

MÉMOIRE

CTE - 020 M
C.P. - P.L. 92
RESSOURCES EN EAU

DÉPOSÉ À LA COMMISSION DES TRANSPORTS ET DE L'ENVIRONNEMENT DU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

SUR LE

PROJET DE LOI N° 92

**LOI AFFIRMANT LE CARACTÈRE COLLECTIF
DES RESSOURCES EN EAU
ET VISANT À RENFORCER LEUR PROTECTION**

PAR :

L'ASSOCIATION MINIÈRE DU QUÉBEC



Septembre 2008

1. INTRODUCTION

Le 5 juin 2008, la ministre du Développement durable de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), M^{me} Line Beauchamp, a déposé, à l'Assemblée nationale, le Projet de loi n° 92 affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection. Dans cette foulée, la Commission des transports et de l'environnement a reçu le mandat de procéder à des consultations particulières et de tenir des auditions publiques à l'égard du projet de loi. C'est dans le cadre de ces consultations que l'Association minière du Québec (AMQ) a préparé le présent mémoire.

2. L'ASSOCIATION MINIÈRE DU QUÉBEC

L'Association minière du Québec (AMQ) regroupe les producteurs miniers œuvrant au Québec. La mission de l'Association est de promouvoir et d'encourager la mise en valeur et l'exploitation des ressources minérales du Québec, de stimuler le développement de l'industrie minière, de la métallurgie et des industries connexes et de soutenir les efforts de ses membres dans leurs activités. Elle s'emploie également à faire connaître à ses membres les lois et règlements, de même que les mesures de protection environnementale reconnues et économiquement réalisables dans tous les secteurs de l'exploitation, du traitement du minerai à la restauration des sites, et ce, afin de satisfaire les exigences de la réglementation et d'assurer l'adoption, par les membres, de meilleures pratiques possible de gestion environnementale. Dans ses actions, l'AMQ souscrit entièrement au concept de développement durable.

3. LA GESTION DE L'EAU DANS L'INDUSTRIE MINIÈRE

L'industrie minière a recours à d'importants volumes d'eau que ce soit dans les procédés ou pour refroidir certains équipements. Les entreprises ont donc mis en place divers moyens pour réduire les prélèvements d'eau fraîche du milieu naturel et les volumes rejetés à l'effluent du parc à résidus tout en augmentant la recirculation d'une portion du volume d'eau déjà utilisée. Aujourd'hui, l'industrie recircule plus de 80 % de l'eau utilisée.

L'industrie a également fait d'énormes progrès au cours des dernières années en ce qui concerne du traitement des eaux. En effet, comme le mentionne le dernier Bilan annuel de conformité environnementale du secteur minier publié par le ministère du Développement durable de l'Environnement et des Parcs, depuis 1989 la conformité aux exigences environnementales à l'effluent minier final s'est

améliorée progressivement et de façon constante. En 2005, les taux de conformité des paramètres qui font l'objet d'un contrôle régulier variaient entre 97,4 % et 100 %.

4. LE PROJET DE LOI N°92

Le Projet de loi n° 92 propose de définir le statut juridique de l'eau en le considérant comme une ressource collective et cherche à préciser les droits et les devoirs de la collectivité ainsi que de l'État à titre de gardien de la ressource. Il prévoit que tout prélèvement d'eau de 75 000 litres ou plus par jour fasse l'objet d'une autorisation dont la validité serait normalement limitée à 10 ans. Les prélèvements d'eau devront satisfaire en priorité les besoins de la population en matière de santé, de salubrité, de sécurité civile et d'alimentation en eau potable tout en conciliant la protection des écosystèmes et les besoins liés à la production agricole, à la production d'énergie, à la production industrielle ou aux autres activités humaines.

Le projet de loi propose également d'établir les bases d'une gouvernance de l'eau par bassin versant devant favoriser la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau préparés par les organismes de bassin versant. Il annonce aussi la création et le mandat du Bureau des connaissances sur l'eau et prévoit la mise en œuvre des dispositions de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Enfin, il pose les jalons pour l'établissement d'une redevance sur le prélèvement d'eau.

L'AMQ reconnaît l'importance de préserver la ressource en eau et d'assurer sa protection et son utilisation dans un contexte de développement durable. Elle salue donc les intentions visées par le projet de loi. Elle s'inquiète toutefois du caractère flou de certaines dispositions et des pouvoirs extraordinaires que le projet de loi accorde à la ministre pour atteindre ces objectifs. C'est dans cette perspective que l'AMQ a préparé son mémoire.

5. COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 92

5.1. L'INTRODUCTION D'UNE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

Le libellé de l'article 7 accorde une responsabilité sans faute aux dommages causés aux ressources en eau. Ainsi, si dans les faits, des dommages aux ressources en eau sont constatés, le procureur général pourrait tenter une action en réparation et ce, même si toute la réglementation aurait été respectée scrupuleusement et qu'il n'y aurait pas de manquement aux règles

de prudence et de diligence. Cette perspective est très inquiétante pour l'industrie qui considère essentiel de pouvoir se fier à des normes claires, précises et fiables. L'importance pour l'industrie de pouvoir se fier à ces normes est d'autant plus grande que les dommages potentiels aux ressources en eau sont mal définis dans le présent projet de loi (voir section suivante).

L'AMQ est d'avis que l'introduction d'un régime sans faute va à l'encontre du principe d'efficacité économique stipulé dans la Loi sur le développement durable puisqu'il est susceptible d'affecter sérieusement le climat actuel d'affaire qui semble être plutôt favorable aux investissements dans le secteur minier. Elle considère que le législateur devrait limiter l'intervention du procureur général aux actes fautifs.

5.2. LA DÉFINITION DE RESSOURCES EN EAU

Le projet de loi ne fournit aucune définition claire de ce que le législateur entend par ressources en eau. Le libellé de l'article 7 qui traite des actions en réparation des dommages causés à l'eau laisse sous-entendre que le législateur souhaite donner une portée très large à son projet de loi et que les impacts causés aux habitats ou aux ressources fauniques pourraient aussi entraîner des actions en réparation. Est-ce réellement l'intention du législateur? Si tel est le cas, le titre du projet de loi est trompeur puisqu'il vise en réalité beaucoup plus que les ressources en eau. Si ce n'est pas le cas, qu'elle portée le législateur veut-il donner aux termes *propriétés biologiques*, *potentiel écologique* ou *état quantitatif des ressources en eau*? Ces termes utilisés dans le projet de loi sont flous et peuvent mener à une interprétation dépassant largement les intentions du législateur.

De l'avis de l'AMQ, le législateur devra préciser ce qu'il entend par ressources en eau et définir les dommages qui permettraient de déclencher des actions en réparation. Ces interventions devraient de se limiter aux dommages mesurables et considérés comme significatifs.

5.3. L'INTRODUCTION DE NOUVEAUX POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES

Les dispositions inscrites à la section VI soulèvent également d'importantes préoccupations. On introduit dans cette section des modifications à la Loi sur la qualité de l'environnement qui confèrent des pouvoirs discrétionnaires absolus à la ministre. Selon le projet de loi, tout prélèvement d'eau sera conditionnel à l'obtention d'une autorisation. La ministre pourra cependant imposer des conditions, restrictions ou interdictions qu'elle jugera appropriées même si celles-ci diffèrent de celles prescrites par le règlement. La ministre pourra aussi refuser la délivrance ou le renouvellement d'une autorisation de

prélèvement, ou en modifier les conditions de prélèvement et la durée de l'autorisation de sa propre initiative, si elle juge que le refus ou la modification sert l'intérêt public. L'évocation de l'intérêt public par la ministre suspend tout droit d'appel au Tribunal pour statuer sur la définition de cet intérêt. Sur recommandation de la ministre, le gouvernement pourra aussi modifier les conditions dans lesquelles s'effectue un prélèvement d'eau autorisé en vertu d'une loi ou d'un décret ou faire cesser un tel prélèvement sans aucune indemnité de la part de l'État. Elle pourra aussi exiger de celui qui présente une demande pour obtenir la délivrance, le renouvellement ou la modification d'une autorisation, toute étude qu'elle juge nécessaire pour prendre sa décision, en sus de celles prévues par règlement. L'AMQ déplore aussi le fait qu'en vertu de l'article 21 du projet de loi, le tribunal se voit retirer le pouvoir de juger toute interprétation.

Toutes ces modifications confèrent à la ministre l'opportunité de réglementer de façon arbitraire, au cas par cas. Non seulement cette façon de faire est inéquitable et confère énormément de pouvoirs à la ministre et aux hauts fonctionnaires de l'État, mais elle est difficilement conciliable avec les attentes de l'industrie et des investisseurs qui souhaitent pouvoir se fier sur des normes prévisibles plutôt que sur des décisions discrétionnaires et imprévisibles. Cette approche donne l'impression que le gouvernement propose une distinction entre deux classes de citoyens : l'une régie par la réglementation et l'autre par des décisions discrétionnaires qui pourraient occasionnellement soulever des soupçons de favoritisme.

L'AMQ considère que l'article 21 doit être modifié de façon à permettre au Tribunal de statuer sur l'interprétation que la ministre peut attribuer à la définition de l'intérêt public et de respecter les règles de sécurité juridique

5.4. LA REDEVANCE AUX UTILISATEURS

Le projet de loi pose le jalon en vue d'imposer une redevance aux grands utilisateurs d'eau. Il n'est pas clair cependant si l'intention du gouvernement est de limiter le paiement de la redevance aux utilisateurs ou de l'appliquer à tous ceux qui prélèvent l'eau. Bien que l'AMQ ne s'oppose pas à ce que les projets de captage d'eau souterraine réalisés dans le but d'assécher les excavations fassent l'objet d'une autorisation si le débit est supérieur à 75 000 litres par jour.

Considérant que les activités de production minérale se situent en-dessous de la nappe phréatique et souvent en-dessous des lacs, les opérateurs miniers

doivent déplacer de grandes quantités d'eau dans le but d'assécher les aires de travail et d'assurer un environnement sécuritaire aux travailleurs.

L'AMQ considère que les entreprises minières ne devraient pas être taxées sur le prélèvement de l'eau lorsque celle-ci n'est pas utilisée à des fins industrielles mais vise l'assèchement des lieux de travail.

Par ailleurs, considérant les investissements importants nécessaires pour la mise en opération d'une mine, l'AMQ se préoccupe de la limite de dix ans des autorisations de prélèvements d'eau.

L'AMQ recommande de ne pas limiter la durée des autorisations de prélèvements d'eau.

Le libellé de l'article 4 laisse par ailleurs croire que la redevance pour l'eau utilisée à des fins industriels pourraient inclure non seulement les coûts liés à son utilisation mais également ceux liés à sa dégradation.

L'AMQ est d'avis que le gouvernement devra prendre en compte dans l'éventuel établissement des redevances le fait que l'industrie minière paie déjà dans le cadre du programme de réduction des rejets industriels une taxe en fonction de la charge de ses rejets dans le milieu.

L'AMQ s'inquiète également de la nouvelle tendance du gouvernement de tarifier de plus en plus les entreprises en utilisant la cause environnementale et les principes d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur. Elle considère qu'en déposant les projets de tarification à la pièce, le gouvernement présente un portrait biaisé de l'impact réel de ces nouvelles taxes environnementales sur les entreprises et élargit ses pouvoirs d'ajouter de nouvelles taxes en fonction de ses besoins budgétaires sans pour autant être obligé de justifier ses décisions.

L'AMQ s'attend à ce que le gouvernement présente une politique globale et le cadre de son plan de tarification avant même d'imposer de nouveaux tarifs ou de nouvelles redevances.

6. LES OBSERVATIONS DU PUBLIC

L'article 17, alinéa 31.77, spécifie que le ministre doit prendre en considération les observations que le public lui communique relativement au prélèvement d'eau. Le texte ne fait cependant aucune mention du processus qui sera retenu pour recevoir

les informations du public. Est-ce que chaque demande fera l'objet d'une consultation?

L'AMQ considère que le législateur devrait pouvoir définir les mécanismes des éventuelles consultations publiques relativement aux prélèvements d'eau.

7. CONCLUSION

Au Québec, environ 10 % de l'eau utilisée est destinée aux activités industrielles. L'industrie minière demeure un des secteurs qui doit manipuler de grandes quantités d'eau tant pour ses activités de production que pour assurer des conditions sécuritaires à ses travailleurs. L'industrie reconnaît l'importance et participe activement à la préservation des ressources en eau. Elle considère qu'un certain encadrement pourrait contribuer à préserver ces ressources. Cependant, un tel encadrement doit être équitable pour l'ensemble des utilisateurs tout en étant clair, prévisible et fiable.

L'AMQ demeure disponible pour répondre à toute question relative à ce mémoire.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

1. L'AMQ est d'avis que l'introduction d'un régime sans faute va à l'encontre du principe d'efficacité économique stipulé dans la Loi sur le développement durable puisqu'il est susceptible d'affecter sérieusement le climat actuel d'affaire qui semble être plutôt favorable aux investissements dans le secteur minier. Elle considère que le législateur devrait limiter l'intervention du procureur général aux actes fautifs.
2. De l'avis de l'AMQ, le législateur devra préciser ce qu'il entend par ressources en eau et définir les dommages qui permettraient de déclencher des actions en réparation. Ces interventions devraient de se limiter aux dommages mesurables et considérés comme significatifs.
3. L'AMQ considère que l'article 21 doit être modifié de façon à permettre au Tribunal de statuer sur l'interprétation que la ministre peut attribuer à la définition de l'intérêt public et de respecter les règles de sécurité juridique.
4. L'AMQ considère que les entreprises minières ne devraient pas être taxées sur le prélèvement de l'eau lorsque celle-ci n'est pas utilisée à des fins industrielles mais vise l'assèchement des lieux de travail.
5. L'AMQ recommande de ne pas limiter la durée des autorisations de prélèvements d'eau.
6. L'AMQ est d'avis que le gouvernement devra prendre en compte dans l'éventuel établissement des redevances le fait que l'industrie minière paie déjà dans le cadre du programme de réduction des rejets industriels une taxe en fonction de la charge de ses rejets dans le milieu.
7. L'AMQ s'attend à ce que le gouvernement présente une politique globale et le cadre de son plan de tarification avant même d'imposer de nouveaux tarifs ou de nouvelles redevances.
8. L'AMQ considère que le législateur devrait pouvoir définir les mécanismes des éventuelles consultations publiques relativement aux prélèvements d'eau.