

Consultations particulières et auditions publiques
dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 92,
*Loi affirmant le caractère collectif des ressources
en eau et visant à renforcer leur protection.*

Mémoire du
Regroupement
national des
conseils régionaux
de l'environnement
du Québec



Pour la Commission des transports et
de l'environnement

10 septembre 2008

Présentation de l'organisme

Les conseils régionaux de l'environnement (CRE) existent au Québec depuis plus de trente-cinq ans. Dès les années 70, au Saguenay-Lac-Saint-Jean et dans l'Est du Québec, des groupes environnementaux se sont réunis pour créer un organisme régional de concertation en environnement. À partir de la fin des années 80, c'est au tour des régions de Québec, de l'Estrie, de la Montérégie, de l'Outaouais, de Chaudière-Appalaches, de Lanaudière et de la Côte-Nord de fonder leur CRE.

Présents aujourd'hui sur tout le territoire (sauf dans le Nord-du-Québec), les seize CRE interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement à l'échelle de chacune des régions administratives du Québec. Par leurs actions, ils cherchent à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement régional. Pour eux, ce développement doit se faire dans le respect de la capacité de support des écosystèmes, une condition essentielle au développement durable.

Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme des interlocuteurs privilégiés du gouvernement sur les questions environnementales. En 2008, les CRE comptent ensemble 1 862 membres, soit 452 organisations environnementales, 376 gouvernements locaux, 204 organismes parapublics, 155 corporations privées, 543 membres individuels et 132 autres organismes.

En tenant compte des réalités locales et régionales, les CRE privilégient l'action, la concertation, l'éducation, l'information, la sensibilisation et la veille environnementale, pour atteindre leurs objectifs. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Le RNCREQ : un réseau unique, un acteur influent dans le domaine de l'environnement au Québec

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a, quant à lui, pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, agriculture, etc.).

Le RNCREQ agit comme interlocuteur privilégié auprès des gouvernements en matière de consultation pour l'ensemble des régions. Il se veut une coalition permanente, une table de concertation, élue par un processus démocratique.

A. Considérations générales

1. Un projet de loi nécessaire

D'entrée de jeu, le RNCREQ tient à signifier à la commission qu'il est dans l'ensemble très satisfait du projet de loi 92 et qu'il appuie son adoption, sous réserve des ajustements et modifications détaillés plus loin.

En clarifiant le statut juridique de l'eau souterraine, ce projet de loi fait d'abord écho à la recommandation sans équivoque du rapport de la commission Beauchamp, que l'on retrouve dans le Tome 1, à la section 2.3.1 :

2.3.1 Instaurer un véritable droit québécois de l'eau

La principale réponse attendue du présent exercice, c'est l'instauration d'un véritable droit québécois de l'eau. Cette réforme suppose :

*la définition de l'eau souterraine comme res communis au même titre que l'eau de surface;
[...]*

Le RNCREQ est aussi particulièrement satisfait de voir que le gouvernement du Québec, après la signature historique de l'Entente sur les ressources en eaux des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, procède maintenant à son intégration législative. Même si la protection de cet écosystème est probablement d'une importance insoupçonnée pour la plupart des Québécois, les menaces qui pèsent sur ces ressources en eau sont bien réelles. C'est pourquoi nous saluons encore la décision du Premier ministre d'apposer sa signature à cette entente. À cause de la géomorphologie de ce vaste bassin versant, qui place le fleuve Saint-Laurent tout en aval, cette entente revêt pour le Québec sans aucun doute beaucoup plus d'importance que pour tous les autres États signataires.

Les dispositions de cette entente sont particulièrement novatrices et exemplaires (principe de protection (i.e. aucun impact négatif significatif), intégrité écosystémique, évaluation des impacts cumulatifs sur les écosystèmes, etc.). Elles impressionnent par leur sérieux et leur rigueur. Il s'agit pour nous d'une véritable révolution de la Loi québécoise de l'environnement (LQE).

Domage que cela ne s'applique qu'aux prélèvements d'eau.

2. Mettre à jour le régime de protection de l'environnement

Les CRE et le RNCREQ militent depuis plusieurs années pour que le gouvernement du Québec procède à une mise à jour de son régime de protection de l'environnement.

Le gouvernement du Québec avait initié une telle démarche à la fin des années 90, mais elle n'est guère allée plus loin qu'une pré-consultation. En 2005, un groupe de travail externe a reçu le mandat de conseiller le MDDEP sur cette question. Or le rapport de ce comité, déposé en juin 2006, ne semble toujours pas avoir eu d'écho.

Avec le projet de loi 92, qui constitue en soi une véritable révolution dans le régime d'autorisation environnementale, le gouvernement démontre pourtant à quel point cette modernisation de la LQE s'avère nécessaire. Le problème, c'est qu'on le fait ici uniquement pour le prélèvement de l'eau, donc de manière fragmentaire et sans vision d'ensemble.

Rappelons que le régime actuel, fort avant-gardiste à l'époque, a été mis en place il y a plus de 35 ans. Malgré de bonnes performances à plusieurs égards, il n'a pas permis d'endiguer de nombreuses pratiques de développement aux incidences environnementales majeures, soit par manque d'encadrement réglementaire, soit par manque de moyens et de mesures d'application. Qui plus est, le régime n'est pas en mesure de faire face aux enjeux environnementaux globaux du troisième millénaire.

Rappelons aussi que les juridictions nord-américaines et européennes ont été couramment mises à jour. Certaines organisations internationales, telle l'OCDE, exigent d'ailleurs de leurs pays membres qu'ils révisent leur régime tous les cinq ans. Ces révisions permettent d'adapter le régime au nouveau contexte environnemental et économique, et assure en conséquence la mise à jour des systèmes de réglementation et des normes de rejet à ces nouvelles réalités.

Le RNCREQ demande donc à la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée Nationale de recommander au gouvernement du Québec de remettre en chantier la modernisation de la LQE de manière à faire entrer le Québec de plein pied dans le XXI^e siècle en matière de protection de l'environnement.

À titre d'exemple, dans le domaine de l'eau, il est entre autres impérieux que la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables (PPRLPI) devienne une obligation règlementaire. Pour le moment, les MRC du Québec sont tenue d'adopter des règlements de contrôle intérimaire (RCI) pour appliquer la PPRLPI. Mais dans les faits, on constate sur le terrain que l'application de la Politique demeure extrêmement difficile.

3. Un Québec, deux régimes de protection ?

Ayant pour mission de contribuer à la promotion d'une vision globale de la protection de l'environnement et du développement durable au Québec, et en tant que représentant des seize CRE qui couvrent pratiquement l'ensemble du territoire québécois, le RNCREQ s'explique mal pourquoi le gouvernement a choisi de ne pas appliquer à l'ensemble du Québec les dispositions de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent.

Pourquoi les ressources en eau des régions de la Capitale-Nationale, du Saguenay-Lac-Saint-Jean, de la Côte-Nord, du Nord-du-Québec, de la Gaspésie et du Bas-Saint-Laurent, ainsi qu'une partie de celles des régions de la Mauricie, de l'Estrie,

du Centre-du-Québec, de Chaudière-Appalaches ne font pas l'objet du même statut de protection que celles des régions du sud-ouest du Québec ?

Parce que le RNCREQ tient à ce que tout le territoire québécois puisse profiter d'une même protection de ses ressources en eaux, il demande que soit précisé à l'article 31.88 que les dispositions de la sous-section concernent non seulement le territoire soumis à l'Entente, mais l'ensemble du territoire du Québec.

En conséquence, pour les articles 31.90 et suivants, on remplacera « bassin du fleuve Saint-Laurent » par « Québec ».

4. Le droit à l'information et à la consultation

La question de l'accès à l'information est aussi un élément important soulevé lors des audiences de la commission Beauchamp, et qui a, conséquemment, été clairement repris dans le rapport (Tome 1, p. 73).

En matière d'information, la Commission estime que l'accès à l'information constitue un droit fondamental du public, droit qui impose un devoir aux gestionnaires d'informer les populations sur l'état de l'eau (quantité et qualité), sur les pollutions et sur les résultats atteints par les différents programmes. La mise en oeuvre du droit à l'information sur l'eau et les milieux aquatiques impose d'abord aux gestionnaires l'obligation de dévoiler leurs données. [...]

Or, bien que le projet de loi 92 ait pour objet de faire de l'eau une ressource commune de la nation québécoise (cf. article 1), en plus de statuer que ce sont des questions d'intérêt général (cf. article 3), on n'y retrouve aucune disposition particulière pour assurer l'accès public à l'ensemble des informations qui concerne l'état, les usages ou la gestion de l'eau. Même le Bureau des connaissances sur l'eau, que l'on constitue formellement à l'article 14 du projet de loi, n'est pas investi des pouvoirs lui permettant d'avoir accès, de compiler et de rendre public l'ensemble des données disponibles sur l'eau.

Pour le RNCREQ, en plus de ne pas faire écho aux conclusions du rapport du BAPE, il s'agit là d'une lacune et d'une discordance importante du projet de loi 92. Que l'on soit gestionnaire, chercheur, élu, citoyen, c'est une nécessité d'avoir accès à l'ensemble des informations disponibles pour éclairer la prise de décision et planifier le développement. En somme, on ne peut pas concevoir un régime moderne de protection de l'environnement sans un accès public à l'information.

De manière plus spécifique, le RNCREQ considère que toutes les informations relatives à une demande de prélèvement doivent être rendues publiques. Rappelons à cet égard que l'article 118.4 de la LQE permet un accès à l'information lorsqu'il s'agit de cas de contamination seulement. Cet article doit donc être modifié pour que les informations relatives au prélèvement (pas juste l'inscription) soient aussi publiques.

B. Considérations spécifiques

En plus des remarques générales formulées dans la section précédente, le RNCREQ désire soumettre à la commission les éléments spécifiques suivants.

Page 5 – Mise en contexte

En guise de préambule au projet de loi 92, le gouvernement du Québec énonce des considérations sur lesquelles il s'appuie.

Le RNCREQ estime que les éléments qui y sont soulevés présentent une vision trop anthropocentrique et étroite de l'importance de cette ressource. En somme, on ne semble se soucier que de préserver les usages directs de l'eau pour les besoins humains. Pourtant, l'eau est aussi indispensable à la vie de toutes les espèces animales et végétales, qui, à leur tour, rendent souvent elles aussi des services

essentiels à l'existence humaine – c'est ce qu'on appelle la notion de « service écologique rendu », une notion qui se comptabilise de plus en plus.

Le RNCREQ propose donc les modifications et ajouts suivants :

CONSIDÉRANT que l'eau est indispensable à toute les formes de vie et qu'elle est une ressource épuisable et très fragile ;

CONSIDÉRANT que l'eau est une ressource faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise et qu'il importe de la préserver et d'en améliorer la gestion et la qualité pour répondre aux besoins des générations actuelles et futures ;

CONSIDÉRANT que l'eau est indispensable au maintien de la biodiversité, c'est-à-dire à l'ensemble des organismes vivants qui forment les écosystèmes aquatiques et terrestres et qui rendent possible l'existence des êtres humains ;

CONSIDÉRANT que l'usage de l'eau est commun à tous et que chacun doit pouvoir accéder à une eau dont la qualité et la quantité permettent de satisfaire ses besoins essentiels ;

[...]

Article 1 – Étant d'intérêt vital, l'eau de surface et l'eau souterraine, dans leur état naturel, sont des ressources qui font partie du patrimoine commun de la nation québécoise et qui ne peuvent être appropriées, sauf dans les conditions définies par la loi, dont le Code civil.

Le RNCREQ est d'avis que la formulation très générale de cet article peut soulever des préoccupations. En effet, alors que l'on connaît bien les conditions définies par la loi, quelles sont celles du Code civil auxquelles on fait référence ?

Le RNCREQ imagine que c'est de l'article 913 du Code civil dont il est question :

913. Certaines choses ne sont pas susceptibles d'appropriation; leur usage, commun à tous, est régi par des lois d'intérêt général et, à certains égards, par le présent code.

L'air et l'eau qui ne sont pas destinés à l'utilité publique sont toutefois susceptibles d'appropriation s'ils sont recueillis et mis en récipient.

1991, c. 64, a. 913.

Le cas échéant, pourquoi ne pas l'indiquer plus clairement ainsi à l'article 1 ?

Article 1 – Étant d'intérêt vital, l'eau de surface et l'eau souterraine, dans leur état naturel, sont des ressources qui font partie du patrimoine commun de la nation québécoise et qui ne peuvent être appropriées, sauf dans les conditions définies par la loi, dont l'article 913 du Code civil.

Une telle formulation permettrait d'éviter de susciter des ambiguïtés, voire des appréhensions, sur les possibilités d'appropriation de l'eau. Le cas échéant, la notion de récipient doit aussi être précisée.

Article 2. Dans le cadre de la loi, chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable.

Le RNCREQ appuie le gouvernement dans son intention ici de préciser l'importance pour chaque personne d'avoir accès à l'eau potable.

Il est aussi d'avis que le projet de loi 92 doit préciser que chaque personne a aussi accès aux plans d'eau. Rappelons à cet effet une autre recommandation du rapport Beauchamp (Tome 1, section 2.2.2 p. 53) :

8° Assurer l'accessibilité des lacs et des cours d'eau.

L'eau de surface, au Québec, n'appartient à personne. On la dit res communis, chose commune, c'est-à-dire disponible à tous mais que nul ne peut accaparer à sa seule jouissance. Or, ce caractère public de l'eau est mis en échec dans le cas des lacs et des cours d'eau par les droits des propriétaires riverains. Ainsi une large part du public n'a pas d'accès réel à l'eau pour des usages légitimes et bienfaisants : baignade, sports de contact avec l'eau, contemplation, pêche, etc. Certains lacs sont entièrement privés ou enclavés ce qui fait [nos corrections] en sorte que le plan d'eau n'est pas accessible au public. Dans le cas des rivières ou du fleuve, l'occupation des rives est telle que le public n'a, dans les faits, qu'un accès très difficile aux plans d'eau. [...]

Aux yeux de la Commission, il est essentiel de s'assurer, sous forme légale ou par la mise en place de programmes spécifiques, que l'accès du public aux cours ou plans d'eau à des fins récréatives soit rendu possible dans toutes les villes attenantes à un cours ou plan d'eau.

Le RNCREQ souligne d'ailleurs que cette question d'accès n'est pas limitative dans le préambule du projet de loi :

CONSIDÉRANT que l'usage de l'eau est commun à tous et que chacun doit pouvoir accéder à une eau dont la qualité et la quantité permettent de satisfaire ses besoins essentiels ;

Ce n'est que dans la formulation de l'article 2 que l'on précise que la notion d'accès s'applique uniquement à l'eau potable.

Article 7 - Lorsque, par le fait, la faute ou l'acte illégal d'une personne, des dommages sont causés aux ressources en eau, notamment par une altération de leurs propriétés physiques, chimiques ou biologiques, de leur potentiel écologique ou de leur état quantitatif, le Procureur général peut, au nom de l'État gardien des intérêts de la nation dans ces ressources, intenter contre l'auteur des dommages une action en réparation ayant l'une ou l'autre des fins suivantes, ou une combinaison de celles-ci :

- 1° la remise en l'état initial ou dans un état s'en rapprochant ;*
- 2° la réparation par des mesures compensatoires ;*
- 3° la réparation par le versement d'une indemnité, de type forfaitaire ou autre.*

Le RNCREQ est particulièrement satisfait de voir ici l'introduction de la notion de « préjudice écologique » dans le droit environnemental québécois. Le gouvernement reconnaît ici la valeur de l'eau et des écosystèmes qui en dépendent, et conséquemment, il responsabilise ceux qui pourraient altérer cette valeur. C'est une implication concrète du principe de « pollueur-payeur » désormais enchâssé dans la Loi sur le développement durable.

Par souci de cohérence avec les éléments soulevés précédemment, le RNCREQ estime toutefois que cet article devrait être modifié ainsi :

Article 7 - Lorsque, par le fait, la faute ou l'acte illégal d'une personne, des dommages sont causés aux ressources en eau, aux écosystèmes aquatiques et aux milieux humides, notamment par une altération de leurs propriétés physiques, chimiques ou biologiques, de leur potentiel écologique ou de leur état quantitatif...[...]

Par ailleurs, le RNCREQ considère qu'il y a lieu d'instaurer une hiérarchisation parmi les trois finalités que peut rechercher le Procureur général lorsqu'il intente un recours contre les auteurs d'un préjudice. Ainsi, la remise en l'état initial doit être priorisée au détriment du versement d'une indemnité. Aussi, le RNCREQ considère qu'il faut demeurer prudent avec les mesures compensatoires. Elles sont souvent la solution facile mais cela ne remplace jamais le milieu avant qu'il n'ait été détruit ou altéré.

Article 11 – La gestion des ressources en eau doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques désignées en application du paragraphe 2° de l'article 12, en tenant compte des principes du développement durable énoncés à l'article 6 de la Loi sur le développement durable (L.R.Q., chapitre D-8.1.1).

a. La gestion par bassin versant

Le RNCREQ est heureux que le gouvernement manifeste ici son intention d'enchâsser dans la Loi la nécessité d'instaurer la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Cela s'inscrit en conformité avec la Politique nationale de l'eau qui s'inspirait ainsi des recommandations de la Commission Beauchamp.

À la page 57 du Tome 1 de ce rapport, c'est en ces termes qu'est définie cette notion :

« La gestion intégrée tient compte de l'ensemble des usages, qu'ils soient agricoles, industriels, urbains ou qu'il s'agisse de l'exploitation des autres ressources comme les forêts et les mines. Elle prend en considération l'ensemble des eaux de surface, des eaux souterraines et des milieux humides. Elle impose la mesure des effets cumulatifs de la pollution sur la ressource.

Le bassin versant est une notion géographique qui désigne l'ensemble d'un territoire drainant les eaux de ruissellement vers un même cours d'eau principal ou l'un de ses affluents. C'est une unité hétérogène au point de vue écologique. Elle est étrangère aux frontières administratives et politiques. »

Précisons que le RNCREQ et les CRE ont régulièrement fait la promotion de ce concept de gestion, notamment à travers les différents mémoires rédigés dans le contexte des consultations sur la gestion forestière ou encore agricole.

Dans le domaine agricole, par exemple, c'est actuellement la ferme qui est le territoire de référence pour encadrer la production et la gestion des déjections animales. Pour le RNCREQ, ce principe est en contradiction avec celui énoncé

précédemment, à savoir de favoriser la mesure des effets cumulatifs de la pollution sur la ressource.

Le RNCREQ déplore que le gouvernement se limite ici à intégrer le concept de gestion par bassin uniquement en ce qui concerne *les ressources en eaux*, et non pour toutes les activités qui ont cours sur le territoire du bassin versant et qui ont une incidence sur l'eau.

Ainsi, la priorité du gouvernement à cette étape devrait être de s'assurer que tous les gestionnaires de ressources, publics ou privés (agriculture, forêt, urbanisation, aménagement du territoire, infrastructures, etc.), soient en mesure de démontrer qu'ils prennent en compte la gestion intégrée par bassin versant dans leurs outils de gestion et de planification du développement, incluant les lois et règlements (MRNF, MAPAQ, MAMR, MDDEP, municipalités, MRC, CRÉ, etc.). Cela est tout autant sinon plus important que la détermination ou la mise en place de mécanismes et de structures pour assurer la gestion *des ressources en eau* de manière concertée à l'échelle d'un ou de plusieurs bassins versants.

b. La gestion intégrée **des ressources en eaux**

Dans le cas spécifique de la gestion des ressources en eaux, précisons que les CRE ont contribué activement et soutiennent toujours la mise en place et le développement des comités ZIP et des organismes de gestion par bassin versant (OBV) sur leur territoire (voir le tableau 1 en annexe). Les CRE ont en effet contribué directement à la mise en place de dix-neuf des trente-trois OBV, et de cinq des quatorze ZIP. Aujourd'hui, vingt-sept OBV et dix ZIP sont membres du réseau des CRE. En outre, les trois organisations collaborent régulièrement ensemble sur divers projets et initiatives.

Dans le cadre du projet de loi 92, le gouvernement rappelle le mandat confié aux OBV, soit de réaliser et de mettre en œuvre un plan directeur de l'eau (PDE). Pour

le RNCREQ, c'est un mandat très important qui est au cœur de la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau.

Toutefois, pour le moment, le processus et les modalités de mise en œuvre et d'application des PDE ne sont pas encore précisés et arrêtés, ce qui peut occasionner des conflits, entre autres, avec les instances qui exercent les responsabilités légales en matière d'aménagement du territoire (via la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme L.A.U.*). Ces dernières ne peuvent concevoir que l'on confie aux OBV des responsabilités qui doivent être nécessairement attribuées à des instances imputables. Les municipalités cherchent donc à obtenir une responsabilité accrue dans la mise en œuvre de la gestion de l'eau par bassin versant et nous croyons que cet élément doit être pris en considération.

Le RNCREQ s'attendait à ce que le projet de loi apporte des réponses claires pour dénouer cette impasse. Or ce n'est visiblement pas le cas. Nous admettons que les solutions ne sont pas évidentes.

À cet égard, nous vous soumettons toutefois que la proposition formulée en 2003 par la Fédération québécoise des municipalités (FQM) dans le cadre de son analyse du cadre de référence sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec, mérite d'être examinée plus attentivement. Cette étude devra se réaliser de manière concertée en présence de tous les acteurs concernés, notamment les OBV.

Il y aurait peut-être lieu, aussi, d'envisager une mise en œuvre graduelle (soit par secteur territorial, par type de cours d'eau ou par activités principales). On pourrait en outre envisager de confier à certains territoires la mise en œuvre, à l'échelle municipale, de la gestion intégrée par bassin versant de lacs. En un mot, il existe une multitude d'approches et de stratégies dont la somme des applications pourrait accélérer et accroître l'efficacité de la gestion intégrée de l'eau au Québec.

En terminant sur cette question, nous croyons à propos de rappeler ici ce que soulignait avec sagesse le rapport Beauchamp (Tome 1, p. 59) :

« Même si de belles expériences sont en cours depuis dix ans, la Commission pense que l'implantation de la gestion intégrée à l'échelle du bassin versant, tout en étant urgente, ne doit cependant pas se faire de façon soudaine et précipitée, non plus que de façon technocratique.

La consultation est essentielle et doit précéder la mise en place des structures nouvelles. Il faut « apprendre sur le tas » et mettre à profit, chaque fois, l'expérience acquise. Au fur et à mesure, il ne faudra pas craindre d'offrir aux milieux qui se sentiront prêts la possibilité d'aller de l'avant. »

Article 14 – Est constitué, au sein du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, le Bureau des connaissances sur l'eau. Le Bureau a pour mission d'assurer la mise en place et la coordination technique d'un système d'information visant la collecte de données sur les ressources en eau, les écosystèmes aquatiques et leurs usages à l'échelle des unités hydrographiques visées au paragraphe 2° de l'article 12, ainsi que la conservation et la diffusion de ces données, dans le but de soutenir les besoins en connaissances sur l'eau et de fournir à la population une information qui soit la plus fiable, complète et à jour possible.

Le RNCREQ est très heureux de constater l'intention du gouvernement du Québec de consacrer des efforts à l'amélioration des connaissances sur l'état de l'eau au Québec.

Les sommes consacrées à l'amélioration des connaissances sur l'eau souterraine, annoncées récemment, permettront de progresser significativement en ce domaine où les informations sont actuellement parcellaires.

Le RNCREQ considère toutefois qu'il faudra que des efforts tout aussi importants soient consentis à l'acquisition de données sur l'eau de surface, particulièrement au

chapitre de la qualité. À titre d'exemple, la problématique des cyanobactéries aura mis en évidence notre manque de connaissances sur les eaux de surface. Plusieurs régions du Québec aimeraient agir efficacement dans la lutte à la prolifération des algues bleu-vert en concentrant leurs actions sur certaines priorités, mais elles n'ont pas toutes les informations pertinentes en mains. Par exemple, une campagne régionale d'échantillonnage afin de mieux connaître les concentrations en phosphore dans les principaux plans et cours d'eau permettrait une action mieux ciblée dans un secteur qui demande un usage bien calculé des ressources humaines et des fonds publics disponibles.

De manière globale enfin, outre le domaine de l'eau, le RNCREQ souligne qu'il y a un manque important de données disponibles au Québec pour avoir un portrait juste de l'état de l'environnement. Le dernier rapport sur l'état de l'environnement date de 1993.

Il s'agit pourtant à notre avis d'un outil essentiel pour éclairer la prise de décision, notamment en matière de planification du développement, d'aménagement du territoire, de protection de la santé publique, de gestion de la sécurité publique, d'adaptation aux changements climatiques, etc.

Pour assurer une gestion durable du Québec, nous sommes d'avis que l'on doit pouvoir compter, entre autres, sur un portrait juste des espèces menacées ou en voie de l'être, de l'occupation du territoire, de la conformité aux lois et aux règlements en matière d'environnement, du niveau et de l'évolution des rejets industriels, de la qualité de l'air, des précipitations acides, du développement des nouvelles technologies, des dépenses en environnement, des avis de projets, etc.

Article 17 – La section V du chapitre I de cette loi est modifiée par l'insertion, après l'intitulé de cette section, de ce qui suit :

« 31.74. Dans la présente section, « prélèvement d'eau » s'entend de toute action de prendre de l'eau de surface ou de l'eau souterraine par quelque moyen que ce soit. Sauf pour l'application des articles 31.85 et 31.86 et de la sous-section 2, cette définition ne comprend pas les prélèvements d'eau effectués au moyen d'un ouvrage destiné à dériver ou retenir l'eau ou à produire de l'énergie hydroélectrique. »

Le RNCREQ est aussi d'avis, comme le gouvernement, que le fait de construire un ouvrage de retenue, de modifier le parcours des cours d'eau ou de produire de l'électricité à partir de l'eau constitue une forme de prélèvement.

Le RNCREQ comprend par ailleurs qu'en raison du contexte énergétique et social particulier du Québec, il peut être avisé que les prélèvements destinés à produire de l'électricité soient assujettis à des dispositions particulières qui permettraient le développement hydroélectrique à certaines conditions. Le RNCREQ estime cependant que la production hydroélectrique ne doit pas être totalement exclue des exigences de la Loi.

Par ailleurs, le RNCREQ ne voit aucune justification à l'effet de consentir des exclusions pour les ouvrages destinés à dériver ou retenir l'eau pour des fins autres qu'énergétiques.

§1. — Prélèvement d'eau de surface ou d'eau souterraine

« 31.75. Tout prélèvement d'eau est subordonné à l'autorisation du ministre ou, dans les cas prévus par règlement pris en vertu de l'article 31.9, du gouvernement. Sont cependant soustraits à cette autorisation les prélèvements suivants :

1° un prélèvement dont le débit maximum est inférieur à 75 000 litres par jour, sauf dans les cas mentionnés ci-après :

- a) l'eau prélevée est destinée à alimenter le nombre de personnes que détermine le gouvernement par règlement ;*
- b) l'eau prélevée est destinée à être vendue ou distribuée comme eau de source ou eau minérale ou à entrer, comme telle, dans la fabrication, la conservation ou le traitement de produits au sens de la Loi sur les produits alimentaires (chapitre P-29) ;*
- c) l'eau est prélevée dans le bassin du fleuve Saint-Laurent pour être transférée hors de ce bassin conformément aux dispositions de la sous-section 2 ;*

2° un prélèvement, temporaire et non récurrent, qui est effectué dans une situation d'urgence ou à des fins humanitaires ou de sécurité civile ;

3° tout autre prélèvement déterminé par règlement du gouvernement.

Le RNCREQ partage la nécessité de convenir d'un seuil sous lequel l'autorisation du ministre n'est pas requise. Nous n'avons cependant pas les connaissances appropriées pour nous prononcer sur le niveau de ce seuil (ici de 75 000 l/j). Le RNCREQ comprend toutefois que cette limite permet d'éviter que la majorité des exploitations agricoles ne soient assujetties à cette disposition de la loi.

Nous désirons porter à l'attention de la Commission qu'il faudrait prévoir à cet effet un mécanisme pour éviter la segmentation de projet (i.e. un promoteur qui développe plusieurs projets de 70 000 l/jour successifs sur un même territoire).

Advenant l'instauration d'une redevance, ou de toutes autres mesures contraignantes, il faudra aussi éviter de nuire indûment à certaines activités réputée pour leur grande consommation d'eau mais que l'on voudrait par ailleurs favoriser. Le cas échéant, il faudrait alors prévoir un encadrement particulier pour assurer le respect de la capacité de support du milieu et pour mettre en place des mesures de conservation appropriées.

Aussi, en conformité avec les articles 11 et 14, même si les prélèvements de moins de 75 000 l/j ne sont pas assujettis à l'autorisation, le RNCREQ demande qu'ils soient déclarés et compilés par le Bureau des connaissances sur l'eau afin, notamment, de pouvoir juger de l'effet cumulatif de ces prélèvements à l'échelle d'un bassin versant.

« 31.76. Le pouvoir d'autorisation dévolu au ministre par la présente sous-section doit être exercé de manière à assurer la protection des ressources en eau, notamment en favorisant une gestion durable, équitable et efficace de ces ressources ainsi qu'en prenant en compte le principe de précaution et les effets du changement climatique.

En outre, toute décision que prend le ministre dans l'exercice de ce pouvoir doit viser à satisfaire en priorité les besoins de la population en matière de santé, de salubrité, de sécurité civile et d'alimentation en eau potable. Elle doit également viser à concilier les besoins :

1° des écosystèmes aquatiques, à des fins de protection ;

2° de l'agriculture, de l'aquaculture, de l'industrie, de la production d'énergie et des autres activités humaines, dont celles liées aux loisirs et au tourisme. »

Le RNCREQ est particulièrement satisfait de cette balise que se donne le gouvernement en vue d'autoriser les prélèvements. Il souligne toutefois qu'il y aurait lieu d'ajouter les milieux humides à l'alinéa 1 :

1° des écosystèmes aquatiques et des milieux humides, à des fins de protection ;

« 31.77. Lorsqu'il prend une décision dans l'exercice des pouvoirs que lui attribue la présente sous-section, le ministre tient compte, outre des impacts

proprement environnementaux du prélèvement d'eau visé par sa décision, des conséquences :

1° sur les droits d'utilisation d'autres personnes ou municipalités, à court, moyen et long terme ;

2° sur la disponibilité et la répartition des ressources en eau, dans le but de satisfaire ou concilier les besoins actuels ou futurs des différents usages de l'eau ;

3° sur l'évolution prévisible du milieu rural et du milieu urbain, en lien notamment avec les objectifs du schéma d'aménagement et de développement de toute municipalité régionale de comté ou communauté métropolitaine concernée par le prélèvement, ainsi que sur l'équilibre à assurer entre les différents usages de l'eau ;

4° sur le développement économique d'une région ou d'une municipalité.

Le ministre doit également prendre en considération les observations que le public lui a communiquées relativement à ce prélèvement d'eau. »

Encore une fois, le RNCREQ est satisfait des dispositions qui permettent d'encadrer les autorisations de prélèvement. En outre, le fait d'intégrer la dimension économique, d'une part, et l'évolution prévisible du milieu, d'autre part, s'inscrit en conformité avec les principes et l'esprit de la Loi sur le développement durable.

Nous tenons toutefois à souligner que le dernier paragraphe de l'article 31.77 soulève des préoccupations importantes pour le RNCREQ en ce qui a trait à la participation publique.

Comme nous l'avons souligné dans la section sur les considérations générales, étant donné que l'eau est une ressource commune de la nation québécoise et qu'elle

soulève des questions d'intérêt général, il importe que les gros projets de prélèvement soient automatiquement soumis à la procédure d'évaluation environnementale, y compris une consultation publique en bonne et due forme. Ces « gros projets » comprennent les développements industriels, commerciaux, résidentiels et agricoles, considérant qu'ils peuvent généralement nécessiter de grands besoins en eau.

Le RNCREQ est toutefois d'avis qu'un mécanisme plus léger mais formel devrait être institué pour les projets de prélèvement de plus petites envergures.

« 31.80. Une condition, restriction ou interdiction visée à l'article 31.79 peut notamment porter sur :

1° la provenance et la quantité de l'eau qui peut être prélevée ainsi que le retour de tout ou partie de cette eau au milieu après usage ;

2° les installations, ouvrages ou travaux liés au prélèvement ;

3° l'utilisation de l'eau prélevée ;

4° les moyens propres à prévenir, limiter ou corriger les atteintes à l'environnement ;

5° le contrôle et le suivi des incidences du prélèvement sur l'environnement ;

6° les moyens propres à assurer la conservation de l'eau prélevée et son utilisation efficace ainsi qu'une réduction de la quantité d'eau consommée, perdue ou non retournée au milieu après usage, en tenant compte notamment des meilleures pratiques ou technologies économiquement accessibles ainsi que des particularités des équipements, installations ou procédés concernés ;

7° les moyens propres à prévenir, limiter ou corriger toute atteinte aux droits d'utilisation d'autres personnes ou municipalités ;

8° les rapports qui doivent être faits au ministre afin, notamment, de mieux connaître les impacts réels ou potentiels du prélèvement ou de la consommation d'eau et les résultats obtenus par les mesures prescrites en vertu des paragraphes 6° et 7°. »

En conformité avec les commentaires émis dans la section sur les considérations générales, le RNCREQ juge qu'il est essentiel que soient rendues publiques les informations contenues dans les rapports requis en vertu de l'alinéa 8.

« 31.85. Lorsque le ministre est d'avis qu'un prélèvement d'eau autorisé en vertu de la présente loi ou de toute autre loi présente un risque sérieux pour la santé publique ou pour les écosystèmes aquatiques en raison d'informations nouvelles ou complémentaires devenues disponibles après cette autorisation, ou par suite d'une réévaluation des informations existantes sur la base de connaissances scientifiques nouvelles ou complémentaires, il peut ordonner la cessation ou la limitation de ce prélèvement, aux conditions qu'il fixe, pour une période d'au plus 30 jours.

Toutefois, dans le cas d'un prélèvement d'eau autorisé par le ministre, l'ordonnance peut également viser à en modifier les conditions de façon permanente ou à le faire cesser définitivement.

Avant de prendre une ordonnance, le ministre doit donner à l'intéressé un avis de son intention et des motifs qui la sous-tendent ainsi que l'occasion de présenter ses observations. Cependant, dans un contexte d'urgence, le ministre est soustrait à ces obligations préalables, auquel cas l'intéressé peut, dans le délai indiqué, présenter ses observations pour une révision de la décision.

Les informations sur lesquelles est fondée l'ordonnance du ministre sont rendues accessibles au public.

Une ordonnance prise en vertu du présent article ne donne lieu à aucune indemnité de la part de l'État et prévaut sur toute disposition inconciliable d'une loi, d'un règlement ou d'un décret. »

Le RNCREQ est particulièrement satisfait des dispositions de cet article. Il y aurait toutefois lieu d'ajouter les milieux humides aux écosystèmes visés au premier paragraphe.

« 31.85. Lorsque le ministre est d'avis qu'un prélèvement d'eau autorisé en vertu de la présente loi ou de toute autre loi présente un risque sérieux pour la santé publique ou pour les écosystèmes aquatiques et les milieu humides en raison d'informations nouvelles ou complémentaires devenues disponibles. »

« 31.95. S'il implique une quantité ou consommation moyenne d'eau de 379 000 litres ou plus par jour, ou une quantité ou consommation déterminée par règlement du gouvernement, qui n'est pas destinée à un transfert hors bassin, un prélèvement débutant dans le bassin du fleuve Saint-Laurent après le (indiquer ici la date de l'entrée en vigueur du présent article), ou l'augmentation d'un prélèvement existant dans ce bassin à cette date, ne peut être autorisé que si les conditions énoncées ci-après sont respectées, en outre de celles que peut prescrire le gouvernement ou le ministre en vertu d'autres dispositions de la présente loi :

1° les eaux prélevées sont retournées en totalité au bassin, préférablement dans le bassin de l'affluent direct du fleuve d'où elles proviennent le cas échéant, moins la quantité d'eau qu'alloue le gouvernement par règlement pour des fins de consommation ;

2° la quantité d'eau prélevée ou consommée ne cause aucun impact négatif significatif, individuel ou cumulatif, sur la quantité ou la qualité des eaux et des ressources naturelles qui en dépendent dans le bassin du fleuve ou d'un affluent direct ;

3° le prélèvement ou la consommation d'eau est soumis à des mesures de conservation de l'eau déterminées par règlement du gouvernement ou par le ministre en application du paragraphe 6° de l'article 31.80 ou d'un programme visé à l'article 31.101 ;

4° la quantité d'eau prélevée ou consommée est raisonnable compte tenu notamment

a) de l'usage auquel est destinée l'eau ;

b) des mesures prises pour utiliser efficacement et conserver l'eau, dont celle provenant des approvisionnements existants ;

c) de l'équilibre entre le développement économique, social et environnemental ;

d) des impacts prévisibles sur l'environnement et sur les autres usages, ainsi que des moyens prévus pour éviter ou atténuer ces impacts ;

e) du potentiel d'approvisionnement de la source d'eau et des autres sources qui sont interconnectées.

Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux eaux prélevées pour les fins mentionnées aux paragraphes 3° et 4° du troisième alinéa de l'article 31.90. »

Le RNCREQ se questionne ici sur l'intention du gouvernement lorsqu'il précise qu'il peut déterminer un seuil différent de celui de l'Entente (379 000 l/j) ? Pourquoi cette porte ouverte à des seuils moins sévères ici ?

« 24. Cette loi est modifiée par l'insertion, après l'article 112, du suivant :

«112.0.1. Toute poursuite pénale pour une infraction à une disposition d'un règlement pris en vertu de la présente loi et dont l'application relève d'une municipalité peut être intentée par cette municipalité lorsque l'infraction est commise sur son territoire. Le cas échéant, elle peut l'être devant la cour municipale compétente.

Les amendes perçues dans le cadre d'une telle poursuite appartiennent à la municipalité.

Les frais relatifs à toute poursuite intentée devant une cour municipale appartiennent à la municipalité dont dépend cette cour, sauf la partie des frais remis par le percepteur à un autre poursuivant en vertu de l'article 345.2 du Code de procédure pénale (chapitre C-25.1) et sauf les frais remis au défendeur ou imposés à la municipalité poursuivante en vertu de l'article 223 de ce code. ».

Le RNCREQ reconnaît par cette disposition une façon d'assurer une application plus rigoureuse du règlement sur le traitement des eaux usées des résidences isolées (Q2-R8). Pour toute sorte de motifs, ce règlement souffre d'une application déficiente. On se doit ainsi d'encourager toutes les mesures qui permettront de corriger la situation.

CONCLUSION

Le RNCREQ réitère qu'il appui le gouvernement du Québec dans l'adoption du projet de loi 92, avec les modifications proposées.

Le RNCREQ profite par ailleurs de cette tribune pour réclamer une véritable mise à jour du régime québécois de protection de l'environnement, ainsi qu'un vaste chantier visant à constituer et à mettre à jour périodiquement un bilan sur l'état de l'environnement.

En ce qui concerne le projet de loi 92, le RNCREQ souligne que le gouvernement doit forcer les gestionnaires des ressources naturelles et du territoire à mettre en œuvre la gestion intégré par bassin versant. Il doit aussi clarifier les mécanismes qui permettront la mise en œuvre des Plan directeur de l'eau. En outre, le RNCREQ considère essentiel de voir à ce que les dispositions de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent s'appliquent à l'ensemble du territoire québécois,

et que des dispositions soient ajoutées pour garantir le caractère public de toutes les informations relatives à l'eau.

Liste des recommandations spécifiques du RNCREQ

1	Ajouter, dans la section du préambule où le gouvernement du Québec énonce les considérations sur lesquelles il s'appuie, l'importance de l'eau pour le maintien de la biodiversité et de toutes les formes de vie.
2	À l'article 1, préciser que la référence au code civil concerne l'article 913.
3	À l'article 2, ajouter la nécessité, pour toute personne physique, d'avoir accès au plan d'eau.
4	À l'article 7, ajouter les dommages pouvant être causés aux écosystèmes aquatiques et aux milieux humides.
5	À l'article 31.74, modifier le libellé pour assurer un encadrement suffisant aux prélèvements qui concernent la production d'énergie hydroélectrique. En outre, il ne devrait pas y avoir d'exemption pour les ouvrages de retenue et de dérivation qui ne sont pas destinés à la production d'énergie.
6	À l'article 31.75, prévoir des dispositions pour éviter la segmentation des projets et pour que les prélèvements de moins de 75 000 l/j, même s'il ne nécessite pas de certificat d'autorisation, fassent l'objet d'une déclaration obligatoire.
7	À l'article 31.76, ajouter les milieux humides à l'alinéa 1 ^o
8	À l'article 31.80, alinéa 8 ^o , les rapports doivent aussi être rendus publics
9	À l'article 31.85, ajouter les milieux humides en plus de la santé publique et les écosystèmes aquatiques

Annexe 1 – Tableau 1

Régions	OBV ou ZIP mis en place avec ou par le CRE	OBV ou ZIP sur lequel siège le CRE	OBV ou ZIP ayant un siège au CA du CRE	OBV ou ZIP membres du CRE
Bas St-Laurent	OBV Rimouski OBV Fouquette OBV Kamouraska ZIP Sud-de-l'Estuaire	OBV Fouquette OBV Rimouski OBV Matapédia ZIP Sud-de-l'Estuaire		OBV Rimouski OBV Fouquette OBV Matapédia OBV Kamouraska ZIP Sud-de-l'Estuaire
Saguenay-Lac St-Jean		OBV RIVAGE	OBV RIVAGE	
Capitale-Nationale	OBV Saint-Charles	OBV Saint-Charles	OBV Saint-Charles	
Mauricie	ZIP Les Deux Rives	OBV Saint-Maurice	OBV Saint-Maurice OBV Rivière-du-Loup ZIP Les Deux Rives SAMBBA	OBV Saint-Maurice OBV Rivière-du-Loup ZIP Les Deux Rives SAMBBA
Estrie	OBV St-François	OBV St-François	OBV St-François	OBV St-François
Montréal				ZIP Jacques-Cartier ZIP Ville-Marie
Outaouais	OBV Gatineau	OBV Gatineau Comité technique OBV Gatineau et Du Lièvre		
Abitibi-Témiscamingue		OBV Bourlamaque		
Côte-Nord	ZIP Côte-Nord du Golfe ZIP Rive nord de l'estuaire	OBV Aux Anglais ZIP Côte-Nord du Golfe	OBV Aux Anglais OBV Escoumins ZIP Côte-Nord du Golfe ZIP rive nord de l'estuaire	OBV Aux Anglais OBV Escoumins ZIP Côte-Nord du Golfe ZIP rive nord de l'estuaire

Gaspésie Îles de la Madeleine		OBV Bonaventure		OBV Bonaventure ZIP Baie-des-Chaleurs ZIP des Îles
Chaudières- Appalaches	OBV Etchemin OBV Chaudière OBV Du Chêne	OBV St-François OBV Bécancour OBV Du Chêne OBV Chaudière	OBV Chaudière OBV Boyer	OBV Etchemin OBV Chaudière OBV St-François OBV Bécancour OBV Boyer
Lanaudière	OBV Maskinongé OBV Bayonne ZIP des Seigneuries	ZIP des Seigneuries	OBV Maskinongé OBV Bayonne	OBV Maskinongé OBV Bayonne
Laurentides	OBV du Nord OBV de la Diable OBV de la Lièvre			OBV du Nord OBV de la Diable OBV de la Lièvre
Montérégie	OBV Yamaska OBV Richelieu	OBV Richelieu ZIP Ville-Marie	OBV Yamaska OBV Richelieu OBV Baie Missisquoi	OBV Yamaska OBV Richelieu OBV Baie Missisquoi OBV Châteauguay
Centre-du-Québec	OBV Nicolet OBV Bécancour	OBV St-François OBV Nicolet OBV Bécancour ZIP Les Deux Rives	OBV St-François OBV Nicolet OBV Bécancour ZIP Les Deux Rives	OBV St-François OBV Nicolet OBV Bécancour ZIP Lac St-Pierre ZIP Les Deux Rives