

CONSULTATION SUR LE
PROJET DE LOI N° 92
LOI AFFIRMANT LE CARACTÈRE COLLECTIF
DES RESSOURCES EN EAU
ET VISANT À RENFORCER LEUR PROTECTION

MÉMOIRE DE LA VILLE DE QUÉBEC
PRÉSENTÉ DEVANT
LA COMMISSION DES TRANSPORTS
ET DE L'ENVIRONNEMENT



25 SEPTEMBRE 2008

Célébrons nos 400 ans!

VILLE DE
QUÉBEC 

INTRODUCTION

Dans le cadre de la consultation publique sur le projet de loi n° 92, la Ville de Québec salue l'initiative du gouvernement du Québec et remercie la Commission des transports et de l'environnement de lui donner l'opportunité d'exprimer ses points de vue sur le contenu de ce projet de loi affirmant le caractère collectif de la ressource eau.

En ce sens, la Ville de Québec, fière de 400 ans d'histoire au fil de l'eau, intimement liée au majestueux fleuve Saint-Laurent, reconnaît d'emblée l'eau comme patrimoine naturel commun, mais aussi comme une ressource épuisable et altérable. La Ville de Québec bénéficie d'un réseau hydrographique abondant qui comporte plus de 7 bassins versants sur lesquels s'écoulent 1 437 495 mètres linéaires de cours d'eau qui serpentent le territoire des collines des Laurentides jusqu'au fleuve Saint-Laurent. Elle compte plus de 85 lacs dont trois d'importance, comme le lac Saint-Charles servant de source d'approvisionnement en eau potable à 250 000 personnes.

Comme principal gestionnaire de l'eau sur son territoire, elle reconnaît le principe et les enjeux de l'accessibilité pour tous à une eau de qualité et en quantité suffisante. Elle reconnaît les défis que comporte la conservation de la quantité et de la qualité dans un contexte d'usages multiples. Elle y voit une responsabilité fondamentale inscrite dans un continuum historique et futur qui s'articule à partir de l'application concrète de la gestion intégrée par bassin versant notamment dans la pratique de l'aménagement du territoire.

L'eau est une ressource indispensable à la vie et le Québec recèle une part importante de l'eau douce sur la planète. Fort de cette richesse naturelle, le Québec se doit de porter la responsabilité de la conservation et de la protection



de l'eau souterraine et de surface sur son territoire. Supportant le développement économique du Québec et permettant l'implantation des collectivités rurales et urbaines, l'eau, réservoir de vie, constitue le patrimoine vivant des québécois.

Les modifications du climat à l'échelle planétaire et les conséquences locales des pénuries et des précipitations excessives qui peuvent occasionner des inondations, des dommages sévères et des menaces à la sécurité des biens et des personnes obligent l'intégration du principe de précaution au développement et à l'aménagement du territoire d'une ville comme celle de Québec.

La conscience de la précarité de la ressource eau dans un contexte d'abondance fait réfléchir à l'urgence de la mise en œuvre de mécanismes de gestion de la durabilité de la ressource. La détérioration progressive de l'eau et de ses écosystèmes entraînant la perte des usages, notamment l'usage comme eau de consommation, affecte le fondement du caractère commun de la ressource. Parfois, l'usage même de la ressource ne peut être restauré à son état d'origine. Il s'en trouve que nous léguons un lourd fardeau à nos successeurs qui assumeront les coûts de la restauration, la perte de la diversité biologique et une valeur moindre de la ressource eau.

De façon plus spécifique, la Ville de Québec a connu depuis sa réorganisation une importante pénurie d'eau potable en 2002, des inondations majeures en 2005, des problèmes de cyanobactéries en 2006 et 2007, l'érosion des rives des cours d'eau urbains ainsi qu'une problématique de contamination d'une portion de la nappe phréatique par des trichloroéthylènes (TCE).



La Ville de Québec accueille donc très favorablement le projet de loi n° 92 et la volonté de concrétiser sur le plan légal certains éléments de la Politique nationale de l'eau.

Nous profitons de l'opportunité qui nous est donnée de faire valoir des aspects importants traduits dans les commentaires généraux et souhaitons aussi apporter quelques commentaires spécifiques à certains articles du projet de loi.

❖ COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Le projet de loi n° 92 présente l'eau de surface et l'eau souterraine comme des ressources faisant partie du patrimoine commun et qui ne peuvent être appropriées sauf dans les conditions définies par la loi dont le Code civil.

Nous considérons que cet énoncé réduit l'eau à une ressource devant servir les usages et intérêts humains dans le cadre d'une allocation durable de celle-ci entre les utilisateurs.

L'eau est plus qu'indispensable à la vie ou d'intérêt vital comme le mentionne le projet de loi, elle est source de vie. Sa disponibilité est requise non seulement comme un droit fondamental de l'individu et de la collectivité, mais elle est essentielle pour la survie de toutes les espèces vivantes qui en dépendent. De plus, l'eau de surface et l'eau souterraine sont liées dans un cycle d'échange même si elles sont présentées dans le projet de loi comme étant deux ressources distinctes.



Nous recommandons d'adopter dans le texte du projet de loi, une perspective plus globalisante et écosystémique de l'eau, source de vie, cycle de vie, indispensable non seulement à la vie humaine, mais aussi à toutes les espèces vivantes.

Nous proposons ces deux modifications aux énoncés dans le préambule du projet de loi :

Considérant que l'usage de l'eau est commun à tous ainsi qu'à toutes les espèces vivantes qui en dépendent et que chacun doit pouvoir accéder et bénéficier d'une eau dont la qualité et la quantité permettent de satisfaire les besoins essentiels et de maintenir l'intégrité des écosystèmes.

Considérant que l'eau est source de vie et qu'elle est indispensable à la vie, au maintien de la diversité biologique et de l'écosystème terrestre et qu'elle est une ressource épuisable et facilement altérable.

Nous recommandons aussi que le gouvernement fasse transparaître clairement dans le projet de loi, l'importance qu'il accorde à la qualité de l'eau, à sa préservation et à sa restauration.

Nous considérons qu'il y a un danger à légiférer la quantité de prélèvements et de rejets d'eau et à promouvoir la gestion durable de la ressource, si la préservation et la restauration de la qualité ne sont pas aussi des objectifs visés et encadrés.

Est-ce que le gouvernement utilisera les mécanismes de la Loi sur la qualité de l'environnement pour encadrer les objectifs de qualité des cours d'eau? Dans l'affirmative, il y aurait lieu d'y faire référence.



La Politique nationale de l'eau accordait une place importante à l'assainissement de l'eau et proposait notamment de mettre en place une stratégie d'assainissement à l'échelle du bassin versant. Cette stratégie nous apparaît particulièrement appropriée dans le cadre de ce projet de loi et le gouvernement devrait accorder une place prépondérante aux objectifs d'assainissement par bassin versant.

En effet, la Ville de Québec est heureuse de constater que le gouvernement manifeste clairement son intention d'instaurer dans la loi, la gestion intégrée et concertée de l'eau par bassin versant. La Ville de Québec aurait souhaité voir la gestion intégrée par bassin versant comme principe directeur du projet de loi n° 92 afin qu'il s'applique à l'ensemble des utilisateurs et gestionnaires de l'eau et soit pris en considération dans les outils de gestion, planification et d'aménagement.

La Ville de Québec a fait sienne la gestion intégrée par bassin versant dès 2002 en l'énonçant comme orientation au sein du Plan stratégique de la Ville de Québec et dans le Plan directeur d'aménagement et de développement adopté en juin 2005. Suivant l'épisode des inondations de la rivière Lorette en septembre 2005, la Ville a été saisie de l'importance de considérer l'approche intégrée par bassin versant dans la recherche de solutions et la mise en œuvre de celles-ci.

La Ville de Québec participe activement au travail des organismes de bassin versant (OBV) de son territoire, notamment en contribuant à l'élaboration du portrait et du plan directeur de l'eau, et en siégeant au sein des conseils d'administration de cinq OBV.



Forte de ces expériences, la Ville de Québec est à même de recommander au gouvernement du Québec d'insérer un élément au sein du projet de loi afin que soient impliquées activement les instances municipales au processus d'élaboration du Plan directeur de l'eau (PDE) pour légitimer son contenu auprès des municipalités qui fournissent des services en lien avec l'eau et qui développent et aménagent les territoires des bassins versants.

❖ COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

SECTION I

L'EAU, RESSOURCE COLLECTIVE

L'article 2 du projet de loi stipule que chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à de l'eau potable.

Nous croyons que ce droit, bien que légitime, doit être encadré pour être applicable.

La Ville s'interroge sur les modalités d'application de ce droit. Est-ce que ce droit sera encadré par une réglementation? Ce droit sera-t-il exercé par le gouvernement du Québec ou plus spécifiquement délégué à la municipalité?

Il y a fort à parier que pour exercer ce droit, un citoyen aura le réflexe de s'adresser à sa municipalité. Ce droit individuel ne doit pas permettre de justifier des situations extrêmes comme l'obligation pour une municipalité de prolonger le réseau d'aqueduc à l'extérieur de la zone urbaine afin de fournir de l'eau potable. De plus, ce droit ne doit pas exposer la municipalité à des poursuites à la suite d'un bris du réseau d'aqueduc ou à l'émission d'un avis d'ébullition.



Nous estimons que ce droit à l'eau potable devrait se traduire par différentes mesures de protection des sources servant de réserve à l'alimentation en eau de consommation tant en termes de qualité que de quantité.

SECTION II

PRINCIPES

Aux trois principes déjà énoncés (utilisateur-payeur, prévention, réparation), nous recommandons l'addition d'un quatrième, soit la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

La gestion intégrée de l'eau par bassin versant est un des éléments clés de la Politique nationale de l'eau. Il nous apparaît pertinent que le projet de loi en indique clairement l'importance. Tout comme il a été fait pour les trois autres principes aux articles 4 à 6, le projet de loi devrait présenter une définition de la « gestion intégrée de l'eau par bassin versant » en s'inspirant de la définition déjà présente dans la Politique nationale de l'eau.

La gestion intégrée par bassin versant est intimement liée au développement et à l'aménagement durable du territoire de la ville de Québec. La gestion intégrée est au cœur du projet de loi n° 92 et doit ressortir comme principe fondamental permettant d'atteindre un arbitrage entre les usages et les utilisateurs de la ressource. Elle permet aussi de fixer des objectifs de qualité, le tout traduit dans les outils de gestion, les outils d'aménagement du territoire et la conception des infrastructures.



SECTION III

ACTION EN RÉPARATION DES DOMMAGES CAUSÉS PAR L'EAU

Dans la logique même de la gestion intégrée par bassin versant et par souci d'équité, nous croyons que l'article 9 devrait prévoir un mécanisme qui permettrait d'assurer de façon prioritaire, que les sommes prélevées pour des altérations dans un bassin versant soient réinvesties dans ce même bassin versant. Une telle mesure s'inscrirait dans la logique de ce qui est déjà prévu à l'article 7, soit la remise à l'état initial et la réparation par des mesures compensatoires.

SECTION IV

GOUVERNANCE DE L'EAU

La ministre consacre ici sa responsabilité de prendre en charge l'établissement de bassins hydrographiques et d'établir les orientations fondamentales d'une gestion intégrée et concertée de l'eau. Nous sommes d'accord avec une telle approche.

La ministre a déjà, pour le Québec méridional, entrepris un chantier de « redécoupage en zone de gestion intégrée de l'eau ». Cette action est nécessaire pour des raisons d'efficacité, d'économie, de qualité des ressources et d'expertise au sein même des organismes de gestion intégrée de l'eau.

La Ville de Québec participe activement au bon fonctionnement des conseils de bassin du lac Saint-Augustin, de la rivière du Cap Rouge, de la rivière Saint-Charles, de la rivière Beauport et de la rivière Montmorency. Deux de ces organismes (rivière Saint-Charles et rivière Montmorency) sont considérés «



prioritaires » par le gouvernement et reçoivent, à ce titre, une aide gouvernementale minimale. Les trois autres comptent essentiellement sur l'acharnement du travail bénévole de leurs membres et sur des aides financières à caractère plus aléatoire.

Notre constat est à l'effet que le regroupement en zones de gestion intégrée de l'eau sera de nature à donner aux travaux des organismes un nouvel élan. Ce regroupement ne peut cependant s'improviser, car s'il repose sur des considérations rationnelles énoncées plus haut, il repose aussi sur des considérations sociopolitiques plus difficiles à cerner.

Nous recommandons à la ministre, avant de terminer son exercice de « redécoupage des zones de gestion intégrée de l'eau », de consulter les municipalités et les MRC concernées.

Environ le tiers des membres des conseils d'administration des organismes de bassin versant provient du secteur municipal, il nous apparaît donc que ceux-ci soient bien placés pour conseiller la ministre dans l'exercice du redécoupage entamé.

Par ailleurs, le projet de loi reconduit la volonté de la Politique nationale de l'eau de confier aux OBV l'élaboration des plans directeurs de l'eau. Nous remarquons qu'il confie maintenant en plus aux OBV leur mise en œuvre.

Nous invitons la ministre à mieux préciser les éléments et modalités de cette mise en œuvre et de faire part des rôles que seront amenés à jouer les principaux acteurs impliqués dont notamment le monde municipal.



Celui-ci a déjà plusieurs responsabilités liées à la gestion de l'eau et est appuyé par plusieurs textes législatifs pour sa mise en œuvre (Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, Loi sur les compétences municipales, etc.).

SECTION V

BUREAU DE LA CONNAISSANCE SUR L'EAU

Nous saluons la mise sur pied du Bureau de la connaissance sur l'eau et son accès au monde municipal pour soutenir notre expertise dans le domaine de l'eau.

Nous croyons cependant, puisqu'il s'agit d'un organisme gouvernemental voué à la connaissance de l'eau de l'ensemble du territoire du Québec, qu'il est impératif que ses activités se déroulent principalement sur le territoire de la Capitale-Nationale.

Ce bureau sera ainsi en mesure de développer une proche collaboration avec les institutions spécialisées du territoire notamment L'INRS – Eau, Terre & Environnement et l'université Laval.

SECTION VI

DISPOSITIONS MODIFICATIVES

Nous comprenons qu'une partie importante de ce chapitre, soit les articles 31.88 à 31.104 inclusivement, a pour objet de mettre en œuvre au Québec, les termes de l'entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent intervenue en 2005 entre le Québec, l'Ontario et les huit États des Grands Lacs. Pour plusieurs, cette entente représente un seuil



minimal qui protégera les eaux du bassin contre les projets de prélèvements massifs d'eau et de dérivation des rivières.

Nous sommes préoccupés non pas par le contenu de cette entente, mais par son territoire d'application. Pour des raisons historiques, celui-ci s'arrête dans la région de Trois-Rivières et ne couvre que le secteur du fleuve non influencé par les marées.

Récemment, la Commission mixte internationale (CMI) rendait public un projet d'Ordonnance d'approbation et un nouveau plan de régulation des niveaux d'eau et des débits du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent.

En juin 2008, la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) réagissait à ce projet d'Ordonnance et nous reproduisons ci-dessous les principales recommandations du mémoire de la CMQ.

4.1 Inclusion de la CMQ au territoire de la CMI

La CMQ considère qu'elle est directement concernée par le plan proposé par la CMI, autant à cause des nombreux usages qu'elle fait de l'eau qu'à cause des interrelations naturelles qui existent entre le système des Grands Lacs et celui du Saint-Laurent. Elle est en accord avec l'importance de préserver l'eau douce, d'utiliser celle-ci de manière durable et de planifier à long terme la présentation de cette ressource renouvelable.

Cependant, la CMQ considère que la zone d'influence de la régularisation des eaux du lac Ontario et du Saint-Laurent ne se termine pas à Trois-Rivières, soit là où cesse l'effet des marées. Cette délimitation semblait



peut-être appropriée dans un contexte climatique où l'eau douce paraissait abondante. Devant l'inconnu que réservent les variations climatiques, la CMQ estime que la CMI doit porter un intérêt particulier à la quantité et à la qualité de l'eau douce provenant du lac Ontario et servant aux 730 000 usagers présents sur le territoire de la CMQ.

La CMQ souhaite donc que son territoire d'intervention fasse partie intégrante de la zone d'intervention de la CMI.

4.2 Incertitude quant à la portée du Plan

Il est difficile pour la CMQ de prendre position face au Plan et à la nouvelle ordonnance proposés par la CMI puisque les études réalisées à ce jour par cette dernière n'incluent jamais la région métropolitaine de Québec. Cependant, le simple principe de précaution incite la CMQ à se préoccuper de la portée et de la mise en oeuvre de ce nouveau plan. Nous l'avons vu précédemment, des impacts régionaux sont possibles en matière de niveaux et de qualité de l'eau. Par ailleurs, les mesures de mitigation prévues à l'ordonnance sont essentielles. Or, notre compréhension des avis de la Commission nous laissent croire que celles-ci ne pourraient s'appliquer au territoire de la CMQ puisque ce dernier n'est pas reconnu faire partie de la zone d'influence des Grands Lacs.

La CMQ demande donc à la CMI que les études présentes et futures préparées par celle-ci incluent son territoire.

La CMQ demande à la CMI d'être directement tenue informée de l'évolution de ce dossier.



La CMQ demande à être éventuellement admissible aux mesures de mitigation prévues au Plan de la CMI.

Une lacune importante du travail de la CMI consiste à ne pas avoir considéré le fleuve Saint-Laurent dans son entièreté, mais uniquement pour sa portion localisée à l'ouest de Trois-Rivières.

Nous comprenons la nécessité des articles 31.88 à 31.104.

Nous croyons cependant que le projet de loi devrait être l'occasion de consacrer la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent dans son entièreté et non pas concrétiser le principe d'une gestion partielle.

À cet effet et comme lancée de cette orientation, **nous suggérons que soit concrétisée au plus tôt la volonté du gouvernement énoncée dans la Politique nationale de l'eau de traduire par une reconnaissance officielle, sa vision du Saint-Laurent comme un patrimoine national à protéger, à développer et à mettre en valeur.**

REDEVANCES SUR L'EAU

Nous notons que bien que le projet de loi n'y fasse pas une allusion directe, le principe d'une redevance sur l'eau est bien présent.

La Ville de Québec produit annuellement un peu plus de 100 millions de mètres cubes d'eau potable. Lors de l'adoption de la Politique nationale de l'eau, les officiers du ministère ont fait état d'un coût de redevance de l'ordre de 0,01 \$/m³ d'eau prélevé, soit un déboursé annuel supplémentaire d'un million de dollars



pour la Ville de Québec pour la seule fin de production de l'eau potable. Depuis la présentation de la Politique nationale de l'eau, il y a toujours eu ambiguïté à savoir si les municipalités seraient assujetties à une telle redevance.

La Ville de Québec croit qu'il ne serait pas pertinent d'assujettir la production de l'eau potable à une quelconque forme de redevance.

La Ville investit considérablement dans des mesures d'économie d'eau potable et nous croyons qu'à cet égard, nos investissements seront beaucoup plus significatifs. La détection et la correction de fuites sur le réseau d'aqueduc, la recherche d'alternatives à l'utilisation de l'eau potable pour des activités comme le nettoyage des rues et l'arrosage de végétaux, la sensibilisation des citoyens à un usage rationnel de l'eau potable sont autant d'exemples d'activités qui nous apparaissent prioritaires afin d'assurer la pérennité des infrastructures.

CONCLUSION

La Ville de Québec reconnaît l'économie générale du projet de loi n° 92 dans la mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau et encourage le gouvernement du Québec à procéder à son adoption.

Elle croit opportun d'y apporter des modifications visant à renforcer le principe de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, et ce, notamment pour le fleuve Saint-Laurent, de clarifier le rôle du monde municipal dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau, et de préciser les modalités pour la protection de la qualité de l'eau par bassin versant.



Nul doute que le projet de loi permettra de concrétiser cette volonté d'une gestion intégrée de l'eau source de vie, en qualité et en quantité suffisante pour les générations actuelles et futures de québécois.

