

MÉMOIRE

Déposé à la

**COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**

sur le

***Projet de Loi No 92
Loi affirmant le caractère collectif des ressources
en eau et visant à renforcer leur protection***

**Présenté par Mme Hélène Lauzon, présidente
Conseil patronal de l'environnement du Québec
24 septembre 2008**

CPEQ

CONSEIL PATRONAL DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC

INTRODUCTION

Créé en 1993 par des représentants des grands secteurs industriels et d'affaires du Québec, le Conseil patronal de l'environnement du Québec (CPEQ) a pour mission de représenter les intérêts de ses membres en matière environnementale. Le CPEQ représente, de façon unifiée et dans un contexte de développement durable, le point de vue des entreprises sur des enjeux importants d'intérêt général et commun, en coordonnant les objectifs de ses membres et en obtenant un consensus raisonnable. Le CPEQ favorise de plus l'engagement des entreprises à prendre le tournant vers le développement durable. Le CPEQ regroupe environ 180 entreprises et 20 associations parmi les plus importantes au Québec.

Depuis ses débuts en 1993, le CPEQ opère dans un contexte de développement durable et a contribué, au fil des années, au développement d'un partenariat efficace et constructif entre l'industrie et les différents paliers de gouvernement. Le CPEQ apprécie donc l'opportunité qui lui est donnée de formuler des commentaires sur le projet de *Loi 92 affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, déposé le 5 juin 2008 par la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), Mme Line Beauchamp, et de pouvoir présenter son mémoire devant la Commission des transports et de l'environnement.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le CPEQ reconnaît la nécessité pour le législateur québécois de consacrer le caractère collectif de l'eau, de préserver et d'améliorer la gestion de cette ressource tout en assurant sa protection.

Le CPEQ a procédé à l'analyse du projet de *Loi* et soumet ses commentaires à l'égard de certains articles spécifiques relativement :

- à la portée des définitions ;
- au droit d'accès à l'eau ;
- au principe de l'utilisateur-payeur ;
- au pouvoir du Procureur général d'intenter une action en réparation contre l'auteur d'un dommage causé à la ressource en eau ;
- aux pouvoirs discrétionnaires de la ministre et du gouvernement d'imposer d'autres exigences que celles prévues par règlement ;
- au régime des autorisations de prélèvement d'eau, de leurs conditions et de leur cessation.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

Section I : L'eau, ressource collective

L'article 2 du projet de *Loi* confère à toute personne physique le droit d'accéder à l'eau potable tant pour son alimentation que pour son hygiène.

Le CPEQ est d'abord d'avis que cette disposition ne fait que reprendre, en des termes différents, ce que l'article 45 de la *Loi sur la qualité de l'environnement (LQE)* prévoit déjà. En vertu de la *LQE*, l'exploitant d'un système d'aqueduc et l'exploitant d'un établissement public, commercial ou industriel alimenté en eau par une source d'approvisionnement indépendante d'un système d'aqueduc qui mettent de l'eau à la disposition du public ou de leurs employés pour des fins de consommation humaine sont déjà tenus de distribuer de l'eau potable, dans la mesure et selon les normes prévues par la *Loi*. Le CPEQ ne comprend pas l'utilité d'un paragraphe déclaratoire comme l'article 2 que le projet de *Loi* propose, alors que l'obligation corollaire du principe qu'il énonce existe déjà ailleurs.

Le CPEQ s'interroge sur l'objectif poursuivi par le législateur. Que signifie cette notion d'« accès à l'eau potable » ? À notre connaissance, cette notion n'a pas de sens juridique reconnu et pourrait mener à des interprétations frivoles au niveau provincial, au niveau municipal et même au sein des entreprises. Par exemple, le gouvernement devra-t-il subventionner toute personne qui souhaitera aménager un puits artésien ? Les municipalités seront-elles contraintes de subventionner la mise sur pied de petites usines de filtration par exemple ? Pourrait-on utiliser cet article pour obliger une municipalité ou un exploitant d'aqueduc privé à livrer de l'eau potable à tout citoyen où qu'il soit sur le territoire d'une municipalité ? Ou pour obliger l'exploitant d'un établissement à fournir de l'eau potable n'importe où dans l'établissement ou sur le terrain de celui-ci ? Contrairement à ce que la réglementation actuelle prescrit, pourrait-on désormais interdire à certains établissements (haltes routières, établissements touristiques, campings) d'apposer des pictogrammes avec la mention « non potable » lorsqu'il s'agit de l'eau destinée à des fins d'hygiène personnelle.

À la lumière de ces considérations, **le CPEQ est d'opinion que le droit à l'eau potable soit reconnu « dans la mesure et selon les normes prévues par la loi »** à l'instar de l'article 46.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui consacre le « droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité dans la mesure et selon les normes prévues par la loi ».

Section II : Principes

Deux des principes énoncés dans cette section (utilisateur-payeur et prévention) se retrouvent déjà consacrés dans la *Loi sur le développement durable*, mais ils visent cette fois toute personne et non pas seulement l'Administration. De plus, un nouveau principe est institué, celui de la réparation, que l'on ne retrouve pas dans la *Loi sur le développement durable*.

Le CPEQ se demande si ces principes ne devraient tout simplement pas se retrouver au sein du préambule puisqu'ils sont déclaratoires.

Par ailleurs, le législateur consacre à l'article 4 le principe de l'utilisateur-payeur. Le CPEQ recommande d'appliquer ce principe en toute équité entre les utilisateurs. La compétitivité des entreprises devrait aussi être prise en compte dans l'établissement des redevances.

Section III : Action en réparation des dommages causés à l'eau

Le CPEQ constate que le législateur désire conférer, par l'article 7 du projet de *Loi*, un nouveau pouvoir au Procureur général lui permettant d'exercer un recours visant la réparation de dommages causés à l'eau.

Le CPEQ considère que le pouvoir de réclamer des dommages à la suite d'une altération d'une ressource collective, en l'occurrence l'eau, constitue un pouvoir exceptionnel que seul l'État devrait détenir puisqu'il est le gardien de cette ressource et qu'il est de son devoir de la protéger. La ministre devrait s'assurer que ce pouvoir extraordinaire ne puisse être exercé que par le Procureur général si un recours de cette nature devait être introduit dans le droit québécois. **Le CPEQ est d'avis, par conséquent, que le texte proposé devrait être maintenu tel quel afin que ce pouvoir soit exclusivement réservé au Procureur général.**

Par ailleurs, le CPEQ est vivement préoccupé de ce que l'article 7 consacre une responsabilité sans faute. **Notre régime extracontractuel au Québec est fondé sur la faute. Il convient de respecter ce principe fondamental et, par conséquent, l'exercice du recours par le Procureur général devrait être limité à tout acte fautif, fondé sur un manquement aux règles de prudence et de diligence, que ce manquement provienne de la commission d'un acte illégal ou non.**

Le CPEQ suggère de clarifier l'expression «potentiel écologique» à l'article 7 qui pourrait être interprétée très largement et conduire à certaines situations où toute utilisation de la ressource en eau serait dommageable.

Section IV : Gouvernance de l'eau

Le CPEQ salue la reconnaissance et l'initiative d'encadrement des organismes de bassins versant ainsi que la pertinence, au sein de ces organismes, d'une participation du milieu économique.

Le CPEQ remarque que le projet de *Loi* est silencieux à l'article 12 sur le mode de publicité qui fera connaître la décision de la ministre de reconnaître un organisme de bassin versant. Nous recommandons que la ministre publie la décision dans la gazette officielle du Québec.

Section V : Bureau des connaissances sur l'eau

Le CPEQ reconnaît que les connaissances sur l'eau, et plus spécifiquement sur l'eau souterraine, sont déficientes et qu'il importe d'obtenir des informations sur la ressource. Le CPEQ s'interroge cependant sur la pertinence de créer un nouvel organisme au sein de l'appareil gouvernemental. Malgré les décisions prises à cet égard, le CPEQ croit que le Service d'expertise hydrique du ministère possède les compétences et l'expertise requise pour assumer ce rôle. Nous nous demandons quelles sont les incidences financières de la création du Bureau des connaissances sur l'eau.

Le CPEQ recommande d'ajouter «les utilisateurs industriels» à l'énumération que l'on retrouve au paragraphe 3 de l'article 14 afin qu'ils soient associés au développement de ce système d'information en raison du fait qu'ils possèdent parfois des données qui pourraient s'avérer pertinentes.

Section VI : Dispositions modificatives

La Section VI du projet de *Loi* amende la Section V du chapitre I de la *LQE*.

Le CPEQ souhaite que la notion de «prélèvement», que l'on retrouve à l'article 31.74 du projet de *Loi*, exclue les eaux de refroidissement ainsi que les eaux de dénoyage qui n'altèrent aucunement la quantité et la qualité de l'eau.

On constate à la lecture de cette section du projet de *Loi* la même tendance que l'on retrouve au sein de la législation actuelle et qui consiste à conférer une grande discrétion à la sphère exécutive de l'État malgré l'adoption de règlements. Le CPEQ déplore cette tendance qui donne à la ministre le pouvoir de réglementer « au cas par cas » même si un règlement du gouvernement a édicté des normes qui sont censées s'appliquer à tous les citoyens et entreprises. En permettant à la ministre, à l'article 31.79, d'imposer toute condition, restriction ou interdiction «différente de celles prescrites par règlement», alors qu'en vertu de l'article 21 du projet de *Loi*, l'appréciation qu'elle fait de l'intérêt public ne peut être révisée par le Tribunal, le législateur peut mettre en péril la sécurité juridique que la loi doit inspirer et risque de créer deux classes de citoyens : ceux qui sont régis par les normes du règlement et ceux qui sont régis par d'autres normes établies de façon discrétionnaire par la ministre. Ce double régime suscite la désapprobation du CPEQ. En effet, il appartient au gouvernement de prévoir les différentes situations dans ses règlements. Lorsqu'une matière est réglementée, les entreprises doivent pouvoir se fier aux normes prévues par le règlement plutôt qu'à des décisions discrétionnaires. De plus, le régime proposé contribue à dévaloriser et à discréditer le pouvoir de réglementation qui est relégué en quelque sorte à un statut de «ligne directrice» puisque la ministre peut y déroger.

Soulignons que le gouvernement peut aussi, en vertu de l'article 31.78, adopter des exigences différentes de celles prescrites par règlement.

Ces pouvoirs discrétionnaires, conférés à la ministre et au gouvernement, contribuent à créer de l'incertitude juridique qui pourrait, au surplus, s'avérer inéquitable.

Le CPEQ s'interroge sur le type de consultation qu'entend mener la ministre afin de recueillir les observations du public qu'elle entend prendre en considération en vertu du deuxième alinéa de l'article 31.77 lorsqu'elle est appelée à prendre une décision dans l'exercice des pouvoirs que lui attribue la sous-section 1 de la Section VI. Il conviendrait de préciser la procédure que la ministre entend suivre pour recueillir les observations du public et d'indiquer à qui s'adresse la consultation.

Le CPEQ manifeste sa préoccupation relativement à la limite de dix ans établie à l'article 31.81 du projet de *Loi* pour la validité d'une autorisation de prélèvement d'eau délivrée par la ministre. Bien qu'une telle autorisation constitue un privilège, le CPEQ souhaiterait qu'elle puisse être reconduite automatiquement après dix ans à moins de pouvoir démontrer une faute grave de l'entreprise titulaire.

Le CPEQ s'oppose au deuxième alinéa de l'article 31.86 puisque cette disposition confère au gouvernement le pouvoir de modifier une condition d'une autorisation ou de faire cesser un prélèvement sans aucun préavis et sans aucune indemnité alors qu'une entreprise peut avoir engagé des sommes substantielles pour un projet sur la foi d'une autorisation régulièrement obtenue et conforme à toutes les normes gouvernementales au moment de son obtention. Cette absence de préavis et d'indemnité contrevient aux règles élémentaires de justice et d'équité dans une société démocratique ainsi qu'aux règles applicables dans le domaine de l'expropriation que l'on peut assimiler par analogie à une telle situation. De plus, au-delà de la question de l'indemnité, un tel régime met à mal le principe de la sécurité juridique reconnu notamment dans la décision *Gestion Serge Lafrenière c. Calvé* de la Cour d'appel du Québec du 22 avril 1999 (500-09-007275-985).

En ce qui concerne la sous-section 2 de la section VI, le CPEQ salue la consécration législative de *l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des grands Lacs et du Fleuve St-Laurent*.

Le CPEQ porte à l'attention de la ministre que l'article 31.103 ne prescrit pas le moyen par lequel elle fera connaître les observations qu'elle recevra de la population.

À la sous-section 4 de la section VI, le CPEQ constate que le législateur s'est efforcé de simplifier le processus des autorisations en retirant les prélèvements d'eau du régime couvert par l'article 32 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cette modification de concordance est souhaitable compte tenu du nouveau processus d'autorisation à être mis en place par cette activité.

Enfin, le CPEQ déplore qu'en vertu de l'article 21 du projet de *Loi*, le Tribunal se voit retirer le pouvoir de juger toute appréciation que la ministre peut faire de l'intérêt public. Le recours à un tribunal existe, notamment, pour protéger le justiciable de l'arbitraire de l'Administration. Le cas échéant, le Tribunal doit être à même d'apprécier si celle-ci a

correctement apprécié l'intérêt public lorsqu'elle exerce les pouvoirs discrétionnaires susceptibles d'être le propre de l'ordonnance ou de la décision en vertu de l'article 31.79 (prescription d'une condition différente de celle prévue par règlement), 31.80 (objet d'une condition) et 31.81 (durée de la validité d'une autorisation de prélèvement).

CONCLUSION

Le CPEQ recommande :

- de limiter le droit d'accès à l'eau potable «dans la mesure et selon les normes prévues par la loi» ;
- d'appliquer le principe de l'utilisateur-payeur en toute équité et de prendre en considération la compétitivité des entreprises du Québec ;
- de limiter l'exercice du recours du Procureur général à tout acte fautif ;
- de respecter les règles de sécurité juridique rattachées à l'exercice de l'activité autorisée ;
- d'exclure de la définition de prélèvement les eaux de refroidissement ainsi que les eaux de dérivation ;
- de reconduire automatiquement après dix ans une autorisation de prélèvement d'eau à moins de pouvoir démontrer une faute grave du titulaire ;
- de prévoir un préavis raisonnable et une indemnité avant de modifier une condition d'une autorisation ou sa cessation ;
- d'assujettir au pouvoir de révision du Tribunal l'appréciation que peut faire la ministre de l'intérêt public.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'opportunité de vous faire part des commentaires du CPEQ et nous espérons, Madame la Ministre, qu'ils vous seront utiles.

Le CPEQ demeure disponible pour répondre à toute question relative à ce mémoire.

Veillez recevoir, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

La présidente,

Hélène Lauzon

Conseil Patronal de l'Environnement du Québec

◆◆◆ ENTREPRISES MEMBRES ◆◆◆

Au 1^{er} septembre 2008

AAER Inc.
Administration portuaire de Montréal
Aéroports de Montréal
Air Liquide Canada inc. *
Alcan inc.
Alcoa première fusion groupe Nord-Est
AMEC Environnement
Aquatech
ArcelorMittal Montréal Inc.
ArcelorMittal Mines Canada Inc.
Bell Canada
Bennett Environnement inc.
Biogénie S.R.D.C. inc.
Biolab
Biothermica Technologies inc.
Blake, Cassels & Graydon,
S.E.N.C.R.L/s.r.l
Boehringer Ingelheim (Canada) Ltée
Bombardier inc. *
Bombardier Produits Récréatifs inc.
Bowater Produits Forestiers du Canada
Brasserie Labatt ltée *
Bridgestone Firestone
Bristol-Myers Squibb
Cabinet de relations publiques National*
CAE inc.
Canada Maltage Compagnie ltée *
Canadien National
Canplast inc.
Canterm Terminaux Canadiens inc.
Centre de transfert technologique en
écologie industrielle
Centre universitaire de formation en
environnement – Univ. de Sherbrooke
Ciment St-Laurent inc.
CH4+3R Inc.
Columbia Forest Products
Conestoga-Rovers & associés (Québec)
DDH Environnement ltée.
Desbiens Gestion Conseil
Desjardins Ducharme Stein Monast
Dessau inc.
Domtar inc.
Doral International
Dow Chemical Canada inc.
Ducova Inc.
EBI Environnement inc.
Eco-Gestenv inc.
École Polytechnique de Montréal
ÉEM inc.
Élévateurs des Trois-Rivières Ltée.
Emballages Smurfit-Stone Canada
EnGlobe Corp.
Envir-Eau inc.
Environnement E.S.A. inc.
EnviroServices inc.
ERM-Environment Resource
Management
Fasken Martineau DuMoulin
FCM Recyclage Inc.
Fraser Milner Casgrain
Gaz Métro *
Gazoduc TQM *
Gedden
Général Motors du Canada ltée *
Génivar Société en commandite
Géolab inc.
Gersol construction inc.
Gestion Rémabec inc.
Golder Associés ltée
Gowling Lafleur Henderson, s.r.l.
Grace Canada inc.
Graymont (Qc) inc.
Groupe AXOR inc.
Groupe Biolab
Groupe Pages Jaunes
Groupe Robert transport inc.
Hudson's Bay Company (HBC)
Heenan Blaikie
Héroux Devtek
Hewitt Équipement ltée
HKDP Communications et affaires
publiques
Horizon Environnement inc.
Hydro-Québec *
IBM Canada ltée *
Impérial Tobacco ltée *
IMTT Québec inc.
Inspec-Sol inc. *
Interstar
Intragad inc.
Ivaco inc. *
Ivanhoé Cambridge
Jacques Whitford Environnement
John Meunier inc.
Johnson & Johnson
Junex inc.
Kemira Water Solution du Canada inc.
Komatsu International (Canada)
Krugger inc.
La compagnie Commonwealth Plywood
Lafarge Canada inc. *
Lapointe Rosenstein
Lavery, de Billy
Lavo inc. *
Le Groupe Jean Coutu (PJC) Inc.
Le Groupe S.M. International inc.
Le Groupe Solroc
LM Glasfiber Canada Inc.
L'Oréal Canada Inc.
Loto-Québec
Lundahl Environnement inc.
Maple Leaf Foods inc.
Martin Camirand Pelletier, S.E.N.C
Matériaux Excell S.E.N.C.
Matériaux Spécialisés Louiseville inc.
Maxxam Analytique Inc.
McCarthy Tétrault
Me Alain Brophy, Avocat
Merck Frost Canada & Ltée.
Metro Inc.
Meubles Canadel inc.
Miller Thomson Pouliot- SENC
Mines Virginia inc.
Mission HGE inc.
Molson Canada
Newalta Corporation
Norambar inc.
Northex Environnement
Nova Pb inc. *
Ogilvy Renault *
Onyx Industries inc.
Orica Canada inc.
Ozone, Relations publiques
Petresa Canada inc.
Petro-Canada
Pétrolière Impériale *
Pioneer inc.
Pratt & Whitney Canada
Praxair Canada inc.
Premier Horticulture ltée
Prévost Car inc.
Produits Shell Canada
Provigo, member du groupe Loblaw
Quebecor World inc. *
QIT – Fer et Titane inc.
Rebuts Solides Canadiens inc.
Recyclage Aluminium Québec
Robert Daigneault, cabinet d'avocats
Rolls-Royce Canada ltée
Rona Canada Ltée.
Samson Bélair / Deloitte & Touche
Sanexen services environnementaux
inc.
Sanimax inc. *
Sanofi-Aventis
Schering-Plough Canada inc.
Service d'analyse de risques QSAR inc.
Services d'essais Intertek AN Ltée
Services Safety Kleen
Shermag inc.
Sico inc. *
Siemens Canada
SNC-Lavalin inc. *
Société des alcools du Québec *
Solmers Inc.
Sorinco inc.
Stablex Canada inc.
Stedfast Inc.
Stikeman Elliott S.E.N.C.R.L., s.r.l.
STS Canada inc.
Sucre Lantic ltée
Tecsult inc.
Thellen Environnement inc.
Ultramar ltée
Université du Québec
Valleytank inc.
Vaperma Inc.
Waste Management *
Xstrata Copper - Canada *

(*Membres fondateurs)

Conseil Patronal de l'Environnement du Québec

◆◆◆ ASSOCIATIONS MEMBRES ◆◆◆

Au 1^{er} septembre 2007

Association canadienne des fabricants de produits chimiques *

Association canadienne du ciment

Association canadienne de l'industrie de la peinture inc. *

Association de l'aluminium du Canada (AAC)

Association des banquiers canadiens, Division du Québec *

Association des brasseurs du Québec

Association des constructeurs de route et grands travaux du Québec

Association des fabricants de meubles du Québec inc.

Association industrielle de l'Est de Montréal *

Association minière du Québec inc. *

Bureau d'assurance du Canada *

Conseil de l'industrie forestière du Québec

Conseil des chaînes des restaurants du Québec

Conseil des entreprises de services environnementaux

Conseil québécois du commerce de détail

La Coop Fédérée

Éco Entreprises Québec

Institut canadien des produits pétroliers *

Regroupement des Industries des Composites du Québec (RICQ)

Réseau Environnement *

(* Membres fondateurs)