

Montréal, le 18 septembre 2008

Madame Line Beauchamp  
Ministre du Développement durable, de l'Environnement  
et des Parcs  
Édifice Marie-Guyart  
675, boul. René-Lévesque Est  
30<sup>ème</sup> étage  
Québec (Québec) G1R 5V7

Objet: Commentaires du Barreau du Québec concernant le Projet de loi 92 intitulé  
*Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur  
protection*

Dossier # 26450 – Référence 128946

---

Madame la Ministre,

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec vif intérêt du projet de loi 92 que vous avez présenté à l'Assemblée nationale le 5 juin dernier et désire vous faire part de ses observations et commentaires à ce sujet. Ce projet de loi vise notamment à confirmer le statut juridique de l'eau comme ressource collective qui fait partie du patrimoine commun des Québécois. Cette confirmation découle de la politique nationale de l'eau adoptée par le gouvernement du Québec en novembre 2002 qui elle-même découlait du cadre général d'orientation de la politique sur la gestion de l'eau adoptée en juin 2000. Les dispositions proposées doivent donc s'apprécier en fonction de la politique nationale de l'eau que l'État québécois cherche à mettre en œuvre. Puisque l'eau constitue un bien public indispensable, la protection et la gestion de l'eau relèvent donc de l'État.

Le Barreau du Québec appuie le principe du projet de loi et les objectifs qui le sous-tendent. Entre autres, le Barreau appuie l'intention du législateur de confirmer le caractère collectif de l'eau comme ressource naturelle. Les commentaires du Barreau gravitent autour des thèmes suivants :

- La portée de la Loi
- Les principes
- La responsabilité sans faute
- La prescription de 10 ans
- La gouvernance de l'eau
- La protection et la gestion de l'eau et les mécanismes de consultation

## La portée de la Loi

(Articles 1 et 2)

Dans la section I du projet de loi visant l'eau ressource collective, on énonce des principes qui s'appliquent à l'eau comme ressource collective et accessible. Il est cependant difficile de mesurer la portée précise de ces énoncés de principes à cause de l'utilisation d'expressions qui en balisent la portée. Il s'agit de l'expression «*sauf dans les conditions définies par la loi*» utilisée à l'article 1 et de l'expression «*dans le cadre de la loi*» utilisée à l'article 2.

Nous comprenons que seuls les prélèvements importants d'eau de surface ou d'eau souterraine seront encadrés par cette nouvelle loi. Ce sont essentiellement les municipalités, les industries et les entreprises agricoles qui sont susceptibles d'être touchées par ces nouvelles dispositions. La production et l'exportation hydroélectriques sont exclues.

Nous souscrivons à l'article 1 du projet de loi qui affirme le caractère collectif des ressources en eau qui est d'ailleurs codifié à l'article 913 du *Code civil du Québec*.

L'article 2 du projet de loi prévoit que dans le cadre de la loi, chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable. Il faut noter qu'il ne s'agit pas ici d'un droit à l'eau potable mais plutôt d'un droit d'accès. Ce nouveau droit, de facture inusitée, laisse songeur. Que signifie exactement le droit d'accès à l'eau potable? Cet article porte-t-il sur un droit à l'eau potable (aspect qualité) ou un droit d'accès, ce qui est différent. Quels sont les droits ainsi accordés à chaque personne physique? Qui est le débiteur de cette obligation juridique: les municipalités, le gouvernement, les propriétaires de terrains? Comment se traduira concrètement ce droit pour les citoyens? Est-ce que ce nouveau droit obligera des personnes, des entreprises ou des municipalités à ériger des infrastructures d'accès, des tuyaux ou d'autres équipements pour permettre l'exercice de ce droit? Les citoyens pourront-ils recourir aux tribunaux pour accéder à l'eau potable sur la base de cette nouvelle disposition?

Le Barreau s'interroge sur la portée de ce nouvel article 2 compte tenu des obligations qui s'appliquent déjà aux municipalités, personnes et entreprises qui offrent des services d'alimentation en eau et qui découlent notamment du *Règlement sur la qualité de l'eau potable* et des articles suivants :

L'article 45 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E.):

*« 45. 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, doivent distribuer de l'eau potable, dans la mesure et selon les normes prévues par règlement du gouvernement.*

*Les établissements publics, commerciaux ou industriels visés au premier alinéa sont ceux définis par règlement du gouvernement. »*

Les articles 24 et 28 du *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout* :

*« 24. Droit au service: Toute personne qui est propriétaire, occupe ou possède un immeuble situé sur le parcours ou dans le voisinage immédiat du réseau d'une entreprise d'aqueduc et d'égout a le droit d'être raccordée à ce réseau pour fins de la consommation domestique.*

*Le ministre peut néanmoins ordonner à l'exploitant de fournir de l'eau pour des fins autres que la consommation domestique. »*

*« 28. Qualité de l'eau: L'eau distribuée par une entreprise d'aqueduc doit être en tout temps conforme aux normes de qualité prescrites dans le Règlement sur la qualité de l'eau potable (D. 647-2001).*

*Le présent article s'applique notamment dans une aire retenue pour fins de contrôle et dans une zone agricole établies suivant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (L.R.Q., c. P-41.1) (L.R.Q., c. Q-2, a. 124.1) »*

#### Les principes

( Article 3)

Nous suggérons de référer à la mise en œuvre plutôt qu'à l'objectif de développement durable. Dans les faits, la gestion de l'eau doit servir à la mise en œuvre du développement durable.

(Article 4)

Le principe de pollueur payeur est consacré notamment dans la *Loi sur le développement durable*. Il signifie que les personnes qui causent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci.

Le Barreau du Québec estime ce principe suffisamment important pour être énoncé dans la section II de façon distincte du principe utilisateur payeur. La référence incidente qui est faite au principe de pollueur payeur à l'article 4 nous semble insuffisante.

#### Action en réparation des dommages causés à l'eau

(Article 7)

Le Barreau souligne, avec intérêt, l'introduction d'un nouveau recours en réparation de dommages écologiques. Par ce recours, l'État, en sa qualité de gardien des intérêts de la collectivité dans ces ressources, se donne le pouvoir de réclamer des dommages écologiques

causés aux ressources en eau. Ce nouveau recours est intéressant même si le Procureur général possède déjà d'importants pouvoirs d'ordonnance ainsi que des recours en justice qui lui permettent de réparer des dommages écologiques et d'en réclamer le coût de toute personne qui ne respecte pas une ordonnance. On trouve ces pouvoirs notamment aux articles 31.43, 113, 114, 114.1 et 114.3 de la *L.Q.E.*

On note cependant que l'article 7 du projet de loi introduit de nouvelles règles de responsabilité extra-contractuelle qui ne sont pas reconnues présentement par notre droit. Les principes généraux de responsabilité civile dans notre droit exigent l'existence d'une faute et d'un lien de causalité entre les dommages et la faute. Si la disposition proposée est adoptée telle quelle, il s'agira d'une exception importante aux principes de la responsabilité civile au Québec.

Or, le Barreau considère que les règles de responsabilité civile telles que codifiées dans le *Code civil du Québec* constituent une question de la plus haute importance pour la vie des citoyens et pour l'articulation des rapports entre les citoyens, les entreprises et même l'État. Selon ces règles, les dommages causés par le simple fait d'une personne, sans acte fautif, n'entraînent pas de responsabilité civile. Le Barreau s'oppose à ce que le législateur change les règles d'application générale dans le cas des ressources en eau. Le Barreau considère que les règles devraient être les mêmes pour tous, dans toutes les circonstances.

Le Barreau considère donc que le législateur ne devrait pas introduire un régime de responsabilité sans faute dans le cas des ressources en eau. Même si les ressources en eau sont importantes dans la société, nous considérons que les dommages à la vie et à la santé humaine sont encore plus importants et ceux-ci sont régis par les règles de responsabilité avec faute.

#### La prescription de 10 ans

(Article 10)

L'article 10 du projet de loi prévoit que l'action en réparation des dommages causés aux ressources en eau se prescrit par 10 ans à compter de la date à laquelle le ministre a connaissance des dommages. Le régime de prescription prévu au Code civil est de trois (3) ans pour les actions personnelles et les actions relatives à des matières mobilières. Nous comprenons mal pourquoi le législateur réserverait au Procureur général une période de 10 ans de la connaissance des dommages pour intenter l'action en réparation alors que le citoyen qui subit des dommages à ses biens ou à sa santé doit agir dans les trois ans.

#### La gouvernance de l'eau

(Article 12)

L'article 12(3a) du projet de loi prévoit la création par le ministre d'organismes ayant pour mission de réaliser et de mettre en œuvre un plan directeur de l'eau. Quels sont les pouvoirs et responsabilités de ces organismes? S'agit-il d'organismes consultatifs ou décideurs? La gestion et la mise en œuvre du plan directeur de l'eau ne devraient-elles pas relever du ministère, du

gouvernement et des municipalités? N'y a-t-il pas un risque de confusion et de dédoublement dans l'exercice des responsabilités de chacun des intervenants?

Est-il souhaitable de créer de nouvelles structures de gestion de l'eau alors qu'on constate les difficultés énormes des pouvoirs publics à faire respecter des normes de pollution de l'eau et de protection des bandes riveraines, notamment dans les zones agricoles?

Le Barreau comprend mal le rôle du ministre de « *pourvoir...à la constitution d'un organisme...* ». Le ministre sera-t-il lui-même « membre » d'un tel organisme? Comment confier à un tel organisme la « *mission de réaliser et de mettre en œuvre un plan directeur de l'eau* » alors que, dans la réalité, il s'agit là de responsabilités qui seront assumées soit par le ministère, soit par une municipalité régionale de comté ou une municipalité locale ou par d'autres instances de nature socio-économique qui sont autant d'organismes qui ont le pouvoir de réaliser des travaux et d'adopter et mettre en œuvre des règlements? Le Barreau est d'avis que le rôle de ces organismes est en réalité un rôle de conception et de coordination d'un plan directeur de l'eau et non pas un rôle de réalisation ou de mise en œuvre.

D'autre part, le Barreau déplore que le projet de loi n'établisse pas de règles précises d'information et de consultation de la population. Cette question est laissée à la discrétion du ministre à l'article 12(5°). Le Barreau souhaite que les mécanismes d'information et de participation de la population soient inscrits dans le projet de loi.

En corollaire, le caractère public et accessible du plan directeur de l'eau devrait être spécifiquement établi dans la loi elle-même afin de favoriser la participation du public dans le cadre de l'application de la loi. La *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit par exemple à l'article 118.5 que le ministre tient un registre qui comprend notamment toutes les demandes de certificats d'autorisation, toutes les études d'impacts sur l'environnement et l'ensemble des ordonnances et avis préalables à l'émission d'une ordonnance.

Ainsi, le Barreau recommande de reconnaître le caractère public de chaque plan directeur de l'eau et d'ajouter les plans directeurs de l'eau dans le registre ministériel de l'article 118.5 *L.Q.E.*

#### Protection et gestion de l'eau et les mécanismes de consultation

(Articles 17, 21 et 24)

L'article 17 du projet de loi reprend essentiellement les dispositions de la *Loi visant la préservation des ressources en eau*, loi qui est abrogée par le projet de loi.

À l'article 31.77 *L.Q.E.* proposé, nous sommes d'avis que le mot *proprement* devrait être retranché car il n'a pas une signification juridique précise et déterminée. En outre, l'article 31.77 *L.Q.E.* devrait faire référence au plan directeur de l'eau dont on fait état à l'article 12 du projet de loi.

Par ailleurs, il est prévu à l'article 31.77 *L.Q.E.* que le ministre doit prendre en considération les observations que le public lui a communiquées relativement à une proposition de prélèvement de l'eau. Nous sommes d'avis que la loi devrait donc prévoir de façon détaillée le mécanisme de consultation, les avis et la procédure pour la formulation de telles observations.

Le Barreau constate, à l'article 31.78 *L.Q.E.*, que le gouvernement se donne le pouvoir de prescrire des exigences différentes de celles prescrites par un règlement. Le Barreau s'est déjà opposé à ce type de pouvoir qui, selon lui, discrédite l'exercice du pouvoir réglementaire. En effet, pourquoi prescrire des normes différentes de celles qui sont prévues dans un règlement. Normalement, un règlement doit prévoir les normes qui s'appliquent à tous les citoyens. Tous les citoyens sont normalement soumis à ces normes. Pourquoi modifier ces normes dans un cas particulier, même pour le noble motif d'« *assurer une protection accrue de l'environnement* »? Le Barreau est d'avis que le principe de l'égalité de tous devant la loi devrait primer et que la loi devrait être la même pour tous.

Le Barreau doit également exprimer un désaccord encore plus ferme lorsqu'on confère au ministre à l'article 31.79 *L.Q.E.* le pouvoir de déroger d'une norme réglementaire. Normalement, un ministre est soumis aux règlements comme les autres citoyens et nous ne voyons pas pourquoi le ministre aurait le pouvoir de déroger à une norme réglementaire qui s'applique à tous les citoyens.

Le Barreau s'élève également contre un autre pouvoir discrétionnaire qui est conféré au ministre qui peut, au-delà des considérations énumérées aux articles 31.76 *L.Q.E.* et 31.77 *L.Q.E.*, refuser une autorisation ou en modifier les conditions de sa propre initiative « *dans l'intérêt public* ». L'attribution d'un pouvoir discrétionnaire aussi vaste et non balisé n'est pas justifiée. Déjà, les articles 31.76 *L.Q.E.* et 31.77 *L.Q.E.* énumèrent toute une série de considérations de nature environnementale, agricole, économique, y compris les droits d'utilisation des différents usagers de l'eau, la disponibilité et la répartition des ressources en eau, l'évolution du milieu et le développement économique, pour ne nommer que ceux-là. Ces paramètres décisionnels sont suffisants pour permettre au ministre de statuer sur des demandes de prélèvement d'eau. Le pouvoir discrétionnaire attribué par l'article 31.79 *L.Q.E.* est exagéré et difficilement compatible avec le principe de l'égalité de tous devant la loi, d'autant plus que les décisions ministérielles fondées sur « *l'intérêt public* » ne peuvent faire l'objet d'une révision devant le Tribunal administratif du Québec.

La durée de validité ou d'autorisation de prélèvement est fixée normalement à dix (10) ans selon l'article 31.81 *L.Q.E.* proposé. La limitation de la durée d'une autorisation est une règle nouvelle dans la *L.Q.E.* dans le cas de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Le Barreau craint que ceci ne crée une insécurité préjudiciable dans le cas de certains investissements de nature commerciale ou industrielle conçus pour une durée beaucoup plus longue.

Les articles 31.85 *L.Q.E.* et 31.86 *L.Q.E.* interpellent le Barreau. Ces articles permettent au ministre ou au gouvernement de révoquer un droit de prélèvement de l'eau de façon temporaire ou permanente. Il est prévu que ces révocations se feront sans indemnité pour le titulaire de l'autorisation. Le Barreau considère que ce pouvoir extraordinaire ne devrait pas être exercé sans que le titulaire d'une autorisation révoquée soit indemnisé. En effet, nous sommes en présence ici d'un titulaire qui n'a commis aucun acte illégal qui se voit déposséder d'un droit de prélèvement de l'eau qu'il a obtenu de bonne foi, en toute légalité, avec l'autorisation du ministre. Si de nouvelles connaissances scientifiques justifient une révocation, pourquoi le justiciable devrait-il en supporter l'entier préjudice? Le Barreau considère que la privation d'un droit accordé par la loi dans les cas prévus aux articles 31.85 et 31.86 *L.Q.E.* constitue une forme d'expropriation qui devrait être indemnisée de la même manière.

Le 18 septembre 2008

7

Madame Line Beauchamp

Ministre du Développement, de l'Environnement et des Parcs

Objet: Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection

En ce qui concerne les possibilités d'intervention d'une partie à l'Entente sur les ressources en eau durable du bassin des Grands-Lacs et du fleuve Saint-Laurent, telles que prévues à l'article 31.100 *L.Q.E.*, le Barreau suggère la règle de la réciprocité tel que le prévoit déjà l'article 49.2 *L.Q.E.* dans le cas de la pollution atmosphérique trans-frontière. En d'autres termes, le droit pour une partie d'exercer un recours prévu à l'article 31.100 s'applique dans la mesure où cette partie a attribué des pouvoirs identiques au Québec dans sa législation interne.

Le Barreau attire l'attention de la Commission parlementaire sur la redondance apparente qu'on trouve à l'article 31.105(1<sup>o</sup>) *L.Q.E.* compte tenu du fait que l'article 31.74 *L.Q.E.* exclut la production énergétique de la notion de « prélèvement d'eau ».

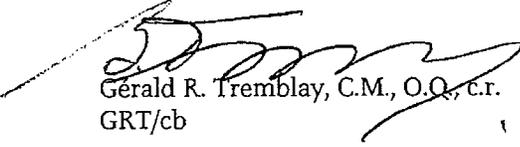
Également, le Barreau suggère d'ajouter, parmi les exceptions prévues à l'article 31.105 *L.Q.E.*, celle qui est prévue à l'article 31.90 *L.Q.E.*, troisième alinéa, paragraphe 2<sup>o</sup>. Pour ce qui est de l'article 31.106 *L.Q.E.*, il prévoit la possibilité de lever l'interdiction de dériver de l'eau hors du Québec pour des motifs d'urgence ou humanitaire ou pour tout autre motif jugé « d'intérêt public ». Le Barreau demande au législateur de prévoir un mécanisme d'information et de consultation publique compte tenu de l'importance d'une telle décision.

En ce qui concerne l'article 21 du projet de loi, le Barreau demande de préciser clairement que le droit de contestation devant le TAQ s'applique lorsque le ministre délivre une autorisation pour une période inférieure à dix (10) ans.

En terminant, le Barreau salue l'initiative du législateur aux articles 17 (31.87 *L.Q.E.*) et 24 (112.0.1 *L.Q.E.*) visant à clarifier le régime législatif de l'article 22 *L.Q.E.* et de faciliter l'intervention des municipalités en matière de répression des infractions environnementales relevant de leur autorité.

Nous serons heureux d'échanger avec les membres de la commission parlementaire au sujet du projet de loi 92. Veuillez recevoir, Madame la ministre, nos respectueuses salutations.

Le bâtonnier du Québec,

  
Gérald R. Tremblay, C.M., O.Q., c.r.  
GRT/cb

Réf.: 0059