Subséquemment à la consultation publique, le projet de prélèvement de la Ville d'Ottawa devra donc être soumis au Conseil des ministres et faire l'objet d'une décision du gouvernement du Québec concernant la levée de l'interdiction de transfert, décision qui devra être rendue par décret, en vertu de l'article 31.106. Il importe de rappeler qu'un transfert d'eau à des fins d'approvisionnement en eau potable est toujours soumis à une analyse environnementale et à une autorisation ministérielle en vertu de l'article 22 al. 1 (2°) de la LQE. Actuellement cette analyse est en cours au MELCC.

Par ailleurs, la demande de transfert d'eau hors Québec soumise par la Ville d'Ottawa soulève des questions concernant l'application des dispositions.

4. Recommandation

L'eau fait partie du patrimoine collectif des Québécois. Elle possède un statut de bien commun et, dans son état naturel, elle ne peut faire l'objet d'un droit de propriété. Ce statut juridique spécifique autorise le gouvernement à agir dans l'intérêt général en préservant la ressource. De plus, l'état des connaissances au regard des changements climatiques et l'avenir des ressources en eau, rend légitime l'application du principe de précaution en matière de gouvernance de l'eau.

Dans ce contexte, le gouvernement doit disposer des outils nécessaires afin de faire prévaloir le droit essentiel des individus d'avoir accès à l'eau et de prendre des mesures pour assurer la protection de ce patrimoine collectif.

En vertu de l'article 31.108 de la LQE, le présent rapport doit se prononcer sur l'opportunité de maintenir les dispositions de la sous-section 3 en vigueur ou de les modifier. Ainsi, le MELCC propose de maintenir les dispositions en question. Puis, au terme de la conclusion du processus en cours concernant la demande de la levée de l'interdiction de la demande de la Ville d'Ottawa, une révision de l'application des dispositions pourrait être entreprise aux fins d'amélioration.

5. Conclusion

Le présent rapport souligne le rôle primordial du gouvernement dans la protection des ressources en eau, un bien commun de la collectivité québécoise. À cet effet, la législation québécoise ordonne une interdiction des transferts d'eau hors Québec, et ce, depuis 1999.

Le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques doit rendre compte au gouvernement dans un rapport quinquennal de l'application de cette interdiction (sous-section 3 de la LQE) et se prononcer sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier.

Depuis la transmission au gouvernement du premier rapport en 2006, aucune demande de transfert d'eau hors Québec n'avait été soumise au MELCC; ainsi, la levée de l'interdiction et l'obligation de consultation publique n'ont jamais eu à être appliquées. Or, en 2020, une première demande de transfert d'eau hors Québec, provenant de la Ville d'Ottawa, a été reçue et une consultation publique s'est tenue. Le projet fait l'objet d'une analyse au MELCC.

Néanmoins, cette première demande a soulevé des questions sur l'application des dispositions de la sous-section 3 de la LQE. Par conséquent, la recommandation formulée dans le présent rapport et soumise au gouvernement propose de maintenir les dispositions, puis au terme du processus en cours pour la Ville d'Ottawa, d'entreprendre une révision aux fins d'amélioration.

6. Références bibliographiques

QUÉBEC. *Loi sur la qualité de l'environnement : RLRQ chapitre Q-2, à jour au 1^{er} juin 2021*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2021.

QUÉBEC. *Loi visant la préservation des ressources en eau : RLRQ c. P-18.1, abrogée le 1^{er} septembre 2011*, [Québec], Éditeur officiel du Québec, 2021.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS. *Rapport du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs sur l'application de la Loi visant la préservation des ressources en eau*, Gouvernement du Québec, 2006, 16 p.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS. *Rapport du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs sur l'application de l'article 19, sous-section 3 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, Gouvernement du Québec, 2011, 12 p.

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES. *Rapport sur l'interdiction des transferts d'eau hors Québec en application de l'article 31.108 de la Loi sur la qualité de l'environnement*, 2017, 10 p.

Annexe 1

Extrait de la sous-section 3 de la Loi sur la qualité de l'environnement sur l'interdiction des transferts d'eau hors Québec

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

2009, c. 21, a. 19.

31.105. Depuis le 21 octobre 1999, il est interdit de transférer hors du Québec des eaux qui y sont prélevées.

Toutefois, et sous réserve des dispositions de la sous-section 2, cette interdiction n'est pas applicable aux eaux prélevées pour :

1. la production d'énergie hydroélectrique;
2. être commercialisées comme eau de consommation humaine, pour autant que ces eaux soient emballées au Québec dans des contenants de 20 litres ou moins;
3. l'approvisionnement en eau potable d'établissements ou d'habitations situés dans une zone limitrophe;
4. l'approvisionnement de véhicules, tels les navires ou les avions, que ce soit pour les besoins des personnes ou des animaux transportés, ou pour le ballastage ou d'autres besoins liés au fonctionnement de ces véhicules.

2009, c. 21, a. 19.

31.106. Pour des motifs d'urgence ou humanitaires, ou pour tout autre motif jugé d'intérêt public, le gouvernement peut lever l'interdiction énoncée à l'article 31.105 afin de permettre le transfert d'eau hors du Québec, sous réserve de l'article 31.107 ainsi que des dispositions de la sous-section 2 et des autres dispositions de la présente loi prescrivant les conditions dans lesquelles tout prélèvement d'eau peut être autorisé.

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

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

2009, c. 21, a. 19.

31.107. La levée de l'interdiction énoncée à l'article 31.106 pour un motif d'intérêt public est subordonnée à une consultation publique dont avis doit être donné par le ministre, notamment dans la région concernée et selon les modalités qu'il estime indiquées, au moins 30 jours avant sa tenue.

Cet avis contient une brève description du projet de transfert d'eau hors du Québec, le motif qui le justifie, les endroits où le public peut consulter ou obtenir l'information sur ce projet, notamment sur son impact sur l'environnement et sur les autres utilisateurs, ainsi que les modalités de la consultation déterminées par le ministre.

2009, c. 21, a. 19.

31.108. Le ministre doit, au plus tard le 31 décembre 2011, et par la suite à tous les cinq ans, transmettre au gouvernement un rapport sur l'application des dispositions de la présente sous-section et sur l'opportunité de les maintenir en vigueur ou de les modifier.

Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale dans les 15 jours de sa transmission ou, si elle ne siège pas, dans les 15 jours de la reprise de ses travaux.

2009, c. 21, a. 19.



**Environnement
et Lutte contre
les changements
climatiques**

Québec 