

## Le droit de l'eau potable au Québec

Hugo Tremblay and Paule Halley



Volume 49, Number 3, septembre 2008

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/029656ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/029656ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Tremblay, H. & Halley, P. (2008). Le droit de l'eau potable au Québec. *Les Cahiers de droit*, 49(3), 333–391. <https://doi.org/10.7202/029656ar>

Article abstract

The right to water has come to the fore and is gaining recognition both nationally and internationally. The implementation of a legal right to water is difficult, however, owing to its uncertain scope and lack of precision in international law as well as among States that recognise it. Beyond official recognition of such a right, many governments have put in place a legal framework to insure that drinking water is safe and accessible. An analysis of the laws and regulations applicable in Québec reveals their technical nature, as well as their environmental and financial dimensions. The authors first present an overview of the legislative history of drinking water in Québec, stressing the key legal concepts defining drinking water and its uses. They then describe the legal regimes that currently provide a framework for drinking water, namely the rules applying to the procuring of water, its distribution equipment and water purification. Lastly, they review provisions dealing with the financing of aqueduct infrastructures, drinking water pricing as well as issues regarding access to drinking water in sufficient quantities.

# Le droit de l'eau potable au Québec

---

Hugo TREMBLAY\* et Paule HALLEY\*\*

*Le droit à l'eau est un droit en émergence aux niveaux international et national. Cependant, ce droit fait face à des incertitudes, imprécisions et difficultés de mise en œuvre, aussi bien en droit international que dans les États qui le reconnaissent. Au-delà d'une reconnaissance de principe officielle, de nombreuses autorités, comme le Québec, mettent déjà en œuvre un cadre juridique qui permet un approvisionnement en eau satisfaisant en qualité et en quantité. L'étude du droit québécois relatif à l'eau potable met en évidence son caractère technique ainsi que ses dimensions environnementale et financière. Dans un premier temps, les auteurs brossent un tableau général de l'évolution législative touchant l'eau potable et présentent les concepts juridiques de l'eau potable et de ses usages. Ensuite, ils décrivent les régimes juridiques qui encadrent actuellement l'eau potable, à savoir les régimes applicables au prélèvement de l'eau, aux équipements de distribution et au traitement de l'eau. Finalement, ils étudient les dispositions touchant au financement des infrastructures d'aqueduc et la tarification des services d'eau potable de même que les questions entourant l'accès à l'eau potable en quantité suffisante.*

---

*The right to water has come to the fore and is gaining recognition both nationally and internationally. The implementation of a legal right to water is difficult, however, owing to its uncertain scope and lack of precision in international law as well as among States that recognise it. Beyond official recognition of such a right, many governments have put in place a legal framework to insure that drinking water is safe and*

---

\* Avocat, LL. B., LL. M. (Université Laval).

\*\* Professeure titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement, Faculté de droit, Université Laval.

*accessible. An analysis of the laws and regulations applicable in Québec reveals their technical nature, as well as their environmental and financial dimensions. The authors first present an overview of the legislative history of drinking water in Québec, stressing the key legal concepts defining drinking water and its uses. They then describe the legal regimes that currently provide a framework for drinking water, namely the rules applying to the procuring of water, its distribution equipment and water purification. Lastly, they review provisions dealing with the financing of aqueduct infrastructures, drinking water pricing as well as issues regarding access to drinking water in sufficient quantities.*

	<i>Pages</i>
<b>1 Le droit de l'eau potable au Québec</b> .....	341
1.1 Un portrait général.....	342
1.2 Une revue de la réglementation de l'eau potable : définitions et objectifs de qualité.....	345
1.3 La fluoration de l'eau potable.....	352
<b>2 L'encadrement juridique qualitatif de l'approvisionnement en eau potable</b> .....	353
2.1 La protection des sources d'approvisionnement en eau brute .....	355
2.1.1 La protection de l'eau dans l'environnement au moyen des lois générales .....	355
2.1.2 La protection juridique des sources d'eau brute.....	358
2.2 Le contrôle des équipements : autorisations préalables, permis et normes réglementaires.....	361
2.3 Le traitement et le contrôle de la qualité de l'eau potable .....	369
<b>3 La gestion et le financement de la demande en eau potable</b> .....	369
3.1 Le volet quantitatif de l'accès à l'eau potable .....	371
3.2 La gestion de l'eau potable en tant que bien économique .....	376
3.3 Le financement et la tarification des services d'aqueduc.....	380
3.3.1 La tarification et le recouvrement auprès des usagers par les exploitants privés.....	382
3.3.2 Le financement des services municipaux, la tarification et les relations avec les usagers .....	385
<b>Conclusion</b> .....	389

L'eau douce représente une ressource naturelle aux caractéristiques exceptionnelles : en effet, elle est la source de toute vie sur les terres émergées. Ressource aujourd'hui convoitée, elle représente environ 3 p. 100

des eaux de la planète et sa répartition géographique est inégale. L'eau influe sur le climat, les espèces vivantes, etc., et de nombreuses études et représentations rappellent l'importance de l'eau dans l'histoire humaine. Le droit n'est certes pas resté insensible aux caractéristiques particulières de l'eau douce, et cela, sous toutes ses formes et usages. Ainsi, le droit de l'eau est ancien, vaste et toujours dynamique : il s'intéresse aux cours d'eau servant de frontières nationales, à la navigation, à l'irrigation, aux forces hydriques, aux usages domestiques, à la préparation des aliments, aux pêcheries commerciales et sportives, aux espèces vivantes qui en dépendent, aux écosystèmes, etc.

Le cadre juridique relatif à l'eau prête attention tout particulièrement à l'eau potable<sup>1</sup>. Compte tenu de l'importance de ce sujet, la présente étude est consacrée à l'étude des régimes juridiques mis en place au Québec pour encadrer l'approvisionnement des personnes physiques en eau potable. Depuis quelques années, le contexte de crise environnementale et de mondialisation des économies a ravivé les débats autour de l'eau potable et un nouveau droit de la personne associé à l'eau potable est en voie d'élaboration, le « droit à l'eau ». Ce nouveau droit est un sujet vaste et la doctrine spécialisée est volumineuse<sup>2</sup>. Le droit à l'eau est souvent présenté comme un instrument de justice sociale permettant la promotion de l'égalité et

- 
1. Selon la COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur, Rapport 142*, t. 2, Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 2000, chap. 5, p. 55, [En ligne], [www.bape.gouv.qc.ca/sections/archives/eau/rapport.htm] (31 août 2008), « la protection de la santé publique est l'objectif premier d'une saine gestion de l'eau au Québec. L'eau est nécessaire à la vie, à la santé et au bien-être. De toutes les utilisations de l'eau, celle de l'eau potable a le plus d'incidence directe sur la population, tant pour les individus que pour la santé publique. Par ailleurs, l'eau est très vulnérable à la contamination de toutes origines. »
  2. Sur le droit à l'eau, voir notamment : Asit K. BISWAS, « Water as a Human Right in the MENA Region: Challenges and Opportunities », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 23, n° 2, 2007, p. 209-225 ; Peter H. GLEICK, « The Human Right to Water », *Water Policy*, vol. 1, n° 5, 1999, p. 487-503 ; Odeh AL JAYYOUSI, « Water as a Human Right: Towards Civil Society Globalization », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 23, n° 2, 2007, p. 329-339 ; Malcolm LANGFORD, « The United Nations Concept of Water as a Human Right: A New Paradigm for Old Problems ? », *International Journal of Water Resources Development*, vol. 21, n° 2, 2005, p. 273-282 ; Stephen C. McCAFFREY, « A Human Right to Water: Domestic and International Implications », (1992) 5 *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.* 1 ; Nils ROSEMAN, « Water: A Human Right », dans Velma I. GROVER (dir.), *Water – Global Common and Global Problems*, Enfield, Science, 2006, p. 498 ; Henri SMETS, « Le droit à l'eau dans les législations nationales », dans Guillaume GRISEL (dir.), *La mise en œuvre du droit à l'eau. Actes du xxix<sup>e</sup> Congrès ordinaire de l'IDEF tenu à Lausanne du 29 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2005*, Genève, Schulthess, 2006, p. 49 ; Irene GAUTHIER, *International and*

du bien-être matériel pour des populations défavorisées<sup>3</sup>. Néanmoins, la sémantique juridique de ce concept reste floue<sup>4</sup>.

Ainsi, en droit international, le droit à l'eau est lié aux droits fondamentaux de la personne, mais son existence autonome et sa portée restent encore incertaines<sup>5</sup>. Ce droit fait actuellement l'objet de réflexions destinées à en préciser les contours<sup>6</sup>. Le droit à l'eau figure dans deux conventions internationales, à savoir la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (1979) et la *Convention relative aux droits de l'enfant* (1989)<sup>7</sup>. La dernière reconnaissance officielle du droit à l'eau sur la scène internationale est l'*Observation générale n° 15—Le droit à l'eau* (2002) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies<sup>8</sup>. Sa mise en œuvre pourrait impliquer que

---

*Domestic Implications – Should Canada Support or Not the Realization of a Right to Water at International Law as Set Out in General Comment No. 15*, mémoire de maîtrise, Ottawa, Faculté de droit, Université d'Ottawa, 2006 [non publié].

3. Sur ce thème, voir Riccardo PETRELLA, *Le manifeste de l'eau. Pour un contrat mondial*, Bruxelles, Éditions Labor, 1998. Comme le mentionne Antonio E. IRUJO, «The Right to Water», *International Journal of Water Resources Development*, vol. 23, n° 2, 2007, p. 281, «it is difficult to separate the right to water from efforts to combat poverty». Les objectifs de la *Déclaration du millénaire* des Nations Unies consistent à réduire de moitié le nombre de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer à l'horizon de 2015 : *Déclaration du millénaire*, Rés. AG 55/2, Doc. off. AG NU, 55<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/RES/55/2 (2000), p. 5.
4. Amanda CAHILL, «“The Human Right to Water – A Right of Unique Status” : The Legal Status and Normative Content of the Right to Water», (2005) 9 *Int'l J.H.R.* 389, 404-405.
5. À ce sujet, voir Stephen C. MCCAFFREY, «The Human Right to Water», dans Edith BROWN WEISS, Laurence BOISSON DE CHAZOURNES et Nathalie BERNASCONI-OSTERWALDER (dir.), *Fresh Water and International Economic Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 93. Le gouvernement fédéral canadien s'est opposé à toute référence à un droit à l'eau : Mike DE SOUZA, «UN rejects water as basic human right», *Canwest News Service*, 25 mars 2008.
6. CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme sur la portée et la teneur des obligations pertinentes en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement, contractées au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, 6<sup>e</sup> sess., Doc. NU A/HRC/6/3 (2007).
7. *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 R.T.N.U. 13, R.T. Can. 1982 n° 31 (entrée en vigueur : 3 septembre 1981), art. 14 (2) (h); *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1992 n° 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990), art. 24 (2) (c).
8. COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Questions de fond concernant la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels – Observation générale n° 15 (2002) – Le droit à l'eau (art. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels)*, 29<sup>e</sup> sess., Doc. NU

les États mettent en place des mesures et des formes de réglementation pour assurer un accès physique, à un prix abordable, à une quantité suffisante d'eau potable et à des services d'assainissement sanitaires<sup>9</sup>.

Par ailleurs, certains États reconnaissent officiellement un droit à l'eau dans leur législation sans toutefois que sa portée et son contenu soient fixés en détail. En France, le *Code de l'environnement* prévoit depuis peu que «chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous<sup>10</sup>». Bien que le droit à l'eau fasse l'objet de plusieurs études en France, la portée et l'effectivité de ce droit sont l'objet d'interrogations<sup>11</sup>. Au Canada, le Manitoba offre un exemple intéressant. La *Loi sur la protection des eaux* constate «qu'il est reconnu internationalement que l'accès à des sources d'eau suffisantes, sécuritaires, acceptables et abordables pour des besoins personnels et domestiques est un droit fondamental du citoyen<sup>12</sup>». Toutefois, cette référence a tout au plus une valeur interprétative compte tenu de sa présence dans le préambule de cette loi et de l'absence de normes contraignantes y donnant effet<sup>13</sup>.

---

E/C.12/2002/11 (2003) (ci-après cité : « Observation générale n° 15 »).

9. CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 6, p. 23, par. 48 : « Si le cadre normatif des droits de l'homme n'impose pas une modalité particulière de service ou de fixation des prix, il exige des États qu'ils prennent des mesures et mettent en place une réglementation efficace pour que tous les êtres humains aient accès à l'eau potable et aux services d'assainissement en quantité suffisante, à un prix abordable et sans obstacle physique. Les personnes qui se voient refuser cet accès doivent avoir des recours, judiciaires ou autres. »
10. *Code de l'environnement*, art. L. 210-1 (ci-après cité : « C. env. »), tel qu'il a été modifié par la *Loi n° 2006-1772 du 30 déc. 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques*, J.O. 31 déc. 2006, p. 20285.
11. Voir Bibiana GRAEFFCHAGASPINTO, « Le nouveau cadre juridique des services publiques de distribution et d'assainissement de l'eau et les droits fondamentaux (Réflexions en droit comparé français et brésilien) », (2007) 98 *Les Petites Affiches* 4. À propos du droit à l'eau en France, voir notamment : Nadia BELAÏDI, « La gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques : une garantie du droit à l'eau », (2007) 152 *Droit de l'environnement* 247-252 ; Raphaël ROMI, « La loi sur l'eau : un "patchwork" impressionnant pour une ambition réduite », (2007) 146 *Droit de l'environnement* 48-51 ; Henri SMETS, « Le rôle des municipalités et des collectivités territoriales dans la mise en œuvre du droit à l'eau », (2007) 146 *Droit de l'environnement* 52-61 ; Laurent RICHER, « Les services de l'eau potable et de l'assainissement dans la loi sur l'eau », (2007) 22 *A.J.D.A.* 1168-1176 ; Marie-Laëtitia DE LA VILLE-BAUGÉ, « Aperçu des nouveautés apportées par la nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques », (2007) 8 *Bulletin de droit de l'environnement industriel* 27-30.
12. *Loi sur la protection des eaux*, C.P.L.M. c. W65, préambule.
13. L'article 3 (1) et (2) de la *Loi sur les droits de l'utilisation de l'eau*, C.P.L.M. c. W80, participe aussi à la reconnaissance d'un droit à l'eau au Manitoba. Cette loi interdit d'utiliser toute eau à moins d'être titulaire d'une licence valide. Cette interdiction ne

Au moment où nous terminions la présente étude, le projet de loi n° 92, *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*<sup>14</sup>, était déposé le 5 juin 2008 devant l'Assemblée nationale du Québec. À son article 2, ce projet de loi propose de reconnaître un droit à l'eau potable : « Dans le cadre de la loi, chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable. » En retenant des termes différents pour évoquer ce droit, le préambule de ce projet de loi précise le sens et la portée du droit d'accès à l'eau potable : « chacun doit pouvoir accéder à une eau dont la qualité et la quantité permettent de satisfaire ses besoins essentiels ». Il convient de souligner l'étroite parenté entre le libellé de l'article 2 et celui du texte français. Les dispositions se distinguent sur la manière de limiter la portée du droit d'accès à l'eau potable. En France, le droit s'exerce « dans des conditions économiquement acceptables par tous<sup>15</sup> », alors qu'au Québec il s'exerce « dans le cadre de la loi ». Le projet de loi n° 92 propose ainsi un droit à l'eau potable pouvant être qualifié de droit relatif, c'est-à-dire que ce droit n'a pas d'existence autonome, mais qu'il s'exerce dans la mesure prévue par les dispositions législatives et réglementaires adoptées en matière d'approvisionnement en eau potable et de distribution de cette dernière. Soulignons que, la veille de la tenue des consultations et auditions publiques de la Commission des transports et de l'environnement de l'Assemblée nationale, dans le contexte de l'étude du projet de loi n° 92, les interventions dans les médias ont surtout visé son article premier introduisant pour l'eau la notion de « patrimoine commun de la nation québécoise » et, jusqu'à maintenant, peu d'attention a été accordée à son article 2.

Abstraction faite du projet de loi n° 92, le droit actuellement en vigueur au Québec ne reconnaît pas expressément le droit des personnes à l'eau potable pour leurs besoins essentiels en fait de boissons, d'alimentation et d'hygiène. Bien que la jurisprudence canadienne n'offre pas d'exemple d'application des chartes ayant reconnu un droit à l'eau potable, il demeure néanmoins plausible que les droits à la vie et à la sécurité ainsi qu'à la sûreté et à l'intégrité, reconnus par la *Charte canadienne des droits et libertés*

---

s'applique pas à une personne qui utilise de l'eau à des « fins domestiques » lorsqu'elle a un accès légitime à cette eau. L'article premier de la loi précise que l'utilisation de l'eau à des « fins domestiques » est obtenue « à partir d'une source autre qu'un système de distribution d'eau municipal ou collectif, à raison d'un maximum de 25 000 litres par jour, à des fins domestiques et sanitaires, pour l'arrosage des pelouses et des jardins et pour l'abreuvement du bétail et de la volaille ».

14. *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, Projet de loi n° 92, 1<sup>re</sup> session, 38<sup>e</sup> législature (Québec) (ci-après cité : « projet de loi n° 92 »)

15. C. env., art. L. 210-1, précité, note 10.

et la *Charte des droits et libertés de la personne* québécoise, comprennent un droit à l'eau potable<sup>16</sup>. En effet, la privation d'eau et la consommation d'eau non potable sont fatales à l'être humain, de telle sorte que les droits à la vie et à la sûreté ou à l'intégrité pourraient être invoqués pour étayer le droit d'une personne à une quantité suffisante d'eau potable<sup>17</sup>. De plus, les engagements actuels du Canada en vertu du droit international et l'opinion internationale régnant en matière de droits de la personne représentent aussi des sources persuasives qui militent pour une interprétation de la Charte canadienne reconnaissant un droit d'accès à une quantité suffisante d'eau potable<sup>18</sup>.

- 
16. *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., c. 11)], art. 7 (ci-après citée : «Charte canadienne»); *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12, art. 1 (ci-après citée : «Charte québécoise»). Dans l'éventualité où le droit à la vie inclut un droit à l'eau, les chartes québécoise et canadienne offrent des recours en justice à la personne dont la vie est menacée par un accès à une quantité insuffisante d'eau potable : article 24 (1) de la Charte canadienne et article 49 de la Charte québécoise. La Charte canadienne s'impose aux parlements et aux gouvernements fédéraux et provinciaux (art. 32), alors que la Charte québécoise s'applique aussi aux particuliers. En matière d'accès à l'eau potable, l'obligation imposée par les chartes à l'État pourrait ne concerner que les particuliers incapables d'exercer ce droit par leurs propres moyens pour des raisons hors de leur volonté. En droit international, voir CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 6, p. 20. Enfin, lorsque la vie d'une personne est en péril parce qu'elle est privée d'eau potable, l'article 2 de la Charte québécoise impose à toute personne l'obligation de porter secours à une personne dont la vie est menacée.
  17. Des tribunaux indiens ont reconnu que le droit à la vie comprend un droit à l'eau potable : voir «What Price for the Priceless? Implementing the Justiciability of the Right to Water», (2007) 120 *Harv. L. Rev.* 1067, 1080-1082 (ci-après cité : «What Price for the Priceless?»). Par ailleurs, le droit à l'eau pourrait être inclus dans le droit à l'environnement, voir Salman M.A. SALMAN, «Evolution and Context of International Water Resources Law», dans Laurence BOISSON DE CHAZOURNES et Salman M.A. SALMAN, *Les ressources en eau et le droit international*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2005, p. 45, à la page 79. Le droit à l'environnement prend forme sur les scènes internationale et nationales, voir : Dominique AMYOT-BILODEAU, «La constitutionnalisation du droit à l'environnement : fondements théoriques et mise en œuvre québécoise», (2006) 19 *R.J.E.U.L.* 3; Aude TREMBLAY, «Regard sur l'évolution du concept de droit à l'environnement», (2005) 18 *R.J.E.U.L.* 3; Maryse GRANDBOIS et Marie-Hélène BÉRARD, «La reconnaissance internationale des droits environnementaux : le droit de l'environnement en quête d'effectivité», (2003) 44 *C. de D.* 427, 440-441.
  18. *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 78. La Cour suprême du Canada souligne que celui-ci a entériné le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976), et que ce document dégage des principes que le Canada s'est engagé à respecter. Or, l'Observation générale n° 15, précitée, note 8, reconnaissant un droit à l'eau est un instrument d'interprétation du Pacte.

Même dans les pays ayant reconnu juridiquement un droit à l'eau depuis plus longtemps, la mise en œuvre de ce droit se bute à des problèmes significatifs. C'est le cas du droit sud-africain qui reconnaît le droit à l'eau dans sa constitution depuis 1996<sup>19</sup>. Sa mise en œuvre précise que chaque personne a droit à 25 litres d'eau par jour<sup>20</sup>. Soulignons que ce volume d'eau ne représente que le quart de la quantité optimale requise pour préserver la santé et le bien-être humain selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS)<sup>21</sup>. D'ailleurs, un tribunal sud-africain, dont la décision est en appel, a récemment jugé que le droit à l'eau impliquait un accès à 50 litres par personne par jour<sup>22</sup>. D'autre part, les ressources financières limitées de l'État sud-africain auraient motivé un recours à la privatisation et à des politiques tarifaires de paiement intégral du coût pour les services d'aqueduc. Par conséquent, le coût de l'eau potable a augmenté de 300 à 600 p. 100 selon les localités. Les plus pauvres, vivant avec des revenus quotidiens inférieurs à 2 dollars, ont perdu l'accès aux services d'aqueduc et doivent s'approvisionner directement aux eaux de surface. En février 2002, cette dynamique a entraîné une épidémie de choléra causant 100 000 victimes et tuant plusieurs centaines de personnes<sup>23</sup>.

Au Québec, il existe déjà de nombreuses règles de droit applicables à l'eau potable qui conditionnent la portée du nouveau droit à l'eau potable proposé par le projet de loi n° 92. Ces règles qui ont souvent des origines lointaines rappellent que l'eau destinée à la consommation humaine fait l'objet d'une attention très particulière de la part de l'État. Comme le souligne Henri Smets, au-delà des questions entourant la reconnaissance d'un droit à l'eau, les questions que soulève la réglementation de l'eau potable sont concrètes et appellent des réponses opérationnelles :

Au plan pratique, le droit à l'eau se manifeste d'ores et déjà par diverses dispositions du droit de la santé publique, du droit des collectivités territoriales, du droit

19. *Constitution of the Republic of South Africa 1996*, n° 108 de 1996, art. 27 (1) (b). Voir aussi *Water Services Act 1997*, n° 108 de 1997, art. 3 (1).

20. Hubert THOMPSON, *Water Law. A Practical Approach to Resource Management and the Provision of Services*, Cape Town, Juta, 2006, p. 694.

21. Voir Alix GOWLLAND-GUALTIERI, *South Africa's Water Law and Policy Framework: Implications for the Right to Water*, IELRC Working Paper 2007-03, Genève, International Environmental Law Research Centre, 2007, p. 7, [En ligne], [www.ielrc.org/content/w0703.pdf] (16 janvier 2008).

22. *Mazibuko v. City of Johannesburg* (30 avril 2008), S. Afr. H.C., 06/13865, j. Tsoka (Wit. Local Div.).

23. Voir : Anna WELCH, « Obligations of State and Non-state Actors Regarding the Human Right to Water Under the South African Constitution », (2005) 5 *Sustainable Development Law & Policy* 58 ; Mohamed MAHAYNI, « The human right to water : is the state's capacity to fulfil its obligations hindered under public-private partnerships ? », (2006) 17 *Journal of Water Law* 100.

de l'eau et du droit social. Il est mis en œuvre par les pouvoirs publics qui ont reçu des compétences dans ce domaine, fixent les règles et financent une partie des travaux [...] Il ne suffit pas d'adopter une disposition générale telle que « le droit à l'eau est un droit fondamental » car il est nécessaire d'expliciter ce que ceci signifie en pratique. Il ne suffit pas de décréter que chacun a droit à 50 litres d'eau potable par jour, si l'on ne précise pas qui la fournira et à quel prix, dans quelles conditions et avec quel niveau de qualité<sup>24</sup>.

La présente étude s'intéresse à l'état du droit au Québec en matière d'eau potable et propose de combler le peu de littérature juridique sur le sujet au Québec. Cette étude met en évidence la fragmentation de ce droit, son caractère technique ainsi que ses dimensions environnementale et financière. L'émergence du nouveau droit à l'eau potable renouvelle maintenant la réflexion sur les conditions matérielles de l'accès à une eau potable de qualité et en quantité suffisante : à quels critères l'eau doit-elle être conforme pour être consommée sans risque pour la santé ? À quelle quantité minimale d'eau une personne physique a-t-elle accès ? Quels mécanismes institutionnels assurent l'approvisionnement et la qualité de l'eau fournie aux utilisateurs ? La réflexion sur l'accès à l'eau potable en termes de qualité et de quantité a inspiré notre examen et l'organisation des parties 2 et 3 de cette étude. Dans un premier temps, nous présentons un tableau général de l'évolution législative touchant l'eau potable au Québec et du concept juridique d'eau potable (1). Ensuite, nous examinons les régimes juridiques applicables à la qualité de l'eau potable, à savoir la protection des sources d'alimentation en eau brute et le contrôle administratif des équipements et de la qualité de l'eau distribuée (2). Enfin, nous étudions les questions touchant l'accès à l'eau potable en quantité suffisante, le financement des infrastructures et la tarification des services privés et publics d'eau potable (3).

## **1 Le droit de l'eau potable au Québec**

En toile de fond à l'étude des régimes juridiques qui encadrent actuellement l'eau destinée à la consommation humaine, nous brosons ici un portrait général de l'évolution du droit touchant l'eau potable au Québec. Il atteste que l'eau potable est une ressource naturelle qui fait l'objet d'un service public que l'État contrôle depuis longtemps (1.1). L'arsenal de normes qui régulent l'eau potable le démontre sans pour autant témoigner

---

24. Henri SMETS, «Le droit à l'eau, un droit pour tous en Europe», (2007) 37 *Envtl. Pol'y & L.* 223, 226-227. Par ailleurs, la reconnaissance de principe d'un droit à l'eau explicite et officiel est souhaitable dans les pays en voie de développement, car elle en facilite la justiciabilité et limite l'interférence judiciaire en matière de politique sociale, voir : «What Price for the Priceless?», *loc. cit.*, note 17.

d'une intervention publique toujours cohérente et systématique (1.2). Enfin, nous abordons le débat sur la fluoration de l'eau potable (1.3).

### 1.1 Un portrait général

Au Canada, l'eau étant considérée comme une ressource naturelle, la responsabilité législative de fournir au public une eau de qualité relève essentiellement des provinces et des territoires. Le gouvernement fédéral est également responsable de l'eau potable dans ses secteurs de compétence, à savoir dans les collectivités des Premières Nations, à bord des navires et des avions, sur les bases militaires, dans les parcs nationaux et les autres installations fédérales<sup>25</sup>.

Au Québec, c'est au XIX<sup>e</sup> siècle qu'apparaissent les premiers systèmes de distribution de l'eau potable. Dès lors, la très grande majorité de la population est alimentée en eau par des systèmes de distribution municipaux. Quant aux premières dispositions accordant au gouvernement du Québec le droit d'intervenir sur l'alimentation en eau potable, elles remontent à la *Loi refondue concernant l'hygiène publique* de 1901 et à la réglementation adoptée par le Conseil provincial de l'hygiène publique<sup>26</sup>. En 1960, la Régie d'épuration des eaux succède au Conseil, et quatre ans plus tard, les dispositions de la *Loi de l'hygiène publique* relatives aux aqueducs sont abrogées, tandis qu'une nouvelle régie des eaux cumule les pouvoirs sur l'alimentation en eau et le traitement des eaux usées<sup>27</sup>. À son tour, la *Loi de la Régie des eaux du Québec* est abrogée, le 21 décembre 1972, à l'occasion de l'adoption de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) qui reprend, dans sa section V, intitulée «La qualité de l'eau et la gestion des eaux usées», la plupart des dispositions abrogées<sup>28</sup>. À l'origine, l'application de la LQE a été confiée au directeur des Services de l'environnement qui devenait responsable des mesures de contrôle des systèmes publics et privés d'aqueduc et de traitement des eaux usées.

Depuis 1972, la LQE prescrit aux exploitants privés et publics et aux personnes qui mettent de l'eau à la disposition du public ou de leurs employés à des fins de consommation de distribuer de l'eau potable, « dans

25. Voir la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3, art. 91 (7), (10), (24) et art. 92 (5), (8), (13), (16).

26. *Loi amendant et refondant la loi concernant l'hygiène publique*, S.Q. 1901, c. 19, art. 9, 10, 12 et 13. Pour un historique de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, L.R.Q., c. Q-2 (ci-après citée: «LQE»), voir Patrick KENNIFF et Lorne GIROUX, «Le droit québécois de la protection et de la qualité de l'environnement», (1974) 15 C. de D. 5, 8 à 24.

27. *Loi pour remédier à la pollution des eaux*, S.Q. 1960-61, c. 16; *Loi de la Régie des eaux du Québec*, S.Q. 1964, c. 51.

28. LQE, précitée, note 26, art. 32-46.

la mesure et selon les normes prévues par [un] règlement » à être adopté<sup>29</sup>. Pour combler l'absence de normes réglementaires, la loi est modifiée en 1974 pour remettre en vigueur, rétroactivement au 21 décembre 1972, une série de règlements adoptés en 1944 en vertu de la *Loi de l'hygiène publique*, et contenant notamment les normes québécoises en matière d'eau potable<sup>30</sup>. C'est seulement en 1984 qu'est adopté le premier règlement sur l'eau potable en vertu de la LQE, le *Règlement sur l'eau potable*<sup>31</sup>. Celui-ci compte 42 normes de qualité indiquant la concentration maximale de contaminants dans l'eau destinée à la consommation humaine, mais il n'offre aucune définition de l'expression « eau potable » ni n'en précise les usages<sup>32</sup>.

Puis le gouvernement du Québec entreprend de renouveler sa politique de l'eau par la tenue d'un symposium sur la gestion de l'eau en 1997. L'année suivante, le ministre de l'Environnement du Québec mandate le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) pour faire enquête sur la gestion de l'eau et tenir des audiences publiques. Déposé en mai 2000, la première recommandation du rapport du BAPE concerne la mise à jour « [à] court terme, c'est-à-dire immédiatement et au plus tard d'ici un an », du *Règlement sur l'eau potable* de 1984 :

Il est désuet et inadéquat parce que les normes attendues dans le domaine de la santé publique sont à la hausse à cause de l'amélioration des systèmes de détection et des progrès de la connaissance. Le retard du gouvernement à édicter les normes nouvelles semble directement attribuable à la résistance des municipalités qui, pour des raisons essentiellement financières, font pression pour en retarder la promulgation ou en modifier les termes<sup>33</sup>.

- 
29. *Id.*, art. 45. Selon Yvon DUPLESSIS, Jean HÉTU et Jean PIETTE, *La protection juridique de l'environnement au Québec*, Montréal, Éditions Thémis, 1982, p. 113, l'article 45 de la LQE « témoigne de façon éloquent de la préoccupation du législateur en ce qui concerne la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine puisqu'il s'est donné la peine de consacrer par une loi le droit du citoyen à l'eau potable ».
  30. *Loi concernant la protection de l'environnement*, L.Q. 1974, c. 51, art. 1 et 2, maintenant les articles 127 et 128 de la LQE, précitée, note 26.
  31. *Règlement sur l'eau potable*, (1984) 116 G.O. II, 2123 [R.R.Q., c. Q-2, r. 4.1]. Ce règlement énonce des normes de qualité de l'eau potable (art. 3-8), l'obligation de distribuer une eau conforme aux normes de qualité pour l'exploitant d'un système de distribution d'eau (art. 9-12), l'obligation de prélever à des fins d'analyse un nombre minimal d'échantillons de l'eau mise à la disposition de la clientèle (art. 13-16), tout en prescrivant des normes relatives aux méthodes de prélèvement et de conservation des échantillons analysés (art. 17-18). Il a remplacé le chapitre IV : « L'eau de puits, glace, aliments », qui ne contenait aucune norme de qualité de l'eau potable mais seulement des normes d'aménagement et de localisation des puits (règlements adoptés le 12 février 1944, Arrêté en Conseil, n° 479, *Gazette officielle de Québec*, n° 22, vol. 76, p. 1230).
  32. Soulignons que la LQE, précitée, note 26, se réfère à la notion d'eau potable aux articles 34 et 45 sans la définir.
  33. COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *op. cit.*, note 1, p. 267.

Le BAPE note que, malgré l'application du *Règlement sur l'eau potable*, 650 000 Québécois alimentés par un système de distribution boivent toujours des eaux non traitées et que certaines de ses normes de qualité sont dix fois moins sévères que les normes équivalentes dans d'autres pays<sup>34</sup>. Toujours en mai 2000, la tragédie de la contamination des eaux potables de la ville de Walkerton, en Ontario, faisant 7 morts et plus de 2 300 personnes malades, sensibilise l'opinion publique à la question de la qualité de l'eau potable. Le sujet est alors mis au programme de nombreux gouvernements canadiens, dont celui du Québec<sup>35</sup>.

En 2001, le règlement de 1984 est remplacé par le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* (RQEP)<sup>36</sup>. Ce dernier améliore le cadre juridique de l'eau potable sous tous ses aspects<sup>37</sup>. Dans son document intitulé *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*, le Vérificateur général du Québec résume les améliorations apportées par le RQEP : la qualité de l'eau potable se détermine maintenant à partir de 77 normes (aujourd'hui 80), comparativement à 44 auparavant ; les réseaux de distribution desservant de 21 à 50 personnes sont maintenant assujettis au contrôle régulier de l'eau distribuée alors qu'ils en étaient soustraits ; le nombre minimal d'échantillons exigés pour les contrôles bactériologiques est augmenté ; des exigences liées à la filtration et à la désinfection de l'eau sont ajoutées ; les opérateurs veillant à la bonne marche des réseaux de distribution et des installations de traitement de l'eau potable, doivent avoir reçu une formation reconnue par le ministre de l'Éducation ou par Emploi-Québec<sup>38</sup>.

En 2002, le gouvernement du Québec adopte la *Politique nationale de l'eau*. Il s'y engage notamment à intervenir pour assurer une eau potable de qualité et sécuritaire en soutenant financièrement, au cours

34. *Id.*, p. 59 et 60 : «Les représentants de la santé publique, des régies régionales, des [conseils régionaux de l'environnement] et de l'industrie de l'environnement sont unanimes : les risques de santé auxquels est exposée la population sont réels.»

35. Voir MINISTRY OF THE ATTORNEY GENERAL (ONTARIO), *Report of the Walkerton Inquiry*, Toronto, Ontario Ministry of the Attorney General, 2002 (commissaire : Dennis R. O'CONNOR).

36. *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, (2001) 133 G.O. II, 3561 [R.R.Q., c. Q-2, r. 18.1.1] (ci-après cité : «RQEP»).

37. Les tableaux de l'annexe 1 dans MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, *Bilan de la qualité de l'eau potable au Québec, janvier 1995 – juin 2002* par Caroline ROBERT, Québec, ministère de l'Environnement, 2004, p. 42-43, [En ligne], [www.mddep.gouv.qc.ca/eau/potable/bilan03/bilan.pdf] (9 septembre 2008), offrent une comparaison détaillée des normes prévues par le *Règlement sur l'eau potable*, précité, note 31, et par le RQEP, précité, note 36, qui permet de mettre en évidence les améliorations du cadre réglementaire applicable à l'eau potable depuis 2001.

38. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL (QUÉBEC), *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*, t. 2, Québec, Les Publications du Québec, 2003, p. 53.

des cinq années suivantes, la mise aux normes de toutes les installations d'approvisionnement en eau potable et de traitement à cet égard, en préparant une stratégie de protection des sources de captage d'eau de surface et en améliorant la capacité d'intervention, d'enquête et d'évaluation des risques des directions régionales de santé publique à l'occasion d'éventuels dépassements des normes de la qualité de l'eau ou de la survenance de maladies d'origine hydrique<sup>39</sup>. Plus récemment, le projet de loi n° 92 propose désormais de reconnaître ce droit dans la mesure prévue par la loi.

Enfin, selon l'information provenant de la banque de données *Eau potable* du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) accessible en décembre 2005, 87 p. 100 de la population du Québec, soit près de 6,6 millions de personnes, sont alimentées en eau par des installations assujetties à des exigences de contrôle de la qualité, du traitement et de la qualification du personnel. La quasi-totalité de ces installations (86 p. 100) sont sous la responsabilité d'une municipalité. Les installations individuelles et alimentant moins de 20 personnes touchent 13 p. 100 de la population, c'est-à-dire 1,02 million de personnes<sup>40</sup>.

## **1.2 Une revue de la réglementation de l'eau potable : définitions et objectifs de qualité**

Différentes expressions sont retenues pour désigner l'eau destinée à la consommation humaine. Selon la définition de l'OMS, « une eau de boisson saine ne présente aucun risque notable pour la santé d'une personne qui la consommerait sur toute la durée de sa vie<sup>41</sup> ». Dans le domaine des droits de la personne, le Conseil économique et social des Nations Unies retient, dans l'Observation générale n° 15, l'expression suivante : « eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques<sup>42</sup> ».

---

39. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (QUÉBEC), *L'eau. La vie. L'avenir – Politique nationale de l'eau*, Québec, Les Publications du Québec, 2002, orientation 3, p. 13 ; engagements 17-19, p. 46.

40. MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP) (QUÉBEC), *Bilan de mise en œuvre du Règlement sur la qualité de l'eau potable. Juin 2001 à juin 2005*, Québec, Les Publications du Québec, décembre 2006, p. 10 et 11.

41. ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ (OMS), *Directives de qualité pour l'eau de boisson*, t. 1 : « Recommandations », 3<sup>e</sup> éd., Genève, OMS, 2004, p. 14 (en cours de traduction) ; WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Guidelines for drinking-water quality*, t. 1 : « Recommandations », 3<sup>e</sup> éd., Genève, OMS, 2004, p. 14, [En ligne], [www.who.int/water\_sanitation\_health/dwq/gdwq3rev/fr/index.html] (11 septembre 2008).

42. Observation générale n° 15, précitée, note 8, p. 2. Selon le CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *op. cit.*, note 6, p. 11, les usages personnels et domestiques de l'eau potable « sont normalement la consommation, le lavage du linge, la préparation des aliments

L'OMS propose plusieurs méthodes et normes de qualité microbienne et physicochimique en vue de garantir la salubrité de l'eau de boisson<sup>43</sup>. Il ne s'agit pas de normes internationales standardisées et obligatoires, mais de recommandations pour l'adoption de standards nationaux tenant compte de la réalité hydrique régionale et locale. Par cette approche, l'OMS souhaite éviter la diversion des ressources humaines et financières limitées vers l'élaboration et l'application de normes qui, dans des circonstances particulières, pourraient ne concerner que des risques mineurs en matière de santé publique<sup>44</sup>. Aussi est-il normal que les normes de qualité de l'eau destinée à la consommation humaine varient d'un pays à l'autre.

Au Québec, le RQEP représente la référence juridique la plus importante en matière d'eau potable. Il retient et définit les termes « eau destinée à la consommation humaine » qui désignent l'« eau potable » ou l'« eau destinée à l'hygiène personnelle<sup>45</sup> ». Le RQEP définit l'« eau potable » comme une « eau destinée à être ingérée par l'être humain<sup>46</sup> ». Cet énoncé est assez large pour englober l'eau de boisson et celle qui est utilisée pour préparer les aliments. Le RQEP reprend l'obligation législative de ne mettre à la disposition d'un utilisateur qu'une eau satisfaisant aux normes de qualité de l'eau potable définies à son annexe 1. Cette obligation s'applique à toutes les installations, même à une résidence isolée. Ces normes concernent les concentrations maximales de contaminants de nature microbienne, organique, inorganique et radioactive<sup>47</sup>. Actuellement, les normes québécoises

---

ainsi que l'hygiène personnelle et domestique».

43. L'OMS détermine et soumet à des normes de concentration maximale dans l'eau potable 45 micro-organismes et 125 éléments chimiques : voir les sections « Microbial facts sheets » et « Chemical facts sheets », dans WORLD HEALTH ORGANIZATION, *op. cit.*, note 41, p. 221-459.
44. *Id.*, p. 14.
45. RQEP, précité, note 36, art. 1, al. 2. Voir MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDPEP), *Guide de conception des installations de production d'eau potable*, par Daniel BABINEAU et autres, t. 1, Québec, Environnement Québec, 2002, p. 3.1 : « L'eau destinée à la consommation humaine, au sens des normes du RQEP, inclut les eaux servant à l'ingestion, au brossage des dents et à la préparation d'aliments. Dans certains cas, les experts de la santé publique peuvent déterminer que l'eau utilisée dans les douches ou les bains doit aussi être potable au sens des normes du RQEP. Ainsi, toute eau mise à la disposition de l'utilisateur par un robinet alimentant un évier, un lavabo ou une fontaine doit être potable en tout temps. »
46. RQEP, précité, note 36, art. 1, al. 3. Cette définition est ajoutée en 2005 par une modification du RQEP.
47. *Id.*, art. 3 et annexe 1. Les paramètres microbiologiques touchent principalement les matières d'origine fécale, qui causent la quasi totalité des atteintes à la santé publique liées à l'ingestion de micro-organismes dans l'eau potable. Dans ce cas, le risque pour la santé publique est immédiat. Ces paramètres commandent des contrôles fréquents d'indicateurs de contamination, tels que les coliformes totaux, plutôt que l'identification

correspondent aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*<sup>48</sup>.

Le RQEP intègre pour la première fois des exigences relatives à la qualification des personnes chargées d'assurer le fonctionnement des installations et de contrôler la qualité<sup>49</sup>. Le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs est tenu de faire rapport tous les cinq ans au gouvernement quant à la mise en œuvre du RQEP et quant à l'opportunité de modifier les normes de qualité de l'eau potable compte tenu des avancées scientifiques et techniques en la matière<sup>50</sup>. Trois autres ministères, soit le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) et le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), ainsi que l'organisme Emploi-Québec sont engagés dans la mise en œuvre du RQEP, en plus du ministère des Affaires municipales et des Régions qui gère les programmes d'aide financière offerts aux municipalités.

Depuis son adoption, le RQEP a subi quatre modifications<sup>51</sup>. Il a été notamment modifié en vue d'y introduire des normes de qualité pour l'eau destinée à l'hygiène personnelle et autoriser les établissements touristiques saisonniers à mettre à la disposition de leur clientèle de l'eau non potable

---

de micro-organismes pathogènes spécifiques. La norme relative à la turbidité est également un indicateur de la possibilité que des pathogènes résistent aux traitements de désinfection à cause des particules en suspension dans l'eau qui réduisent l'efficacité de l'agent désinfectant. Les normes de qualité relatives aux substances organiques, inorganiques et radioactives, tels les pesticides, les métaux lourds et le césium 137, ont surtout pour objet de prévenir les risques pour la santé à long terme.

48. Voir MDDEP, *op. cit.*, note 45, p. 3.3. Les normes de qualité du RQEP, précité, note 36, correspondent aux paramètres suggérés par la sixième version des *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* de 1996 : SOUS-COMITÉ FÉDÉRAL-PROVINCIAL SUR L'EAU POTABLE DU COMITÉ CONSULTATIF FÉDÉRAL-PROVINCIAL DE L'HYGIÈNE DU MILIEU ET DU TRAVAIL, *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, 6<sup>e</sup> éd., Ottawa, Santé Canada, 1996, à l'exception de deux paramètres, soit la turbidité et les trihalométhanes, qui correspondent aux normes américaines en vigueur au moment de l'adoption du RQEP. Une nouvelle version de ces recommandations est parue en mars 2007 : COMITÉ FÉDÉRAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL SUR L'EAU POTABLE, *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*, 7<sup>e</sup> éd., Ottawa, Santé Canada, 2007, [En ligne], [www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/pubs/water-eau/sum\_guide-res\_recom/index-fra.php] (11 septembre 2008). Enfin, les normes de qualité de l'eau potable du RQEP ne tiennent pas compte des recommandations relatives à l'aspect esthétique ou olfactif.
49. RQEP, précité, note 36, art. 44.
50. *Id.*, art. 54. Le MDDEP a publié trois bilans portant sur l'application du *Règlement sur l'eau potable* de 1984, précité, note 31, soit en 1989, en 1997 et en 2004.
51. Voir : *Règlement sur la qualité de l'eau potable – Modifications*, (2002) 134 G.O. II, 2067 ; (2004) 136 G.O. II, 2973 ; (2005) 137 G.O. II, 2169 ; (2008) 140 G.O. II, 3568.

mais destinée «à des fins d'hygiène personnelle<sup>52</sup>». Sont visés les établissements d'hébergement, de restauration et de camping temporaires. Des obligations de qualité touchant les bactéries *Escherichia coli* sont imposées et des pictogrammes indiquant que l'eau n'est pas potable doivent être installés à côté des robinets. La flexibilité offerte aux établissements saisonniers leur permet d'éviter les frais importants associés au traitement et au contrôle de la qualité de l'eau potable.

Les normes de qualité de l'«eau potable» du RQEP représentent la référence pour d'autres textes réglementaires au Québec. C'est le cas du *Règlement sur le captage des eaux souterraines* (RCES)<sup>53</sup>, du *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout* (REAE)<sup>54</sup> de même que du *Règlement sur la santé et la sécurité au travail*<sup>55</sup> qui y renvoient expressément. Bien qu'elle soit vaste, la portée de ces normes n'englobe pas l'ensemble des eaux destinées à la consommation humaine au Québec. En effet, suivant l'article 2 du RQEP, celui-ci ne s'applique pas aux eaux dont l'utilisation ou la distribution est régie par la *Loi sur les produits alimentaires* (LPA)<sup>56</sup> ou la *Loi sur la Société des alcools du Québec*<sup>57</sup>. La documentation administrative souligne que les exclusions ont pour objet de préserver la structure de contrôle de la qualité de l'eau déjà en place avant le RQEP<sup>58</sup>. Des auteurs remettent en question la fragmentation des compétences relatives à l'eau potable entre plusieurs entités administratives<sup>59</sup>.

- 
52. Voir les articles 44.1 à 44.5 RQEP, précité, note 36. En présence de plus de 20 bactéries *Escherichia coli* par 100 ml, la distribution doit cesser ou le problème doit être corrigé sans délai.
53. *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, (2002) 134 G.O. II, 3540, art. 21, al. 4 [R.R.Q., c. Q-2, r. 1.3] (ci-après cité : «RCES»). L'obligation s'applique au propriétaire d'un ouvrage de captage de moindre capacité visé par les articles 2 et suivants.
54. *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 7, art. 28 (ci-après cité : «REAE»). L'eau distribuée par une entreprise d'aqueduc doit être en tout temps conforme aux normes de qualité prescrites dans le RQEP, précité, note 36.
55. *Règlement sur la santé et la sécurité au travail*, (2001) 133 G.O. II, 5020, art. 145 [R.R.Q. c. S-2.1, r. 19.01] (ci-après cité : «RSST»). Le RSST est un règlement afférent à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.Q., c. S-2.1, qui prévoit à son article 51 que l'employeur a l'obligation de fournir de l'eau potable au sens du RQEP, précité, note 36, à ses employés.
56. *Loi sur les produits alimentaires*, L.R.Q., c. P-29 (ci-après citée : «LPA»).
57. *Loi sur la Société des alcools du Québec*, L.R.Q., c. S-13.
58. MDDEP, *op. cit.*, note 40, p. 14-16.
59. Selon Dante A. CAPONERA, *National and International Water Law and Administration: Selected Writings*, La Haye, Kluwer Law International, 2003, p. 144, «[s]ectorial water administration, in which each individual type of water use – agricultural, industrial, power production or water supply – is entrusted to a government agency or department, is the oldest form of water administration [...] The problem with this sectorial, use-oriented approach to water resources management is that each agency

Bien que la *Loi sur la Société des alcools du Québec* et ses règlements fassent référence à quelques reprises à l'eau entrant dans la fabrication d'alcool, ils ne prévoient pas de définition ni de normes de qualité de l'eau ou de renvoi au RQEP<sup>60</sup>. Afin d'éviter toute confusion, le gouvernement a préféré modifier le RQEP en 2005 en vue d'exclure les eaux visées par la production d'alcool plutôt que d'harmoniser ces normes en vertu du RQEP. Cette réglementation devrait être revue pour mieux l'harmoniser avec les normes de qualité de l'eau potable en vigueur au Québec.

L'exclusion du RQEP est relative dans le cas de la LPA. L'eau destinée à la consommation humaine est assimilée à un aliment, qu'il s'agisse d'eau embouteillée, au volume, destinée à être embouteillée ou à servir à la préparation ou à la conservation des aliments. Il en va de même pour la glace<sup>61</sup>. L'objectif de la LPA est d'assurer l'innocuité des aliments préparés en usine et en restauration. Le gouvernement a utilisé son pouvoir de réglementer la composition des eaux entrant dans la préparation des aliments pour les seules eaux embouteillées en énonçant des normes de qualité différentes de celles qui ont été retenues pour l'«eau potable» dans le RQEP<sup>62</sup>.

C'est le *Règlement sur les eaux embouteillées* qui établit les normes destinées à classer les eaux embouteillées selon qu'il s'agit d'eau de source, minérale ou traitée, et à les étiqueter<sup>63</sup>. L'interdiction d'embouteiller de l'eau et de vendre ou de distribuer de l'eau embouteillée impose

---

or department of government will tend to care for the particular use or activity under its jurisdiction only, regardless of the interests of the other water-related sectors and of the intrinsic unity of the hydrologic cycle.» Cet auteur ajoute (p. 138) que, «[a]s a result, there are duplications and inconsistencies, and water management issues of the present [...] fail to be addressed in an adequate manner. It is also to be mentioned that if the rules of law are scattered in numerous legal texts, they are not easily accessible to water managers and the users. Consequently, they risk to remain on paper, in that it is difficult to implement and enforce them.»

60. Voir notamment : l'article 5 (2) du *Règlement sur l'achat et l'embouteillage de spiritueux*, (1985) 117 G.O. II, 5125 [R.R.Q., c. S-13, r. 0.1]; l'article 2 du *Règlement sur les boissons alcooliques fabriquées et embouteillées par un titulaire de permis de distillateur*, (1986) 118 G.O. II, 3397 [R.R.Q., c. S-13, r. 0.2]; les articles 7, 9 (3) et 29 du *Règlement sur le cidre*, R.R.Q., 1981, c. S-13, r. 1; les articles 3, 16 et 16.4 du *Règlement sur le vin et les autres boissons alcooliques fabriqués ou embouteillés par un titulaire de permis de fabricant de vin*, (1983) 115 G.O. II, 4454 [R.R.Q., c. S-13, r. 6]; l'article 2 (4) de la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques*, L.R.Q., c. I-8.1.
61. Voir l'article 1 (b.1), l'article 1, al. 1 et l'article 3 LPA, précitée, note 56. Voir aussi *Québec (Procureur général) c. Pâtes Cortina inc.*, J.E. 2004-1056, REJB 2004-60581 (C.Q.).
62. Art. 40 (e), (e.0.1), (j.1) et (l) LPA, précitée, note 56.
63. *Règlement sur les eaux embouteillées*, R.R.Q., c. P-29, r. 1.1, art. 4 à 6, 7 à 15 (classification des eaux embouteillées) et 17 à 19 (étiquetage) (ci-après cité : «REE»).

la réalisation de certaines analyses par un laboratoire agréé et suivant une méthode agréée<sup>64</sup>. Dans le cas des eaux produites au Québec, ces analyses doivent obligatoirement être effectuées sur des échantillons prélevés en présence d'un représentant du MDDEP<sup>65</sup>. Toutes les eaux embouteillées doivent être « bactériologiquement pures », c'est-à-dire ne contenir « aucun micro-organisme pathogène ni micro-organisme indice de contamination fécale ou autre<sup>66</sup> » et être exemptes de tout contaminant<sup>67</sup>. L'eau de source doit aussi respecter 23 normes supplémentaires fixant des concentrations maximales de sels minéraux, d'ions et de substances (par exemple, ammoniacque, arsenic, plomb)<sup>68</sup>. La documentation administrative relative au captage d'eau à des fins d'embouteillage contient aussi des indications qualitatives et des détails techniques analogues aux normes de qualité du RQEP<sup>69</sup>. Toutefois, ces derniers documents n'ont pas de force légale. Enfin,

64. Avant d'entreprendre la mise en marché ou la distribution au Québec de toute eau visée par le REE, précité, note 63, un producteur doit transmettre au sous-ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs un document comportant tous les renseignements requis pour vérifier l'exactitude des déclarations qui figurent sur le contenant ou l'étiquette des bouteilles de même qu'une attestation de la composition de l'eau embouteillée : voir les articles 22 et 23 REE. La fréquence du contrôle de la qualité des eaux embouteillées dans le cours normal des activités de production n'est pas précisée par le REE autrement qu'au moment de l'autorisation préalable.

65. *Id.*, art. 21.

66. *Id.*, art. 1 (a).

67. Selon les articles 1 (f), 2 et 3 du REE, précité, note 63, les définitions contenues dans la LQE, précitée, note 26, s'appliquent, dont celle de « contaminant » prévue dans l'article 1 (5) de la LQE : « une matière solide, liquide ou gazeuse, un micro-organisme, un son, une vibration, un rayonnement, une chaleur, une odeur, une radiation ou toute combinaison de l'un ou l'autre susceptible d'altérer de quelque manière la qualité de l'environnement ».

68. Art. 7-9 REE, précité, note 63. Les normes de qualité spécifiques de l'article 7 (d) du REE établissant les concentrations maximales de certaines substances dans l'eau ne concernent que les eaux de source.

69. Voir : MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC, *Guide d'application : examen des projets de prise individuelle d'eau commerciale*, Québec, ministère de l'Environnement, 2002, [En ligne], [www.mapaq.gouv.qc.ca/NR/rdonlyres/F42A0AA0-514B-4470-91AA-39FE7F0963D2/0/no18.pdf] (12 septembre 2008) ; CENTRE QUÉBÉCOIS D'INSPECTION DES ALIMENTS ET DE LA SANTÉ ANIMALE, *Liste et tarification des analyses requises pour l'examen des projets d'eau embouteillée commerciale et pour les avis de conformité*, Québec, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, 2008, [En ligne], [www.mapaq.gouv.qc.ca/NR/rdonlyres/2E03E607-23E6-4FC2-819D-0ECD92F40C70/0/NO5.pdf] (12 septembre 2008).

la *Loi des aliments et drogues* fédérale contient également des normes touchant les eaux embouteillées<sup>70</sup>.

Dans les autres cas, l'exclusion énoncée à l'article 2 du RQEP devient relative, car la réglementation de la LPA renvoie expressément aux normes du RQEP. En effet, selon le *Règlement sur les aliments*<sup>71</sup>, « [l]'eau utilisée pour la consommation humaine, la préparation et la conservation des aliments ainsi que pour le lavage des équipements entrant en contact direct avec les produits alimentaires doit être de l'eau potable<sup>72</sup> ». Ce dernier règlement définit l'expression « eau potable » comme « une eau conforme aux normes de qualité prescrites par le Règlement sur la qualité de l'eau potable<sup>73</sup> ». En définitive, l'exception à l'application des normes de qualité du RQEP pour les eaux visées par la LPA ne concerne que les eaux embouteillées.

Dans l'ensemble, la terminologie et les normes de qualité de l'eau potable au Québec sont relativement concentrées et uniformisées au sein d'un règlement de référence, le RQEP, et correspondent à celles qui sont recommandées par l'OMS. Toutes ces normes de qualité de l'eau potable offrent un fondement pour l'exercice d'un droit à l'eau<sup>74</sup>, surtout lorsqu'il est formulé en termes relatifs, comme c'est le cas de l'article 2 du projet de

---

70. *Loi des aliments et drogues*, L.R.C. (1985), c. F-27, art. 2 et 4. Le *Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., c. 870, prévoit des dispositions relatives aux normes de qualité de l'eau destinée à être vendue en bouteille aux articles B.12.001 à B.12.009. Au sujet de ces normes, le gouvernement fédéral souligne que, « [o]utre l'établissement de doses limites pour l'arsenic et le plomb, les règlements [fédéraux] actuels ne contiennent pas de paramètres spécifiques et détaillés sur les contaminants chimiques et radiologiques pour l'eau embouteillée et la glace préemballée. Le gouvernement utilise donc les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* comme référence pour évaluer la salubrité de l'eau embouteillée. Mais rien dans les règlements n'oblige les fabricants de suivre les *Recommandations* durant la production de l'eau embouteillée et de la glace préemballée » : SANTÉ CANADA, « Aliments et nutrition », [En ligne], [www.hc-sc.gc.ca/fn-an/consultation/init/bottle\_water-eau\_embouteillee\_01\_f.html] (20 avril 2008).

71. *Règlement sur les aliments*, R.R.Q., 1981, c. P-29, r. 1 (ci-après cité : « RA »).

72. *Id.*, art. 2.1.3.1 : « la glace utilisée pour la consommation humaine, la préparation et la conservation des aliments [...] doit [aussi] provenir d'eau potable et être protégée contre la contamination durant son transport, sa manutention et son entreposage ».

73. *Id.*, art. 1.1.1 (c.1). Par ailleurs, plusieurs sections du RA relatives à la confection ou au conditionnement de certains produits précisent que l'eau utilisée doit être de l'eau potable au sens du RQEP, précité, note 36 : voir, par exemple, les articles 5.1.1, al. 11 et 5.2.5 du RA relatifs au lavage des œufs en coquille.

74. Selon Amy HARDBERGER, « Whose Job Is It Anyway? : Governmental Obligations Created by the Human Right to Water », (2006) 41 *Tex. Int'l L.J.* 533, 541 : « Providing low-quality water would vitiate the fundamental rationale that undergirds the right to water. »

loi n° 92. Il reste néanmoins que l'existence de normes en marge des normes de référence et les régimes d'exception témoignent que la réglementation n'appréhende pas l'eau potable dans sa globalité ni ne regroupe toutes les situations dans lesquelles l'eau entre dans la composition de produits destinés à la consommation humaine.

### 1.3 La fluoration de l'eau potable

La question de la fluoration de l'eau potable mérite d'être soulignée, même brièvement, pour au moins deux raisons. D'abord, les normes relatives à la fluoration ne sont pas des normes de qualité de l'eau potable comme celles du RQEP, car elles n'ont pas pour objet la protection de la santé publique à l'encontre de contaminants mais plutôt l'amélioration de la santé dentaire grâce à un additif médicamenteux. Une eau potable reste potable sans fluor. Ensuite, la fluoration de l'eau constitue un sujet de débat social au Québec depuis les années 70<sup>75</sup>. Aujourd'hui encore, cette question fait l'objet d'une discussion relative aux bénéfices ou aux dangers de la fluoration pour la santé, au coût économique et environnemental du procédé ainsi qu'aux compétences respectives des différents acteurs en cause<sup>76</sup>.

75. Selon Yvon DUPLESSIS et Jean HÉTU, *Les pouvoirs des municipalités en matière de protection de l'environnement*, 2<sup>e</sup> éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1994, p. 140, « [en] 1975, le gouvernement du Québec avait décidé de rendre obligatoire la fluoration des eaux de consommation afin surtout de prévenir la carie dentaire chez les jeunes enfants. Les municipalités avaient jusqu'au premier janvier 1977 pour joindre à leur usine de filtration un appareil de fluoration. Toutefois, cette législation devait soulever une énorme controverse sur les mérites de la fluoration de l'eau. Pour certains, cette loi violait les droits fondamentaux de la personne ; pour d'autres, elle entraînait des effets néfastes pour l'environnement compte tenu d'ailleurs qu'un très faible pourcentage de l'eau de l'aqueduc sert à la consommation humaine. Quoi qu'il en soit, le gouvernement du Québec a dans les faits suspendu l'application de cette loi et peu de municipalités québécoises ajoutent aujourd'hui du fluor à leur eau. »

76. Le débat relatif à la fluoration fait surface régulièrement au Québec. La question s'est posée lors des élections municipales de 2005 à Montréal : voir Pauline GRAVEL et Jeanne CORRIVEAU, « Faut-il fluorer l'eau ? », *Le Devoir*, 15 septembre 2005, p. A1. Au début de 2007, la Ville de Québec décide d'étudier la question : Éric MOREAULT, « Du fluor pour tous », *Le Soleil*, 2 mars 2007, p. 18 ; Émilie DUFOR, « Doit-on se fier à la santé publique ? », *Le Soleil*, 6 avril 2007, p. 21 ; Isabelle MATHIEU, « Moratoire sur l'expansion de la fluoration », *Le Soleil*, 17 avril 2007, p. 6. Bien que le conseil municipal de Québec ait décidé d'abandonner la fluoration de l'eau à partir de janvier 2008, de nouveaux appels ont été lancés en faveur de ce procédé de traitement : Martin CROTEAU, « Nouvel appui à la fluoration de l'eau », *La Presse*, 22 septembre 2007, p. A5 ; Louise-Maude RIOUX SOUCY, « Fluorera, ne fluorera pas ? », *Le Devoir*, 18 mars 2008, p. A4. Les arguments soulevés dans le débat portent sur les thèmes suivants : la fluoration réduit le taux de caries dentaires ; seule une infime partie de l'eau traité au fluore est

Les municipalités disposent de compétences pour réglementer la fluoruration de l'eau sur leur territoire et donc décider si l'eau potable doit être ou non fluorée<sup>77</sup>. Toutefois, celles-ci ne peuvent pas déterminer le niveau de fluoruration de l'eau potable. En effet, selon la *Loi sur la santé publique*<sup>78</sup>, tout propriétaire d'une station de traitement de l'eau potable qui procède à la fluoruration de l'eau qu'il distribue doit surveiller la qualité de cette fluoruration de manière qu'elle atteigne la concentration optimale en fluor pour prévenir la carie dentaire déterminée par le *Règlement fixant la concentration optimale en fluor pour prévenir la carie dentaire*<sup>79</sup>. En 2005, 42 municipalités ajoutaient du fluor à l'eau potable distribuée<sup>80</sup>.

Par ailleurs, la fluoruration a fait l'objet de recours en inconstitutionnalité en vertu de la Charte canadienne au motif qu'il s'agit d'un traitement médical sans consentement ou d'une atteinte à la santé et à la sécurité de la personne. Toutefois, les chances de succès de tels recours semblent presque inexistantes<sup>81</sup>.

## **2 L'encadrement juridique qualitatif de l'approvisionnement en eau potable**

Les plus récents systèmes de gestion de l'eau potable font la promotion d'une approche de gestion intégrée des systèmes d'approvisionnement, de traitement et de distribution de l'eau potable. Depuis 2002, le Conseil canadien des ministres de l'Environnement retient l'approche à barrières multiples comme étant le modèle de gestion intégrée de l'eau potable le plus

---

consommée à des fins d'alimentation; le fluore doit être enlevé de l'eau avant d'être rejeté dans l'environnement; la surconsommation de fluore peut entraîner des risques pour la santé.

77. Les articles 4, 19 et suivants, et 85 de la *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., c. C-47.1 (ci-après citée: «LCM») sont généralement à cet effet. L'affaire *Toronto (Metro) v. Forest Hill (Village)*, [1957] R.C.S. 569, 572-574 et 580-581, établit que la fluoruration de l'eau par une municipalité est interdite en l'absence de disposition législative habilitante le permettant expressément. L'article 2 de la LCM précise que les pouvoirs municipaux ne doivent pas être interprétés restrictivement et que les municipalités disposent de la compétence requise pour réglementer la fluoruration. Cette interprétation correspond à la position prise par le gouvernement québécois depuis quelques années.

78. *Loi sur la santé publique*, L.R.Q., c. S-2.2., art. 57-60.

79. *Règlement fixant la concentration optimale en fluor pour prévenir la carie dentaire*, (2004) 136 G.O. II, 2572 [R.R.Q., c. S-2.2, r. 3].

80. MDDEP, *op. cit.*, note 40, p. 81.

81. Dans les affaires *Millership v. Kamloops (City)*, [2003] B.C.J. n° 109 (B.C.S.C.), et *Locke c. Calgary (City)*, [1993] 15 Alta. L.R. (3d) 70 (Q.B.), les recours ont été rejetés, ainsi que les requêtes en appel à la Cour suprême. Il n'existe pas de jurisprudence à ce sujet au Québec.

efficace<sup>82</sup>. Il la définit ainsi : « L'approche à barrières multiples consiste en un système intégré de procédures, de processus et d'outils qui collectivement empêchent ou réduisent la contamination de l'eau potable, de la source au robinet, afin de réduire les risques pour la santé publique<sup>83</sup> ».

L'objectif de l'approche à barrières multiples est de réduire les risques de contamination et d'accroître la faisabilité et l'efficacité des contrôles correctifs et des mesures préventives. Cette approche de gestion intégrée compte sur trois barrières principales pour assurer la meilleure qualité possible de l'eau potable : 1) la protection des sources d'eau ; 2) le traitement de l'eau potable ; 3) le réseau de distribution de l'eau potable<sup>84</sup>. Séparément, les barrières peuvent être insuffisantes pour prévenir toute contamination de l'eau potable, mais ensemble elles offrent une assurance accrue que l'eau est salubre et elles favorisent la viabilité à long terme des réseaux d'approvisionnement en eau potable. Suivant cette approche, il importe que les éléments constitutifs de chacune des barrières soient traités de façon intégrée par l'entremise de la législation et des politiques, des normes de qualité et de contrôle, de la participation des acteurs visés et du public par la recherche et le développement des sciences et technologies<sup>85</sup>.

L'approche à barrières multiples a inspiré l'organisation de la deuxième partie de notre texte qui est consacrée à l'encadrement juridique qualitatif des systèmes d'approvisionnement en eau potable au Québec, à savoir la protection de la source d'eau brute (2.1), la conception adéquate des équipements de l'ensemble du système de distribution (2.2) de même que le traitement et le contrôle de la qualité de l'eau distribuée (2.3).

---

82. À ce sujet, voir COMITÉ FÉDÉRAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL SUR L'EAU POTABLE et GROUPE DE TRAVAIL SUR LA QUALITÉ DE L'EAU, *De la source au robinet: L'approche à barrières multiples pour une eau potable saine*, Conseil canadien des ministres de l'environnement, mai 2002 et COMITÉ FÉDÉRAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL SUR L'EAU POTABLE et GROUPE DE TRAVAIL SUR LA QUALITÉ DE L'EAU, *De la source au robinet: Guide d'application de l'approche à barrières multiples pour une eau potable saine*, Conseil canadien des ministres de l'environnement, 2004, [En ligne], [www.ccme.ca/sourcetotap/mba.fr.html] (12 janvier 2008). Selon Carey HILL, « Source Water Protection in Canada: Local Innovation and Multi-Level Governance », dans Bruce DOERN (dir.), *Innovation, Science, Environment: Canadian Policies and Performance, 2006-2007*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 195, « [a] multi-barrier approach to drinking water protection is generally accepted as most conducive to public health ».

83. COMITÉ FÉDÉRAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL SUR L'EAU POTABLE et GROUPE DE TRAVAIL SUR LA QUALITÉ DE L'EAU, *De la source au robinet: L'approche à barrières multiples pour une eau potable saine*, op. cit., note 82, p. 5.

84. *Ibid.*

85. *Id.*, p. 6.

## 2.1 La protection des sources d'approvisionnement en eau brute

La protection des sources d'approvisionnement en eau de surface ou souterraine est la première barrière de protection et la plus cruciale ; d'elle dépend l'intensité des barrières subséquentes. En effet, un système de protection de l'eau à la source rigoureux est susceptible de réduire l'importance des autres barrières et le coût de l'eau potable :

[It] is widely recognized that source water protection is a vital determinant of drinking water safety [...] Not only can treatment costs be reduced by ensuring that source waters are relatively clean, but also drinking water safety will be enhanced because treatment systems (especially in smaller communities) may not be able to eliminate all potential chemical, biological and radiological contaminants. Furthermore, as efforts to develop standards for contaminants in various jurisdictions demonstrate, all potential threats have not been identified, let alone regulated<sup>86</sup>.

Les normes juridiques de protection des sources d'approvisionnement sont composées de la réglementation générale des activités polluantes (2.1.1) et de la réglementation particulière des sources d'eau potable (2.1.2).

### 2.1.1 La protection de l'eau dans l'environnement au moyen des lois générales

Compte tenu de l'unicité du cycle hydrologique, les régimes juridiques généraux de protection de l'eau à l'état naturel participent à la protection des sources d'eau potable. Les dispositifs sont nombreux et variés. Dans ces régimes, l'eau est protégée en tant que composante de l'environnement ou encore d'un habitat faunique ou floristique.

La LQE et ses règlements représentent le régime général de protection de l'environnement au Québec<sup>87</sup>. La LQE interdit à toute personne d'émettre dans l'environnement, c'est-à-dire dans l'eau, l'atmosphère et le sol ou toute combinaison de l'un ou l'autre de ces éléments, un contaminant lorsqu'une telle émission est prohibée par règlement ou bien qu'elle excède

86. Rob C. DE LOË et Reid D. KREUTZWISER, «Closing the groundwater protection implementation gap», *Geoforum*, vol. 36, n° 2, 2005, p. 241, à la page 243.

87. LQE, précitée, note 26. Bien qu'elle ait un impact sur la protection de l'eau à la source, la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, (2005) 137 G.O. II, 2180 [D. 468-2005, 18 mai 2005], est omise de la présentation sommaire du régime de la LQE compte tenu de la complexité des questions qui touchent son application et du niveau de détails requis pour en traiter de façon appropriée. À ce sujet, voir Stéphane SANSFAÇON, «Quelques difficultés rencontrées en matière de règlements municipaux portant sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables», dans SERVICE DE LA FORMATION CONTINUE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit municipal* (2007), vol. 265, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 39.

les quantités ou les concentrations prévues par règlement<sup>88</sup>. Ainsi, le rejet dans l'eau d'une matière dangereuse corrosive, radioactive ou toxique est interdit par règlement<sup>89</sup>. L'épandage des matières fertilisantes est également interdit « dans un cours d'eau, un lac, un marécage [...] ou dans un étang ainsi qu'à l'intérieur d'une bande de 3 m de ceux-ci<sup>90</sup> ». Il en va de même des rejets dans les eaux de surface de contaminants contenus dans les effluents des raffineries de pétrole ou des fabriques de pâtes et papiers<sup>91</sup>. En l'absence de normes réglementaires, la LQE interdit l'émission dans l'environnement de tout contaminant susceptible de porter atteinte aux personnes, à la faune, à la flore, au sol ou aux biens<sup>92</sup>.

En marge de la LQE, d'autres régimes juridiques concernent des activités polluantes ou des contaminants particuliers. Par exemple, la *Loi sur les pesticides* institue un dispositif juridique de gestion des pesticides prescrivant plusieurs mesures destinées à limiter la présence des pesticides en milieu hydrique<sup>93</sup>. La *Loi fédérale sur les pêches* et ses règlements protègent la qualité des eaux de surface en vue de préserver les ressources halieutiques qui y vivent<sup>94</sup>. Cette loi interdit de rejeter une substance nocive dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu si le risque

88. Voir les articles 1 (1), (4), (5) et 20 LQE, précitée, note 26.

89. Articles 1 à 4 et 8 du *Règlement sur les matières dangereuses*, (1997) 129 G.O. II, 6681 [R.R.Q., c. Q-2, r. 15.2].

90. Voir l'article 30 (2) (a) du *Règlement sur les exploitations agricoles*, (2002) 134 G.O. II, 3525 [R.R.Q., c. Q-2, r. 11.1], voir également les articles 4, 5, 6, 9.3, 11, 17, 18. Par ailleurs, l'ensemble de ses dispositions réglementaires a pour objet de réduire la pollution diffuse d'origine agricole dans le milieu hydrique.

91. Voir le *Règlement sur les effluents liquides des raffineries de pétrole*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 6, et le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers*, (2007) 139 G.O. II, 3899 [R.R.Q., c. Q-2, r. 12.2].

92. Art. 20 *in fine* LQE, précitée, note 26.

93. Voir: *Loi sur les pesticides*, L.R.Q., c. P-9.3, art. 4; *Règlement sur les permis et les certificats pour la vente et l'utilisation des pesticides*, (1997) 129 G.O. II, 1575 [R.R.Q., c. P-9.3, r. 0.1]; *Code de gestion des pesticides*, (2003) 135 G.O. II, 1653 [R.R.Q., c. P-9.3, r. 0.01], art. 1 *in fine*, 15, 16, 17, 29, 30, 34 et 35. Relativement à la présence des pesticides en milieu hydrique, voir MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DIRECTION DES POLITIQUES DU SECTEUR AGRICOLE, *Synthèse des informations environnementales disponibles en matière agricole au Québec*, Québec, Les Publications du Québec, avril 2003, p. 43-45.

94. *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), c. F-14. Au niveau provincial, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, L.R.Q., c. C-61.1, de même que le *Règlement sur les habitats fauniques*, (1993) 125 G.O. II, 4577 [R.R.Q., c. C-61.1, r. 18], mettent en place un régime de protection des habitats fauniques et floristiques qui peut notamment concerner l'habitat de certains poissons.

existe que la substance pénètre dans ces eaux<sup>95</sup>. Les «eaux où vivent les poissons» s'entendent de l'ensemble des eaux de pêche canadiennes, alors que les «substances nocives» sont susceptibles d'altérer la qualité de l'eau, de la rendre nocive pour le poisson, ou encore de rendre nocive l'utilisation par l'être humain du poisson qui y vit<sup>96</sup>. Il est permis de déroger à cette interdiction en conformité avec les normes réglementaires, comme c'est le cas actuellement pour les rejets des fabriques de pâtes et papiers, des raffineries de pétrole, des mines de métaux et des fabriques de chlore<sup>97</sup>.

Au-delà des normes de contrôle des rejets de contaminants, des normes d'aménagement protègent également les milieux hydriques par des distances d'éloignement et des restrictions quant à la localisation des activités polluantes. Par exemple, «[l]'aire d'exploitation de toute nouvelle carrière ou sablière doit être située à une distance horizontale minimale de 75 mètres de tout ruisseau, rivière, fleuve, lac, mer, marécage ou batture<sup>98</sup>». En vue de protéger les eaux souterraines, «[l]'aménagement d'un lieu d'enfouissement de sols contaminés est également interdit sur un terrain en dessous duquel se trouve une nappe libre ayant un potentiel aquifère élevé<sup>99</sup>».

Enfin, les régimes d'autorisation et de permis de la législation environnementale accordent une attention particulière aux milieux hydriques au moment de l'examen des projets de développement économique. Ainsi, en 1988, la LQE a été modifiée pour assujettir toute nouvelle activité dans un cours d'eau ou bien dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une

---

95. *Loi sur les pêches*, précitée, note 94, art. 36, al. 3. L'article 35 de cette loi interdit d'exploiter des ouvrages ou entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson, à moins de détenir une autorisation du ministre des Pêches et des Océans conformément à l'article 37 de la *Loi sur les pêches*.

96. *Id.*, art. 2 et 34. Il s'agit des eaux de la zone de pêche et de la mer territoriale du Canada ainsi que des eaux intérieures canadiennes. L'exigence que les eaux soient effectivement fréquentées par le poisson réduit sa portée dans le domaine de l'eau potable. Voir aussi Michel ARÈS, «Droit fédéral de la protection de l'eau au Canada: survol», dans Guillaume GRISEL (dir.), *La mise en œuvre du droit à l'eau. Actes du xxix<sup>e</sup> Congrès ordinaire de l'IDEF tenu à Lausanne du 29 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2005*, Genève, Schulthess, 2006, p. 249, à la page 251.

97. *Loi sur les pêches*, précitée, note 94, art. 36 (4) et (5); *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*, C.R.C., c. 830; *Règlement sur les effluents des raffineries de pétrole*, C.R.C., c. 828; *Règlement sur les effluents des mines de métaux*, (2002) 136 Gaz. Can. II, 1412; *Règlement sur le mercure des effluents de fabriques de chlore*, C.R.C., c. 811.

98. Article 14 du *Règlement sur les carrières et sablières*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 2.

99. Article 8 du *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés*, (2001) 133 G.O. II, 4574 [R.R.Q., c. Q-2, r. 6.01]. Il existe un potentiel aquifère élevé lorsqu'il peut être soutiré en permanence au moins 25 m<sup>3</sup>/h d'eau à partir d'un puits de captage.

tourbière à l'obligation d'obtenir au préalable un certificat d'autorisation du ministre<sup>100</sup>.

### 2.1.2 La protection juridique des sources d'eau brute

La protection juridique des points de captage de l'eau brute touche précisément la ressource hydrique destinée à la consommation humaine. Cet objectif introduit des distances d'éloignement entre les points de captage des eaux destinées à la consommation humaine et certaines activités ou installations polluantes. Ces interventions réglementaires sont les plus directement préventives pour la qualité de l'eau potable. À ce sujet, le MDDEP souligne l'importance de cette barrière :

Beaucoup d'organisations conviennent que la première règle pour assurer la distribution d'une eau sécuritaire consiste à privilégier une source d'approvisionnement de la meilleure qualité possible et à en assurer la protection. Les États-Unis, ainsi que la majorité des provinces canadiennes, ont élaboré des programmes et édicté des règlements pour permettre la protection des sources d'approvisionnement<sup>101</sup>.

Au Québec, seules les sources d'eaux souterraines sont protégées par un régime juridique particulier. Les lieux de captage des eaux de surface voient leur protection se réaliser à l'occasion de la réglementation d'activités particulières.

Le RCES concerne la préservation de l'ensemble des sources d'eau souterraines destinées à l'alimentation. Cet objectif est motivé par la vulnérabilité des nappes phréatiques relativement à l'infiltration des contaminants émis par les activités en surface et par la difficulté de décontaminer les aquifères. Le RCES établit ainsi trois périmètres de protection autour des lieux de captage des eaux souterraines : l'aire de protection immédiate, l'aire de protection bactériologique et l'aire de protection virologique<sup>102</sup>. Ces périmètres introduisent des distances d'éloignement minimales entre les installations de captage d'eau destinées à la consommation humaine et certaines activités d'épandage ou de stockage de déjections animales et

100. Art. 22, al. 2 LQE, précitée, note 26. Selon l'affaire *9047-4784 Québec inc. c. Béchard*, 2007 QCCS 710, J.E. 2007-1122 (C.S.), p. 20-22 du texte intégral, le terme « marais » au sens de l'article 22, al. 2 de la LQE exigerait la présence d'eau (en appel). Lorsque les activités projetées ne se situent pas dans le champ de l'article 22, al. 2 de la LQE, il reste encore à déterminer si l'article 22, al. 1 de la LQE s'applique.

101. MDDEP, *op. cit.*, note 40, p. 42.

102. Voir les articles 24 et 25 du RCES, précité, note 53. À titre d'exemple, parmi les autres périmètres de protection prévus par le RCES, les articles 6 et 7 empêchent ou restreignent l'aménagement d'ouvrages de captage dans les zones inondables à récurrence 0-20 ans ou 20-100 ans.

autres engrais agricoles en fonction de la vulnérabilité des nappes phréatiques aux émissions de contaminants<sup>103</sup>. Par ailleurs, lorsque la contamination par les nitrates de l'eau souterraine excède 5 mg/l, une municipalité peut intervenir par règlement pour interdire l'épandage des déjections animales et autres matières fertilisantes dans l'aire d'alimentation d'une installation de captage<sup>104</sup>.

Les sources d'eau souterraines ou de surface destinées à la consommation humaine sont également protégées par des dispositions législatives et réglementaires éparses introduisant des distances d'éloignement entre elles et certaines activités ou contaminants spécifiques. Par exemple, tout système de traitement des eaux usées des résidences isolées doit être installé à l'écart de toute source ou puits servant à l'alimentation en eau et de toute conduite d'eau de consommation<sup>105</sup>. Les zones de dépôt de matières résiduelles d'un lieu d'enfouissement technique doivent être aménagées à une « distance minimale d'un kilomètre de toute installation de captage d'eau de surface ou [...] d'eau souterraine [servant] à la production d'eau de source, [...] d'eau minérale [ou] à l'alimentation d'un aqueduc<sup>106</sup> ». Il est également interdit d'effectuer des activités d'aménagement forestier, des tirs à la dynamite à l'occasion des levées géophysiques,

---

103. *Id.*, art. 26, 29 et 30, pour les activités et matières polluantes visées.

104. *Id.*, art. 27. Un règlement de zonage municipal peut contenir une disposition établissant des distances d'éloignement en vue d'assurer la protection d'une source d'approvisionnement en eau : article 113, al. 2 (4), (16.1), 113, al. 3 et 6 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, L.R.Q., c. A-19.1 (ci-après citée : « LAU »). Toutefois, le RCES prévaut sur les règlements municipaux incompatibles : art. 124, al. 4 LQE, précitée, note 26. La doctrine a étudié l'interaction entre l'étendue des pouvoirs municipaux et le régime de la LQE : voir LORNE GIROUX, « Le contrôle municipal de l'épandage de déjections animales en zone agricole : pouvoir réel ou constat d'impuissance ? », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement* (2003), vol. 193, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 311, et DANIEL BOUCHARD, « La hiérarchie des normes environnementales entre les lois et règlements provinciaux et les règlements municipaux », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement* (1999), vol. 124, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 225. À l'égard de l'interaction entre l'article 27 du RCES et les pouvoirs réglementaires municipaux, voir DANIEL BOUCHARD et KIM RIVARD, « Protection de l'eau et gestion des cours d'eau : un besoin d'harmonisation et de modernisation », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement* (2003), vol. 193, Cowansville, Éditions Yvon Blais, p. 3, aux pages 24-33.

105. Articles 7.1 et 7.2 du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*, R.R.Q., 1981, c. Q-2, r. 8. Il s'agit de l'obligation réciproque à celle de l'article 5 du RCES, précité, note 53.

106. Article 13 du *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles*, (2005) 137 G.O. II, 1880 [R.R.Q., c. Q-2, r. 6.02].

de même que des forages de puits miniers près d'une prise d'eau destinée à l'alimentation<sup>107</sup>.

La protection des sources d'eau destinées à la consommation humaine s'exprime aussi par des normes de sécurité et de fonctionnement plus élevées dans le voisinage des points de captage de l'eau potable. Par exemple, lorsqu'une installation de captage d'eau de surface ou d'eau souterraine destinée à la consommation humaine se trouve à moins d'un kilomètre à l'aval hydraulique d'un terrain servant à certaines activités industrielles ou commerciales, le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* subordonne l'exercice de ces activités au contrôle de la qualité des eaux souterraines par la mise en place d'un système de puits de contrôle<sup>108</sup>. Il s'agit d'activités industrielles particulièrement polluantes appartenant aux secteurs primaire et secondaire, tels que les industries du bois et du papier, du pétrole et des mines.

Suivant l'approche à barrières multiples, les dispositions générales et particulières destinées à protéger les sources d'eau potable réduisent les pressions sur le milieu hydrique et contribuent à protéger la santé publique et à réduire le coût du traitement de l'eau potable. Au Québec, seuls les lieux de captage des eaux souterraines font l'objet d'un régime de protection juridique. Les autres lieux de captage et les eaux de surface servant à la consommation humaine ne sont pas soumis à un régime de protection uniforme autrement qu'à l'occasion d'une réglementation sectorielle. En définitive, la première barrière de protection de l'eau potable est surtout composée de régimes généraux de protection environnementale interdisant de polluer le milieu ambiant. À ce sujet, le gouvernement s'était engagé, en 2002, dans la *Politique nationale de l'eau* à préparer, d'ici 2004, une stratégie de protection des sources de captage. Elle se fait encore attendre, alors que le MDDEP recommandait dans sa publication intitulée *Bilan de mise en œuvre du RQEP (2001-2005)* de modifier ce dernier afin de formuler une exigence de contrôle régulier de la qualité bactériologique et physicochimique de l'eau brute, notamment pour les bactéries *E. coli*<sup>109</sup>. À l'évidence, cette exigence réglementaire favoriserait l'uniformisation des paramètres et la fréquence des contrôles, tout comme la surveillance des activités réglementées par le MDDEP.

---

107. Articles 1 et 44 du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État*, (1996) 128 G.O. II, 2750 [R.R.Q., c. F-4.1, r. 7]; articles 6 (5) et 22 (6) du *Règlement sur le pétrole, le gaz naturel, la saumure et les réservoirs souterrains*, (1988) 120 G.O. II, 5375 [R.R.Q., c. M-13.1, r. 1].

108. Articles 4 à 9 du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, (2003) 135 G.O. II, 1441 [R.R.Q., c. Q-2, r. 18.1.01].

109. MDDEP, *op. cit.*, note 40, p. 34 et 42.

## **2.2 Le contrôle des équipements : autorisations préalables, permis et normes réglementaires**

Outre la protection des sources d'eau brute dans l'environnement, la mise en œuvre de l'approche à barrières multiples est aussi assurée par le contrôle administratif de la conception de l'ensemble du réseau de distribution de l'eau potable. Cette deuxième barrière de protection a pour objet de sécuriser la qualité de l'eau au moment de son captage et de sa distribution aux utilisateurs. Un ensemble de normes législatives et réglementaires interviennent ici et imposent aux ouvrages, installations, systèmes et autres équipements relatifs au captage, au puisage et à l'acheminement de l'eau potable de respecter des normes de construction et d'aménagement ainsi que des standards de fonctionnement et de traitement.

Le ministre dispose d'un pouvoir général de contrôle et de surveillance sur la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine de même que sur tous les systèmes publics et privés d'aqueduc et de traitement des eaux. Ainsi, toute personne ou municipalité qui désire établir un aqueduc, une prise d'eau d'alimentation ou des appareils pour la purification de l'eau ou encore exécuter des travaux de reconstruction, d'extension d'installations existantes ou de raccordement entre un système d'approvisionnement public et un système privé doit préalablement soumettre des plans et devis et obtenir l'autorisation du ministre selon l'article 32 de la LQE<sup>110</sup>. Cette dernière interdit également d'« aménager [et d']exploiter un terrain d'amusement, de camping, de roulottes, un parc de maisons mobiles, une colonie de vacances ou une plage publique [et de vendre certains] lots d'un développement domiciliaire [sans être] desservis par un système d'aqueduc [...] autorisé<sup>111</sup> ». Par ailleurs, les travaux d'entretien ne sont pas assujettis à une autorisation préalable. À l'occasion de l'examen d'une demande d'autorisation, le ministre peut demander des modifications jugées nécessaires au projet soumis en usant de sa discrétion dans les limites tracées par

---

110. Art. 32 LQE, précitée, note 26. Les projets soumis à ce régime d'autorisation sont dispensés d'obtenir le certificat d'autorisation du régime général de l'article 22 de la LQE: article 4 du *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, (1993) 125 G.O. II, 7766 [R.R.Q., c. Q-2, r. 1.001]. L'entrée en vigueur du *Règlement sur l'application de l'article 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement*, (2008) 140 G.O. II, 3600 [R.R.Q., c. Q-2, r.1.001.1], modifie le régime d'autorisation en introduisant de nouvelles exclusions, notamment à l'égard des projets d'aqueduc qui ont peu d'incidence environnementale et dont le maître d'ouvrage est une municipalité, ainsi qu'à l'égard de certains projets d'extension d'aqueduc et des ouvrages alimentant 20 personnes ou moins.

111. Art. 33 LQE, précitée, note 26. Sur la notion d'« aqueduc », voir l'affaire *Rouleau c. Station Mont-Tremblant*, J.E. 2003-555 (C.S.), p. 7, 8 et 10 du texte intégral.

les dispositions législatives et réglementaires applicables<sup>112</sup>. Des documents administratifs encadrent le processus administratif d'examen des demandes d'autorisation et recommandent des normes de conception des aqueducs, prises d'eau et appareils de purification de l'eau<sup>113</sup>. Cependant, ces documents ne lient pas le ministre.

Le gouvernement a soustrait les ouvrages et les projets de captage d'eau souterraine destinée à la consommation humaine du régime d'autorisation de l'article 32 LQE pour les soumettre au régime d'autorisation particulier du RCES<sup>114</sup>. Cependant, les conduites d'aqueduc destinées à acheminer l'eau captée aux utilisateurs demeurent assujetties à l'autorisation de l'article 32 LQE. Selon le RCES, « [l]es travaux d'aménagement ou de modification d'un ouvrage de captage [des eaux souterraines] doivent être réalisés de manière à empêcher toute contamination des eaux souterraines [et l'] ouvrage [...] doit être constitué de matériaux appropriés à l'alimentation en eau potable<sup>115</sup> ». Des dispositions énoncent des normes de construction, de finition et d'obturation pour divers types d'ouvrages de captage des eaux souterraines<sup>116</sup>. Un rapport attestant le respect des normes de construction à l'occasion des travaux d'aménagement des ouvrages de captage des eaux souterraines de capacité moindre doit être produit par celui qui a exécuté les travaux<sup>117</sup>.

112. Art. 32, al. 3 LQE, précitée, note 26. Voir aussi Y. DUPLESSIS, J. HÉTU et J. PIETTE, *op. cit.*, note 29, p. 107; *Blainville (Ville de) c. Paradis*, J.E. 93-1423 (C.S.).

113. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (QUÉBEC), *Contenu des demandes d'autorisation pour les projets d'installations de production d'eau potable*, mises à jour périodiques, Québec, Les Publications du Québec, 2002; MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (QUÉBEC), *Directive 001 – Captage et distribution de l'eau*, Québec, Publications du Québec, 1984, 2002; MDDEP, *op. cit.*, note 45, t. 1 et 2, [En ligne], [www.mddep.gouv.qc.ca/Eau/potable] (10 mars 2008). Voir : Robert DAIGNEAULT et Martin PAQUET, *L'environnement au Québec*, Farhnam, CCH, 1994, feuilles mobiles, par. 15 200; Jean PIETTE, « L'usage des politiques, des directives et des guides en droit de l'environnement », dans SERVICE DE LA FORMATION CONTINUE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement*, vol. 270, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, p. 475.

114. Voir les articles 2 et 31 du RCES, précité, note 53. Selon l'article 46 (p) de la LQE, précitée, note 26, le gouvernement peut, par règlement, soustraire à l'application de l'article 32 de la LQE certaines catégories de projets, d'appareils ou d'équipements. Notons que les travaux de forage à des fins de recherche d'eau souterraine sont exclus à la fois du champ de l'autorisation ministérielle du RCES (art. 31) et de celui de l'article 22 LQE (*Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement*, précité, note 110, art. 2 (5)).

115. Art. 4 RCES, précité, note 53.

116. Voir *id.*, art. 9-18, 45 et 46. La plupart de ces normes de construction et d'aménagement sont uniquement applicables aux ouvrages de captage de capacité moindre visés par le chapitre II du RCES (art. 2-34).

117. *Id.*, art. 20 et annexe I.

Pour sa part, le REAE énonce les normes de construction et d'exploitation des équipements d'aqueduc exploités par des personnes privées. Ainsi, les municipalités exploitant des aqueducs ne sont pas visées par le REAE, sauf si elles exploitent un aqueduc à l'extérieur du territoire municipal<sup>118</sup>. Le REAE prévoit des normes de construction relatives à la tuyauterie, à la protection contre le gel, au voisinage des conduites d'aqueduc et d'égout, aux vannes d'arrêt et aux regards, aux vannes de vidange, de même qu'aux raccordements entre le réseaux d'aqueduc d'un exploitant et la propriété privée d'un abonné<sup>119</sup>. L'exploitant doit maintenir ses équipements en bon état et les inspecter deux fois par année<sup>120</sup>. En tout temps, il doit être prêt à faire les réparations d'urgence et éviter les interruptions prolongées<sup>121</sup>.

Enfin, les normes applicables en aval du raccordement au système de distribution jusqu'au robinet sont prévues par la *Loi sur le bâtiment* et ses règlements afférents<sup>122</sup>. Par exemple, la plomberie d'un bâtiment « doit être maintenue en bon état de fonctionnement, de sécurité et de salubrité », et « [t]out raccordement à un réseau d'alimentation en eau potable doit être protégé contre les dangers de contamination<sup>123</sup> ». De plus, le *Code national de la plomberie*, publié par la Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies, s'applique à tous les travaux de construction d'une installation de plomberie dans un bâtiment<sup>124</sup>.

Par ailleurs, l'administration publique maintient un contrôle continu sur les systèmes d'aqueduc dirigés par des exploitants privés ou des municipalités qui exploitent un système d'aqueduc à l'extérieur de leur territoire en les assujettissant à l'obligation d'être titulaire d'un permis d'exploitation accordé par le ministre<sup>125</sup>. C'est le REAE qui énonce les modalités et les conditions de délivrance des permis dont la présentation d'un certificat de la municipalité sur le territoire de laquelle le système d'aqueduc est

---

118. L'article 2 du REAE, précité, note 54, précise le champ d'application de ce règlement.

119. Articles 21 et 23 du *Règlement sur l'application de l'article 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement*, précité, note 110.

120. Voir *id.*, art. 20 (inspections au printemps et avant la première neige), 21 et 37.

121. *Id.*, art. 18. L'exploitant doit posséder le matériel requis pour faire face aux réparations urgentes. Lorsque les conduites s'obstruent, il doit y remédier sans délai.

122. *Loi sur le bâtiment*, L.R.Q., c. B-1.1. Les règlements pertinents sont le *Code de sécurité*, (2002) 134 G.O. II, 6065 [R.R.Q., c. B-1.1, r. 0.01.01.1] (ci-après cité : « C.s. »), et le *Code de construction*, (2000) 132 G.O. II, 5418 [R.R.Q., c. B-1.1, r. 0.01.01] (ci-après cité : « C.c. »).

123. Voir les articles 1 à 7 C.s., précité, note 122.

124. COMMISSION CANADIENNE DES CODES DU BÂTIMENT ET DE PRÉVENTION DES INCENDIES, *Code national de la plomberie*, Ottawa, Conseil national de recherches Canada, 2005. Voir : art. 3.01 et suiv. C.c., précité, note 122.

125. Art. 32.1, 32.2 et 44 LQE, précitée, note 26.

aménagé attestant qu'elle ne s'oppose pas à la délivrance du permis. Si une municipalité s'y oppose en refusant de délivrer le certificat, le sous-ministre doit tenir une enquête et permettre aux intéressés de présenter leurs observations avant de prendre une décision quant à une demande de permis<sup>126</sup>.

Une fois les autorisations, les certificats et les permis délivrés aux municipalités ou aux exploitants privés, l'exploitation d'un système d'aqueduc reste soumise au pouvoir de contrôle et de surveillance du ministre qui peut révoquer ou suspendre une autorisation ou un permis d'exploitation lorsqu'un système d'aqueduc n'est pas exploité conformément aux conditions du permis, de l'autorisation ou aux termes de la LQE et de ses règlements<sup>127</sup>.

Enfin, le ministre se voit accorder de nombreux pouvoirs d'ordonnance à l'égard des personnes et des municipalités qui exploitent un système d'aqueduc ou de traitement des eaux. Il peut imposer des ordonnances relativement à l'alimentation en eau potable, « à la qualité du service, à l'extension du système, aux rapports à faire, au mode d'exploitation, aux taux et à toutes autres matières relevant de son pouvoir de surveillance et de contrôle<sup>128</sup> ». De plus, le ministre peut obliger « toute personne à construire, agrandir ou rénover un système d'aqueduc [ou] de traitement [...] des eaux ou à le raccorder à un réseau municipal<sup>129</sup> ». Il peut aussi ordonner à une municipalité d'exploiter provisoirement le système d'aqueduc d'une personne et d'y effectuer des travaux ou encore d'acquérir le système d'une personne ou d'installer un nouveau système d'aqueduc<sup>130</sup>. Enfin, le ministre peut prescrire les mesures nécessaires à la mise en commun des services d'aqueduc ou de traitement des eaux, par suite de nécessité ou d'avantage, entre deux ou plusieurs municipalités distinctes<sup>131</sup>.

### 2.3 Le traitement et le contrôle de la qualité de l'eau potable

La troisième barrière principale de l'approche intégrée des systèmes d'approvisionnement en eau potable concerne le traitement de l'eau brute. La sécurité de l'eau potable est en grande partie assurée par les processus qui servent à la purifier avant qu'elle soit distribuée aux utilisateurs. Elle

126. *Id.*, art. 32.3; REAE, précité, note 54, art. 49 et 54, annexes 6-9.

127. Art. 32.8, 122.1, 122.2 et 122.3 LQE, précitée, note 26. Selon l'article 114 de la LQE, le ministre peut ordonner la démolition de tous travaux exécutés en contravention à la LQE, ses règlements ou contrairement à une ordonnance qu'il a émise.

128. *Id.*, art. 34, al. 1 et 2.

129. *Id.*, art. 37.

130. *Id.*, art. 32.5 et 32.6.

131. *Id.*, art. 35.

tient aussi aux normes et à la procédure de contrôle de la qualité de l'eau. Le contrôle de la qualité est complété par un régime de gestion des cas de contamination de l'eau potable.

Au Québec, le RQEP requiert que certains systèmes de distribution de l'eau alimentant plus de 20 personnes soient dotés d'installations de traitement de filtration et de désinfection<sup>132</sup>. Les normes de traitement sont plus exigeantes envers les eaux de surface de même qu'au sujet des eaux souterraines qui risquent une contamination d'origine fécale<sup>133</sup>. En effet, les eaux délivrées par un système de distribution doivent obligatoirement subir «un traitement de filtration et de désinfection en continu si elles proviennent en totalité ou en partie d'eaux de surface ou encore d'eaux souterraines dont la qualité microbiologique est susceptible d'être altérée par des eaux de surface en raison de la non-étanchéité des installations de captage ou de stockage<sup>134</sup>». Par contre, les eaux souterraines qui ne présentent pas de contamination fécale font plutôt l'objet d'un contrôle régulier de certains paramètres bactériologiques touchant l'eau brute. Les normes requérant un traitement de filtration et de désinfection de l'eau ne s'appliquent pas à une résidence isolée ou à une ou plusieurs entreprises et une résidence.

Le traitement de désinfection et de filtration prescrit doit éliminer au moins 99,99 p. 100 des virus. Au Québec, l'agent oxydant le plus utilisé est le chlore (1 399 installations), suivi de l'ozone, du bioxyde de chlore et des chloramines. Seules ces dernières font l'objet d'une norme dans le RQEP. Enfin, les installations de traitement de désinfection en continu doivent être munies «d'un équipement d'appoint propre à assurer le traitement de désinfection en cas d'urgence, notamment en cas de panne de l'installation de traitement principale<sup>135</sup>». À noter que les échéances en matière de filtration de l'eau brute ont été repoussées plus d'une fois depuis l'entrée en

---

132. Voir les articles 1, 4 et suivants du RQEP, précité, note 36.

133. Voir *id.*, art. 5-7; MDDEP, *op. cit.*, note 40, p. 26-27.

134. Voir les articles 5 et 53 du RQEP, précité, note 36. Le RQEP n'impose pas d'obligation de traitement de désinfection ou de filtration lorsque les sols où sont pompées les eaux souterraines captées ou stockées par des installations étanches ont un indice de vulnérabilité inférieur à 100 selon la méthode DRASTIC et qu'aucune des activités indiquées à l'article 13 RQEP n'est exercée dans les aires de protection bactériologique et virologique autour du point de captage (art. 5, 7 et 13). Le ministre pourrait requérir l'aménagement d'installations de filtration et de désinfection au moment de l'octroi de l'autorisation préalable de l'article 33 de la LQE, précitée, note 26. De plus, les articles 24 et suivants du RCES, précité, note 53, prévoient des aires de protection immédiate, de protection bactériologique et de protection virologique qui sont destinées à prévenir la contamination des eaux souterraines.

135. Art. 9 RQEP, précité, note 36.

vigueur du RQEP. Ainsi, à la veille de l'échéance, déjà reportée en 2005, au 28 juillet 2008, 300 municipalités du Québec ne se conformaient toujours pas aux normes édictées en 2001. Devant cette situation, le gouvernement a modifié de nouveau l'échéance afin de reporter les exigences de filtration obligatoires au 28 juin 2010 pour les municipalités et au 28 juin 2012 pour les autres<sup>136</sup>. Afin d'éviter des investissements importants associés à l'acquisition des installations de traitement, des exploitants abandonnent les prises d'eau de surface au profit de l'eau souterraine. Il s'agit d'ailleurs d'une orientation recommandée par le MDDEP<sup>137</sup>.

En plus des obligations relatives au traitement par filtration et désinfection qui permettent de modifier la qualité de l'eau captée, les exploitants de systèmes d'approvisionnement sont aussi tenus d'en vérifier la qualité effective. Les normes de contrôle de la qualité de l'eau potable imposent généralement le prélèvement d'échantillons d'eau dans le système de distribution et leur analyse en vue d'établir la composition de l'eau fournie aux usagers<sup>138</sup>. La normalisation des processus d'échantillonnage en fonction de procédés reconnus est aussi imposée pour assurer la qualité des mesures de contrôle de la qualité de l'eau potable. Les analyses doivent être réalisées par des laboratoires agréés<sup>139</sup>.

En général, le contrôle de la qualité de l'eau potable est régi par le RQEP. Celui-ci concerne l'ensemble des responsables des systèmes de distribution servant à prélever, à traiter, à stocker ou à distribuer de l'eau destinée à la consommation humaine<sup>140</sup>. Cependant, le contrôle des normes ne s'applique pas aux systèmes de distribution qui alimentent 20 personnes

136. *Règlement modifiant le Règlement sur la qualité de l'eau potable*, précité, note 51, remplaçant l'article 53 du RQEP.

137. MDDEP, *op. cit.*, note 40, p. 30.

138. Le lieu du prélèvement à des fins d'échantillonnage et d'analyse varie selon le type de contaminant pour maximiser l'efficacité du contrôle en fonction de leurs caractéristiques et des sources potentielles de contamination. Par exemple, les échantillons prévus à des fins de contrôle des substances organiques « doivent être prélevés aux extrémités du système de distribution » (art. 20 RQEP, précité, note 36) tandis que les échantillons prévus à des fins de contrôle des substances inorganiques « doivent être prélevés dans la partie centrale du système de distribution » (art. 16 RQEP).

139. Voir les articles 44, al. 4 et 55 du RQEP, précité, note 36, de même que l'article 118.6 de la LQE, précitée, note 26.

140. Voir les articles 10 à 23 du RQEP, précité, note 36. Selon l'article 1 du RQEP, précité, note 36, la définition de « système de distribution » exclut, « dans le cas d'un bâtiment raccordé à un réseau d'aqueduc, toute canalisation équipant ce bâtiment et qui est située en aval de la limite de propriété ou en aval du robinet d'arrêt dont est muni le branchement d'eau du bâtiment ». Par ailleurs, le « responsable d'un système de distribution » en est le propriétaire ou l'exploitant. Les articles 26 à 29 du RQEP prévoient un régime de contrôle particulier qui a pour objet l'eau potable délivrée par véhicule-citerne.

ou moins ni aux systèmes de distribution qui alimentent uniquement une résidence ou plusieurs entreprises<sup>141</sup>.

Le RQEP instaure trois types de contrôle de la qualité de l'eau distribuée : le contrôle bactériologique, le contrôle physicochimique et le contrôle de la désinfection. Le responsable d'un système de distribution assujéti doit prélever des échantillons des eaux distribuées afin d'établir leur teneur en bactéries coliformes totales et en bactéries coliformes fécales ou *Escherichia coli*<sup>142</sup>. La fréquence des échantillonnages passe de 2 par mois pour les systèmes de distribution qui alimentent 1 000 personnes ou moins à plus de 100 par mois pour les systèmes destinés à plus de 10 000 personnes. Le contrôle physicochimique porte sur des substances inorganiques et organiques ainsi que sur la turbidité. Pour chacun de ces trois volets, la fréquence d'échantillonnage est respectivement annuelle, trimestrielle et mensuelle<sup>143</sup>. Enfin, le contrôle de la désinfection prévoit que les installations de traitement de désinfection en continu des eaux doivent être dotées de dispositifs de mesure en continu du désinfectant résiduel et de la turbidité de l'eau en aval du traitement, de même que de systèmes d'alarme pour signaler une défektivité du dispositif de traitement ou une baisse de la qualité de l'eau traitée<sup>144</sup>.

Depuis 2001, la réglementation québécoise exige la qualification des personnes exécutant des tâches de captage, de traitement et de distribution pour des installations qui alimentent plus de 20 personnes<sup>145</sup>. Afin de garantir l'exactitude des résultats des tests demandés aux exploitants, les échantillons prescrits par le RQEP doivent être prélevés et conservés selon

---

141. Art. 10 RQEP. L'annexe 0.1 du RQEP détaille le mode de calcul du nombre de personnes alimentées. Selon l'article 1 du RQEP, une « entreprise » est un « établissement où s'exerce une activité commerciale, industrielle, agricole, professionnelle ou institutionnelle, à l'exclusion des établissements d'enseignement, des établissements de détention, des établissements de santé et de services sociaux ainsi que des établissements touristiques ». Les normes de contrôle de la qualité de l'eau potable alimentant uniquement une ou des entreprises sont prévues à l'article 147 du RSST, précité, note 55. Rappelons que, selon l'article 2 du RQEP, précité, note 36, les dispositions du RQEP ne sont pas applicables aux eaux régies par la LPA ou par la *Loi sur la Société des alcools du Québec*.

142. Art. 11, al. 1 RQEP, précité, note 36.

143. *Id.*, art. 14, 15, 18, 21. L'échantillonnage prévu dans l'article 19 du RQEP est uniquement applicable aux systèmes alimentant plus de 5 000 personnes.

144. Voir *id.*, art. 22. Les obligations relatives au contrôle de la désinfection sont modérées à l'égard d'installations de traitement alimentant 500 personnes ou moins, ou encore alimentant un ou plusieurs établissements de santé et de services sociaux, d'enseignement, de détention ou touristiques : art. 22.1 RQEP.

145. *Id.*, art. 44.

les méthodes prévues par le MDDEP<sup>146</sup>. Ces échantillons doivent généralement être transmis, aux fins d'analyse, avec un formulaire signé attestant que la procédure applicable a été respectée, à un laboratoire agréé par le ministre<sup>147</sup>. Ensuite, le laboratoire transmet à ce dernier, dans les délais prescrits, les résultats des analyses avec le formulaire d'analyse dûment rempli<sup>148</sup>. La transmission des résultats facilite le suivi de l'application réglementaire pour le MDDEP.

Lorsque les analyses révèlent que l'eau produite et mise à la disposition de l'utilisateur n'est pas conforme aux normes de qualité applicables, le laboratoire agréé doit en avvertir le responsable du système de distribution défaillant, le ministre et le directeur de la santé publique de la région visée<sup>149</sup>. En cas de non-conformité avec les normes de qualité ou en cas de défaillance du système de traitement ou de désinfection, le responsable du système de distribution de l'eau doit aussi aviser le ministre et le directeur de santé publique des mesures prises pour remédier à la situation et pour protéger tout utilisateur contre les risques encourus<sup>150</sup>. Par la suite, le responsable du système de distribution est tenu de respecter un protocole de prélèvements et d'analyses pour vérifier les paramètres à l'égard

146. *Id.*, art. 30. Les méthodes sont prévues dans le document suivant : CENTRE D'EXPERTISE EN ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DU QUÉBEC, *Modes de prélèvement et de conservation des échantillons relatifs à l'application du Règlement sur la qualité de l'eau potable*, DR-09-03, Québec, Les Publications du Québec, 2008, [En ligne], [www.ceaeq.gouv.qc.ca/documents/publications/echantillonnage/potable/dr09-03eau\_pot.pdf] (17 septembre 2008).

147. Voir l'article 31 du RQEP, précité, note 36. Les listes officielles des laboratoires accrédités sont consultables dans Internet : CENTRE D'EXPERTISE EN ANALYSE ENVIRONNEMENTALE, *Laboratoires accrédités*, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, [En ligne], [www.ceaeq.gouv.qc.ca/accreditation/palae/lla03.htm] (8 avril 2008). L'article 32 du RQEP prévoit que les échantillons d'eau prélevés en application de ses articles 15, al. 2, 17, 22, al. 4, 23, 27 et 28 ne doivent pas être analysés par un laboratoire accrédité mais simplement analysés conformément aux méthodes décrites dans le *Standard Methods for the Examination of Water and Wastewater*, publié par l'American Water Works Association, la Water Environment Federation et l'American Public Health Association.

148. Art. 33 RQEP, précité, note 36.

149. *Id.*, art. 35. Cet article contient une hiérarchie de délais, soit « immédiatement », « sans délai » et « dans les meilleurs délais », dont il est généralement possible de déduire à la fois que le responsable du système de distribution défaillant doit être averti avant le MDDEP ou le directeur de la santé publique et que les défauts de qualité de l'eau potable considérés comme les plus graves ont trait à la contamination par *Escherichia coli*, bactéries coliformes totales, bactéries entérocoques et virus coliphages F-spécifiques. Par ailleurs, notons que les obligations prévues par le RQEP en cas de contamination de l'eau potable ne s'appliquent pas dans certains cas : art. 34 RQEP.

150. Voir *id.*, art. 35.1 et 36.

desquels la non-conformité a été décelée<sup>151</sup>. Les eaux délivrées par ce système de distribution ne peuvent être considérées à nouveau comme conformes aux normes de qualité du RQEP que si l'analyse des échantillons prélevés démontre cette conformité.

Des obligations additionnelles sont imposées lorsque l'eau est contaminée par des bactéries coliformes fécales ou par l'*Escherichia coli*. Dans ce cas, le responsable du système de distribution doit, sitôt informé, aviser les utilisateurs concernés, « par la voie des médias, par la transmission d'avis écrits individuels ou par tout autre moyen approprié, que l'eau mise à leur disposition est impropre à la consommation et des mesures de protection à prendre [avant de la consommer]<sup>152</sup> ». Si, parmi les utilisateurs concernés, se trouvent des responsables de systèmes de distribution, ou d'établissements de santé, de services sociaux ou d'enseignement, ceux-ci doivent être avisés individuellement<sup>153</sup>. Les avis aux utilisateurs sont répétés au moins une fois toutes les deux semaines, et cela, « jusqu'à ce qu'il soit démontré [...] que l'eau distribuée est exempte de bactéries coliformes totales et respecte les normes de qualité<sup>154</sup> ». Le RQEP prévoit un protocole de prélèvement et d'analyse applicable à ces cas de contamination destiné à vérifier si l'eau est redevenue conforme aux normes de qualité<sup>155</sup>. Au moment du retour à la normale, le responsable du système doit en informer toutes les personnes et les établissements qu'il avait l'obligation d'aviser<sup>156</sup>. En cette matière, la diffusion d'un avis de contamination ou de non-consommation par un opérateur ne fait pas preuve d'une faute ou d'une négligence dans sa gestion de l'eau, ni ne donne, pour ce seul motif, droit aux utilisateurs de réclamer des dommages et intérêts<sup>157</sup>.

### 3 La gestion et le financement de la demande en eau potable

Les questions relatives à l'eau potable ne concernent pas seulement la qualité de la ressource destinée à des fins de consommation humaine, mais également la quantité offerte aux usagers. La quantité d'eau douce

151. *Id.*, art. 40.

152. Voir *id.*, art. 36 et 37.

153. *Id.*, art. 36, al. 2 et 37. L'article 38 du RQEP prévoit les obligations des responsables d'établissement après qu'ils auront été avertis de la contamination.

154. *Id.*, art. 36. Le responsable du système de distribution doit transmettre sans délai au ministre et au directeur de santé publique un écrit attestant que les avis à donner aux utilisateurs l'ont été suivant les modalités prescrites.

155. *Id.*, art. 36, al. 4 et 39.

156. *Id.*, art. 41.

157. Voir *Gauthier c. Morin Heights (Municipalité de)*, 2007 QCCQ 7549, J.E. 2007-1663 (C.Q.), p. 6-8.

disponible sur le territoire du Québec est importante, mais la proximité des sources d'eau brute de qualité est généralement limitée. La disponibilité locale d'eau douce représente une contrainte physique et économique importante, et constitue la prémisse de conflits d'usages relatifs aux ressources hydriques.

Dans un contexte d'accroissement constant des usages anthropiques de l'eau douce, il importe de déterminer la part de la ressource destinée à l'alimentation en eau potable. Plusieurs facteurs liés aux changements climatiques contribuent à l'actualité de cette réflexion : il est prévu que les précipitations sur le Québec méridional vont diminuer, alors que la disponibilité de l'eau dépend de leur abondance ; le débit du fleuve Saint-Laurent devrait décroître alors que celui-ci constitue la principale source d'approvisionnement en eau potable pour la population québécoise ; la recharge des aquifères devrait baisser, alors que l'approvisionnement en eau potable à des sources souterraines est encouragé en raison de la pollution croissante des eaux de surface<sup>158</sup>. Par ailleurs, dans certaines situations, l'articulation

---

158. Selon C.B. FIELD et autres, « 2007 : North America », dans Martin L. PARRY et autres (dir.), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 622 : « Vulnerability to extended drought is increasing across North America as population growth and economic development create more demands from agricultural, municipal and industrial uses, resulting in frequent over-allocation of water resources. Although drought has been more frequent and intense in the western part of the U.S. and Canada, the east is not immune from droughts and attendant reductions in water supply, changes in water quality and ecosystem function, and challenges in allocation. » Sur les impacts des changements climatiques sur l'accès à l'eau potable et le régime hydrographique du Québec, voir : Claude DESJARLAIS et autres (dir.), *S'adapter aux changements climatiques*, Montréal, Consortium Ouranos, 2004, p. 38-45 ; Mélissa GIGUÈRE et Pierre GOSSELIN, *Eau et santé : examen des initiatives actuelles d'adaptation aux changements climatiques au Québec*, Québec, INSPQ, 2006, en particulier aux pages 2-4, [En ligne], [www.ouranos.ca/doc/produit\_f.html] (12 décembre 2007). Selon le Consortium Ouranos, le Québec méridional pourrait faire face à un déficit pluviométrique de 15 p. 100 au cours des prochaines années : Martin CROTEAU, « Les changements climatiques pourraient rapporter à Hydro », *La Presse*, 14 octobre 2007, p. A11. Le plan d'action québécois sur les changements climatiques reconnaît que la recharge des nappes phréatiques pourrait se transformer profondément : MDDEP (QUÉBEC), *Plan d'action 2006-2012 – Le Québec et les changements climatiques, un défi pour l'avenir*, Québec, Les Publications du Québec, 2006, p. 34, [En ligne], [www.atuq.com/\_library/images/contentImages/Plan\_daction\_changement\_climatique\_2006-2012\_fr.pdf] (17 septembre 2008).

du droit québécois donne priorité aux usages de l'eau à des fins agricoles par rapport aux usages à des fins d'alimentation<sup>159</sup>.

Nous présentons ci-dessous le cadre juridique relatif à l'accès à l'eau potable en trois volets. Sont d'abord exposées les dispositions ayant un impact direct sur la répartition des quantités d'eau à des fins d'alimentation (3.1). Puis nous passons en revue les mécanismes juridiques touchant à la répartition de l'eau entre différents usages par le marché (3.2). Enfin, nous étudions les normes relatives au financement des infrastructures et à la tarification des services privés et publics d'approvisionnement en eau potable (3.3).

### 3.1 Le volet quantitatif de l'accès à l'eau potable

Selon Woodhouse, le droit à l'eau suppose que chaque être humain ait accès à une quantité d'eau potable minimale évaluée à 50 litres par personne par jour<sup>160</sup>. Pour l'OMS, la quantité optimale requise pour préserver la santé et le bien-être humain est de 100 litres par personne par jour<sup>161</sup>. Dans ce contexte, les Québécois ne semblent généralement pas éprouver de problème d'accès à l'eau potable : en effet, la consommation résidentielle moyenne de l'eau potable est en hausse au Québec où elle s'établit à 395 litres par personne par jour<sup>162</sup>.

---

159. La priorité des usages agricoles en zone agricole résulte d'un *veto* dont dispose la Commission sur la protection du territoire agricole relativement aux utilisations de l'eau à des usages autres qu'agricoles : voir la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, L.R.Q. c. P-41.1, art. 1, al. 1 (0.1), al. 1 (1), 3, al. 2 (a), 26, 62, 97 et 98.

160. Melvin WOODHOUSE, « Threshold, Reporting and Accountability for a Right to Water under International Law », (2004-2005) 8 *University of Denver Water Law Review* 171, 177-181. Le volume de 50 litres par jour par personne auquel il est généralement fait référence provient de Peter H. GLEICK, « Basic Water Requirements for Human Activities : Meeting Basic Needs », *Water International*, vol. 21, 1996, p. 83, à la page 88.

161. Voir WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Domestic Water Quantity, Service, Level and Health* par Guy HOWARD et Jamie BARTRAM, Genève, OMS, 2003, p. 1 et 22, [En ligne], [www.who.int/water\_sanitation\_health/diseases/WSH03.02.pdf] (15 septembre 2008).

162. En tenant compte de tous les usages de l'eau potable en plus des usages domestiques, la quantité d'eau potable consommée s'établit à 780 litres par jour. Selon Georges GANGBAZO, *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une voie d'expression du développement durable*, Québec, MDDEP, 2006, p. 2, [En ligne], [www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/fiches/voie-dd.pdf] (15 septembre 2008), « le niveau global de la consommation en eau potable au Québec se situe à près de 780 litres par personne par jour (l/p/j), la moyenne canadienne étant de l'ordre de 620 l/p/j. La consommation résidentielle québécoise, qui est estimée à 395 l/p/j, se compare à la moyenne canadienne de 335 l/p/j alors que les Français consomment de 150 à 200 l/p/j. En Inde, une personne utilise en moyenne 25 l/j et au Madagascar, 5,4 l/j, ce qui représente le strict minimum pour survivre. La moyenne mondiale est de 137 l/j. La consommation d'eau par les Canadiens est plus élevée par habitant que partout ailleurs dans le monde. »

Cette situation résulte de l'abondance des ressources hydriques au Québec plutôt que d'une gestion contrôlée de la demande et de l'approvisionnement. Le droit québécois ne prévoit pas de norme générale selon laquelle les personnes physiques auraient un droit à une quantité d'eau minimale. Il n'impose pas non plus aux exploitants des systèmes d'approvisionnement l'obligation de fournir des quantités minimales d'eau potable aux usagers. Par ailleurs, le projet de loi n° 92 introduit un nouveau droit d'accès à l'eau potable pour l'alimentation et l'hygiène. La disposition concerne la satisfaction des besoins en matière d'alimentation et d'hygiène. Dans le même sens, le préambule de ce projet de loi considère que la quantité doit permettre «de satisfaire ses besoins essentiels». Quel volume doit être alloué? Les exploitants devront-ils répondre à la demande toujours croissante des usagers?

En général, les volumes spécifiques d'eau potable destinés à des fins domestiques que les exploitants d'aqueduc devraient fournir et que les usagers auraient droit de recevoir demeurent largement indéterminés au Québec. Il se trouve toutefois des exceptions particulières. Par exemple, la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail spécifie le volume d'eau potable qu'un employeur doit fournir à ses travailleurs<sup>163</sup>. Ceux-ci ont généralement droit à 55 litres par jour, mais ce volume s'élève dans certains cas comme celui des travailleurs d'un campement permanent qui ont droit à 190 litres par jour. À l'occasion, les tribunaux ont aussi fait référence à un volume d'eau potable exigible par une personne à des fins domestiques. Par exemple, dans un recours en résiliation d'un acte de vente pour cause d'insuffisance de l'approvisionnement en eau, la Cour supérieure a conclu qu'une résidence dont le puits de captage des eaux souterraines fournit 810 litres par personne par jour est grevée d'un vice caché parce que

---

163. Article 51 (4) de la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.Q. c. S-2.1 (ci-après citée: «LSST»); art. 145 et annexe VIII RSSST, précité, note 55. Les termes «employeur», «travailleur» et «établissement» sont définis à l'article 1 de la LSST. D'autres règlements afférents à la LSST énoncent une obligation de fournir de l'eau potable au travailleur: article 3.2.6 (1) du *Code de sécurité pour les travaux de construction*, R.R.Q., 1981, c. S-2.1, r. 6; article 115 (2) du *Règlement sur la santé et la sécurité du travail dans les mines et modifiant diverses dispositions réglementaires*, (1993) 125 G.O. II, 2131 [R.R.Q., c. S-2.1, r. 19.1]. Il existe des exemples jurisprudentiels d'application des normes relatives aux volumes d'eau potable mis à la disposition des travailleurs. Dans l'affaire *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Bouladier excavation Ltée*, D.T.E. 87T-684 (T.T.), un employeur est coupable d'une contravention à la LSST pour avoir omis d'approvisionner en eau potable les travailleurs d'une carrière. Dans l'affaire *Reboisement Lavoie enr. et Commission de la santé et de la sécurité du travail*, 1986 CALP 202, [1986] n° AZ-4000000335 (C.A.L.P.), un campement de plantation d'arbres est sujet à une ordonnance de fermeture parce que l'absence d'analyse bactériologique de l'eau potable fournie aux travailleurs entraîne des risques de maladie.

cette quantité est insuffisante pour la consommation domestique<sup>164</sup>. Cette affaire est particulièrement intéressante dans le contexte québécois, car elle résulte d'un stress hydrique local et vraisemblablement de l'accroissement des activités de captage et de lotissement résidentiel.

À l'occasion, la documentation administrative fait référence aux volumes qui devraient être alloués à des fins d'alimentation ou d'usage domestique. En 1997, lors de l'élaboration du RCES, le MDDEP a souligné que le prélèvement d'eau souterraine à des fins domestiques et de consommation humaine (eaux de boisson, préparation des aliments, hygiène et lutte contre les incendies) est un «droit fondamental». Cet approvisionnement était alors évalué à un débit moyen minimum de 2 000 litres par jour pour combler les besoins de quatre personnes. Ce débit devait être augmenté de 500 litres par jour pour chaque personne additionnelle vivant sur la même propriété<sup>165</sup>.

Somme toute, le droit québécois n'indique pas le volume accordé aux usages à des fins alimentaires ou domestiques. Aujourd'hui encore, la planification de l'approvisionnement en eau potable repose sur la disponibilité présumée des ressources hydriques. En cas d'insuffisance ponctuelle, les problèmes d'approvisionnement sont généralement résolus par l'augmentation de l'offre. Aussi, la planification des débits nécessaires en matière d'eau potable repose simplement sur des projections fondées sur l'évaluation de la consommation québécoise actuelle par personne<sup>166</sup>. Bien qu'il soit noté

---

164. *De Passillé c. Lecompte*, 2007 QCCS 2935, J.E. 2007-1357 (C.S.), p. 15 et p. 20, par. 179 et suiv. du texte intégral : «Il n'existe pas de norme législative ou réglementaire établissant un débit ou une capacité minimum pour les puits. D'ailleurs, les experts qui ont témoigné ne s'entendent pas sur ce qui constitue l'attente ou les besoins minimaux acceptables de consommation d'eau journalière pour une personne. Selon l'expert de la défense, les besoins minimaux seraient de 250 litres par personne par jour. Selon l'un des experts de la demande, ils seraient plutôt de 400 litres par personne par jour. L'expert puisatier de la demande retient plutôt que le puits doit pouvoir fournir 400 gallons par jour (1 800 litres par jour).»

165. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Politique de protection et de conservation des eaux souterraines*, Québec, Les Publications du Québec, document de travail, 1997, p. 14; MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE (QUÉBEC), *Plan d'action pour la mise en œuvre de la Politique de protection et de conservation des eaux souterraines*, Québec, Les Publications du Québec, 1996, projet, p. 25. Le Plan d'action contient une autre estimation du débit domestique minimal pour combler les besoins de quatre personnes (p. 67) : 1,4 m<sup>3</sup>/jour.

166. MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT (QUÉBEC), *Directive 001 – Captage et distribution de l'eau*, op. cit., note 113, section 4.2.1 «Détermination du besoin». C'est l'histoire de consommation qui sert de point de référence lorsque la capacité projetée d'un réseau est établie au stade de la conception : «L'eau distribuée est généralement établie en fonction de la population desservie ainsi que des usages non-résidentiels et

que la consommation des Québécois est très élevée et qu'elle pourrait être réduite, la gestion de l'approvisionnement en eau repose toujours sur l'adaptation aux variations de la demande. Dans ce contexte, l'existence d'une norme juridique générale indiquant les quantités exigibles pour combler les besoins domestiques pourrait modérer la consommation d'eau potable, car cette norme permettrait d'identifier plus facilement les situations de consommation excessive et d'implanter une tarification conséquente des services d'aqueduc.

Bien que plus de 86 p. 100 de la population québécoise soit alimentée par des réseaux municipaux, aucune disposition ne crée l'obligation pour les municipalités d'assurer le service d'aqueduc sur leur territoire<sup>167</sup>. La décision de construire ou d'améliorer un système d'aqueduc relève d'un pouvoir discrétionnaire qui ne peut être contraint autrement que par une ordonnance du ministre<sup>168</sup>. De plus, la *Loi sur les compétences municipales* (LCM) énonce clairement que les municipalités qui fournissent de l'eau potable et offrent des services d'aqueduc ne sont pas tenues de garantir la quantité de l'eau à l'usager<sup>169</sup>. Toutefois, lorsqu'elle fournit un service d'aqueduc et perçoit une taxe d'eau, une municipalité doit alors mettre à la disposition des utilisateurs une quantité d'eau suffisante pour combler leurs besoins<sup>170</sup>. En cas d'interruption du service d'aqueduc, la Cour supé-

---

des pertes. On l'exprime en litres par personne par jour ou L/(personne-d). Selon la base de données d'Environnement Canada MUD 96, les 388 municipalités québécoises de plus de 1000 habitants qui y sont répertoriées ont une moyenne pondérée de 777 L/(personne-d). D'après la même référence, la moyenne pondérée des municipalités ontariennes est de 558 L/(personne-d).» Au même effet, voir MDDEP, *op. cit.*, note 45, t. 1, chap. 5, par. 5.1.3.

167. Voir: MDDEP, *op. cit.*, note 40, p. 10; Jean HÉTU et Yvon DUPLESSIS, avec la collaboration de Lise VÉZINA, *Droit municipal. Principes généraux et contentieux*, 2<sup>e</sup> éd., Brossard, CCH, 2003, feuilles mobiles, par. 11.12. La LCM, précitée, note 77 accorde aux municipalités de larges pouvoirs à cet égard: voir ses articles 2 à 4 et 19 et suiv. Voir aussi la *Loi sur l'exercice de certaines compétences municipales dans certaines agglomérations*, L.R.Q., c. E-20.001, art. 2, 16, 17, 19 (5) et 25 à 28.
168. Voir notamment: *Les Condominiums du Lac Brome inc. c. Lac Brome (Ville du)*, J.E. 94-1441 (C.S.), p. 17 du texte intégral; *Placements PEL-CO-REM inc. c. Blainville (Ville de)*, [1995] R.J.Q. 515, J.E. 95-346 (C.S.), p. 12-17 du texte intégral; *Moretti c. Saint-Basile-le-Grand (Ville de)*, J.E. 2000-1684 (C.S.), p. 23 du texte intégral; *Gauthier c. Morin Heights*, précité, note 157, p. 5-6. Selon les articles 34 et 37 de la LQE, précitée, note 26, le ministre peut rendre à l'égard d'une municipalité les ordonnances qu'il juge nécessaires en matière d'alimentation en eau potable. Ainsi, il peut ordonner l'extension d'un service d'aqueduc.
169. Art. 28 LCM, précitée, note 77.
170. Y. DUPLESSIS et J. HÉTU, *op. cit.*, note 75, p. 136. Lorsqu'une municipalité a utilisé son pouvoir discrétionnaire d'offrir un service à la population, elle devient assujettie aux règles du droit privé dans l'exécution pratique de sa décision. La responsabilité

rieure a conclu qu'une municipalité devait temporairement fournir 36 litres par personne par jour, des toilettes chimiques et des pompes à feu<sup>171</sup>. Une municipalité ne peut arrêter ni suspendre un service d'aqueduc sans l'autorisation du ministre<sup>172</sup>.

Par ailleurs, une fois mis en œuvre, les services d'aqueduc sont considérés comme des services publics essentiels qui ne peuvent être interrompus sans autorisation<sup>173</sup>. Ainsi, le gouvernement peut, par décret, ordonner à un employeur et à une association syndicale de maintenir les services d'aqueduc lorsqu'une grève peut mettre en danger la santé ou la sécurité du public<sup>174</sup>. En somme, le caractère essentiel de l'approvisionnement en eau potable limite l'étendue du droit de grève<sup>175</sup>.

---

de la municipalité a été retenue à la suite d'un défaut de fournir un service d'aqueduc conforme à ses engagements dans l'affaire *Vallée c. Plaisance (Corp. Mun. du village de)*, J.E. 80-631 (C.S.), p. 5-6 du texte intégral ; *3098-7028 Québec inc. c. Val-d'Or (Ville de)*, J.E. 95-2234 (C.Q.), p. 4-8 du texte intégral ; *St-Onge c. Baie-St-Paul (Corp. mun. de la Paroisse de)*, J.E. 99-2068 (C.S.), p. 12-15 du texte intégral ; *Oppenheim c. Belleterre (Municipalité de)*, [2005] R.R.A. 708, J.E. 2005-1092 (C.A.), p. 4 du texte intégral.

171. *Ralet c. Montréal (Ville de)*, J.E. 2003-1210 (C.S.), p. 3 du texte intégral. L'actualité fournit un autre exemple de la mise en œuvre de cette obligation : à Montréal, à la suite de la rupture d'une canalisation d'aqueduc principale au cours de l'automne 2007, les autorités municipales ont distribué auprès de 7 000 résidents 934 m<sup>3</sup> d'eau potable (233 500 contenants de 4 litres à 3,64 \$ l'unité) en un mois : Sara CHAMPAGNE, « 272 000 \$ pour les bouteilles d'eau », *La Presse*, 18 janvier 2008, p. A9.
172. Art. 32.7 LQE, précitée, note 26. Art. 27, al. 1 (3) LCM, précitée, note 77 : une municipalité ne peut suspendre le service d'eau parce qu'une personne physique fait défaut d'acquitter les sommes payables en contrepartie du service.
173. *Code du travail*, L.R.Q., c. C-27, art. 111.0.16 (1) et (5.1). Par « services publics », il faut comprendre des services destinés au public ou à caractère public, qu'ils soient fournis par des organisations publiques ou des entreprises privées : Madeleine LEMIEUX, « La médiation et le règlement des conflits dans les services essentiels au Québec », *Relations industrielles*, vol. 51, n° 2, 1996, p. 333-356, à la page 335.
174. Art. 111.0.17 et 111.0.24 *Code du travail*. Dans l'affaire *Rimouski (Ville de) c. Syndicat national des employés municipaux manuels de Rimouski*, D.T.E. 98T-165 (C.S.E.), de même que dans l'affaire *East Broughton (Municipalité d') c. Syndicat canadien de la fonction publique*, D.T.E. 96T-1076 (C.S.E.), l'employeur et l'association syndicale ne parviennent pas à conclure une entente et le Conseil des services essentiels doit déterminer si les services d'aqueduc et de chloration de l'eau potable proposés protègent la sécurité ou la santé du public pendant la grève.
175. Lorsqu'une demande est présentée par l'employeur pour la réparation d'un bris ou d'une fuite sur des conduites d'aqueduc ou des réservoirs d'approvisionnement municipaux visés dans une liste des services essentiels, le syndicat doit s'assurer que les employés exécutent le travail selon la cadence et les pratiques usuelles malgré la grève : *Verdun (Ville de) c. Syndicat canadien de la fonction publique*, D.T.E. 99T-486 (C.S.E.) ; *St-Étienne-des-Grès (Municipalité de) c. Syndicat régional des employés municipaux de la Mauricie*, D.T.E. 2004T-240 (C.S.E.).

D'autre part, des dispositions contenues dans le REAE garantissent le service continu aux abonnés des réseaux privés d'aqueduc<sup>176</sup>. Ainsi, une entreprise d'aqueduc doit être exploitée de façon à assurer en tout temps aux abonnés un service continu<sup>177</sup> et à éviter les interruptions prolongées<sup>178</sup>. L'exploitant du réseau ne peut suspendre le service offert à un utilisateur ni cesser d'exploiter un système d'aqueduc sans l'autorisation du ministre<sup>179</sup>.

En résumé, l'accès à l'eau potable se confond au Québec avec l'accès aux services d'approvisionnement en eau potable. Dans l'ensemble, une personne située dans le voisinage d'un réseau exploité par une entreprise d'aqueduc ou un réseau municipal bénéficie du droit de s'y raccorder et de s'y approvisionner en eau courante. En pratique, cela implique l'accès à des quantités d'eau potable largement suffisantes pour satisfaire les besoins domestiques essentiels. Par contre, en l'absence d'un réseau d'aqueduc public ou privé, les citoyens doivent assurer eux-mêmes leur approvisionnement en eau potable. Dans ce cas, l'approvisionnement peut notamment se faire à partir des eaux de surface ou souterraines auxquelles les citoyens ont accès dans les limites de leur propriété ou par camion-citerne.

### 3.2 La gestion de l'eau potable en tant que bien économique

Dans la mesure où les ressources financières ne sont pas également réparties entre les divers utilisateurs de la ressource hydrique, le prix de l'eau est susceptible d'exercer une influence sur la répartition de l'eau douce : des moyens financiers supérieurs assurent un accès plus important à l'eau. Ainsi, la gestion économique de la ressource peut avoir un impact sur l'accès quantitatif à l'eau potable. Bien que la réglementation de la quantité de l'eau affectée à l'alimentation puisse être détachée des contingences économiques en vue d'atteindre des objectifs politiques et sociaux

---

176. REAE, précité, note 54, art. 24.

177. *Id.*, art. 17 et 22.

178. *Id.*, art. 18, 29. Des cas de force majeure, tels que le tarissement de la source du réseau et la sécheresse, excusent l'interruption temporaire. La jurisprudence note à quelques occasions des conflits potentiels entre le REAE et le *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, c. 64, notamment parce que le locateur est tenu de fournir un logement propre à l'habitation en vertu de l'article 1913 C.c.Q., ce qui implique un accès continu à l'eau potable : *169836 Canada inc. c. Pitre*, [2001] J.L. 75 (R.L.); *Société nationale immobilière Sonatim inc c. Lachance*, J.E. 98-2292 (C.A.); *Lachance c. Société nationale immobilière Sonatim inc.*, J.E. 94-1037 (C.A.). À cette occasion, il a été établi que les dispositions de la LQE et du REAE ont préséance sur celles du C.c.Q.

179. Art. 32-36 REAE, précité, note 54. La suspension du service offert à l'abonné est possible lorsque celui-ci fait usage de l'eau de façon à nuire au service fourni par l'entreprise d'aqueduc ou qu'il fait défaut de payer son abonnement.

d'équité et de solidarité, elle peut aussi voir la gestion de l'eau en tant que bien économique et le marché comme un moyen efficace de répartir des volumes d'eau entre différents usages.

Actuellement, les effets de l'imposition d'une structure économique en matière de gestion de l'eau sont l'objet d'importants débats. Selon certains arguments, la gestion de l'eau comme bien économique assure un assainissement financier, tout en protégeant et en préservant la ressource et l'environnement, alors que, selon un autre point de vue, la gestion économique de l'eau entraîne des inégalités sociales et la dégradation de l'environnement. À noter que la démonstration de ces arguments dépasse le champ juridique traditionnel, et notre étude ne s'y arrête pas, d'autant plus que le débat semble être loin d'arriver à terme<sup>180</sup>. Nous proposons simplement ci-dessous d'exposer sommairement les prémisses relatives à la gestion économique de la ressource et l'état du droit au Québec touchant directement la gestion de l'eau en tant que bien économique.

À la suite du rapport Brundtland et à la veille du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro de juin 1992, la *Déclaration de Dublin* propose un principe directeur relatif à la gestion économique de la ressource. Selon le principe 4 de cette déclaration, l'eau doit être reconnue comme un bien économique dont chacun des usages a une valeur :

Within this principle, it is vital to recognize first the basic right of all human beings to have access to clean water and sanitation at an affordable price. Past failure to recognize the economic value of water has led to wasteful and environmentally damaging uses of the resource. Managing water as an economic good is an important way of achieving efficient and equitable use, and of encouraging conservation and protection of water resources<sup>181</sup>.

Désormais, la reconnaissance de ce principe en matière de gestion des ressources hydriques est étendue. La théorie micro-économique veut que l'assignation d'une valeur monétaire à l'eau permette de parvenir à un prix qui égalise le coût et les bénéfices marginaux pour ses utilisateurs en vue d'atteindre l'efficacité économique et de maximiser la somme des bénéfices tirés de l'usage de la ressource. Selon ce raisonnement, si la valeur économique d'un volume additionnel d'eau est supérieure lorsque la ressource est utilisée à une fin particulière plutôt qu'à une autre, le

---

180. Comme nous le mentionnons aux notes 220 et 221, *infra*, la gestion de l'eau comme bien strictement économique se bute à certains obstacles, et même les tenants d'une telle approche mentionnent qu'elle est surtout recommandable en situation de stress hydrique.

181. INTERNATIONAL CONFERENCE ON WATER RESOURCES, *Dublin Statement on Water and Sustainable Development*, Dublin, janvier 1992, [En ligne], [www.wmo.ch/pages/prog/hwrp/otherdoc.html] (22 janvier 2008).

marché se charge d'attribuer l'eau à cette fin pour maximiser la richesse globale tirée de l'utilisation de la ressource<sup>182</sup>. Autrement dit, la gestion de l'eau en tant que bien économique serait considérée comme un moyen d'attribution permettant de répartir la ressource de façon efficace entre différents usages anthropiques en fonction de son utilité, c'est-à-dire de sa valeur économique.

D'emblée, le débat entourant la gestion de l'eau en tant que bien économique par l'intermédiaire des mécanismes du marché est théorique au Québec. Il n'existe pas de disposition législative ou réglementaire particulière permettant une gestion économique de l'eau en lui accordant une valeur monétaire basée sur son coût marginal. C'est principalement le droit statutaire qui détermine les règles gouvernant sa qualité et ses usages<sup>183</sup>. Le législateur peut aussi prévoir l'attribution de quantité ou de volume d'eau à prélever du milieu naturel et un certain coût associé à ces activités. Ainsi, le RCES met en place un régime d'autorisation qui concerne tous les nouveaux captages significatifs et détermine le volume maximal que le titulaire peut utiliser<sup>184</sup>. L'utilisation d'un nouveau volume d'eau souterraine est conditionnelle à la délivrance d'une autorisation non transférable. Dans ce cas, le coût de l'eau pour celui qui mène les activités de captage correspond aux frais de la demande d'autorisation et de son renouvellement, auxquels s'ajoute le coût de production total de l'eau captée, y compris l'achat des équipements de captage et de l'immeuble où se trouve l'installation de captage. La situation est similaire à l'égard des droits d'utilisation des eaux de surface : le propriétaire d'un terrain peut utiliser les eaux de surface qui touchent son immeuble sans que la valeur des volumes d'eau utilisés soit établie selon le coût marginal<sup>185</sup>.

182. Terry L. ANDERSON et Pamela SNYDER, *Water Markets: Priming the Invisible Pump*, Washington, Cato Institute, 1997, p. 18 : « In the traditional approach, good resource allocation is supposed to come from a careful weighing of the additional (marginal) benefits of employing a resource in one use relative to the additional (marginal) cost of not using it elsewhere. Accordingly, if an additional unit of water is worth \$10 to industry and only \$9 to agriculture, it will be efficient to continue reallocating units of water from the lower to the higher valued use as long as the differential value exists. »

183. Néanmoins, certaines dispositions du C.c.Q. exercent une influence à cet égard : voir notamment les articles 913, 976 et 979 à 982 C.c.Q.

184. Le mécanisme de l'autorisation ministérielle de l'article 31 du RCES, précité, note 53, fixe le volume d'eau maximal utilisable par l'intermédiaire de la capacité de captage.

185. Art. 979-981 C.c.Q. Selon le C.c.Q., lorsqu'une eau de surface, tel un lac ou un étang, se trouve sur un seul terrain, le droit d'utilisation permet, sous réserve des dispositions de l'article 982, l'usage de l'eau sans imposer de volume maximal. Par contre, lorsque l'eau de surface s'étend sur plus d'un immeuble, le droit d'utilisation ne permet pas de modifier de façon importante la quantité et la qualité de l'eau à la disposition des usagers

Ainsi, lorsqu'un exploitant public ou privé d'aqueduc capte de l'eau souterraine ou de surface pour l'acheminer à ses abonnés, la ressource n'est pas gérée comme un bien économique : l'exploitant ne paie pas le prix de l'eau captée en fonction de son coût marginal. De plus, lorsque les usagers reçoivent l'eau potable, l'exploitant d'aqueduc se trouve généralement en position de monopole naturel comme unique fournisseur : les contraintes sur le prix du produit qui résultent normalement de la compétition entre fournisseurs n'existent donc pas<sup>186</sup>.

En résumé, le droit québécois ne fournit pas le cadre juridique nécessaire au fonctionnement d'un marché de l'eau en tant que bien économique<sup>187</sup>. De plus, compte tenu de la qualification juridique de la ressource comme *res communis*, l'appropriation privative de l'eau à l'état naturel par le droit commun de la propriété n'est pas possible<sup>188</sup>. Par ailleurs, la mise en place d'un marché de l'eau se bute à des problèmes inhérents et difficiles à résoudre<sup>189</sup>. Enfin, dans l'éventualité où des solutions à ces problèmes

---

ou d'empêcher l'exercice d'un même droit d'utilisation par un autre usager. La *Loi sur le régime des eaux*, L.R.Q., c. R-13, art. 5, étend la portée du droit d'utilisation prévu par le C.c.Q. au niveau quantitatif : *Dubuc c. Gatién*, [1986] R.R.A. 71 (C.S.), p. 73-74.

186. Selon Edwin MANSFIELD, *Microeconomics: Theory and Application*, New York, Norton, 1970, p. 255, cité par DON COURSEY, Mark ISAAC et Vernon SMITH, «Natural Monopoly and Contested Markets: Some Experimental Results», (1984) 27 *J.L. & Econ.* 91, «a firm may become a monopolist because the average cost of producing the product reaches a minimum at an output rate that is big enough to satisfy the entire market at a price that is profitable». Dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable, certaines tentatives ont été faites pour introduire un élément de concurrence relativement aux services d'aqueduc par l'entremise du transport commun (*common carriage*), c'est-à-dire l'utilisation d'un même réseau par plusieurs exploitants : voir Reto FOELLM et Urs MEISTER, «Product-Market Competition in the Water Industry: Voluntary Non-discriminatory Pricing», *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 5, n° 2, 2005, p. 115 ; Simon COWAN, «Competition in the Water Industry», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, n° 1, 1997, p. 83. Ces efforts restent peu convaincants.
187. LA JEUNE CHAMBRE DE COMMERCE DE MONTRÉAL, *L'eau : une richesse à conserver et à gérer de façon durable pour le développement du Québec*, Montréal, JCCM, 2007, p. 29, [En ligne], [[www.jccm.org/data/M%C3%A9moires%20et%20divers/jccm\\_memoire\\_eau.pdf](http://www.jccm.org/data/M%C3%A9moires%20et%20divers/jccm_memoire_eau.pdf)] (17 septembre 2008), considère aussi que l'établissement d'un marché de l'eau au Québec n'est pas recommandable.
188. Art. 913 C.c.Q. : «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.» Voir aussi Madeleine CANTIN CUMYN, Michelle CUMYN et Claire SKRINDA, «L'eau, chose commune : un statut juridique à confirmer», (2000) 79 *R. du B. can.* 398.
189. Voir notamment : Pascale BABILLOT et Philippe LE LOURD, «Y-a-t-il un marché de l'eau ?», dans Jean MARGAT et Jean-Robert TIERCELIN (dir.), *L'eau en questions : enjeu du XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Éditions Romillat, 1998, p. 201 ; Charles W. HOWE, «Protecting

existeraient, la mise en œuvre d'un marché de l'eau serait généralement appropriée en situation de stress hydrique, ce qui n'est pas encore le cas au Québec<sup>190</sup>.

### 3.3 Le financement et la tarification des services d'aqueduc

L'extraction, le traitement et la distribution d'une eau potable de qualité représentent un enjeu économique et financier considérable et croissant. Aussi, l'imposition d'un tarif pour les services d'aqueduc permet de générer des revenus en vue de pérenniser les activités d'approvisionnement et de distribution. La tarification des services d'approvisionnement représente un moyen de financer les infrastructures d'aqueduc<sup>191</sup>. Dans ce cas, la tarification de l'approvisionnement en eau potable est principalement conçue comme une méthode de gestion qui a pour objet la récupération du coût d'un service public, soit le coût d'exploitation et d'entretien, de dépréciation des équipements, et le coût du capital<sup>192</sup>. À ce sujet, le BAPE soulignait en 2000 le déficit d'investissement des infrastructures et des services d'aqueduc au Québec :

---

Public Values in a Water Market Setting: Improving Water Markets to Increase Economic Efficiency and Equity », (1999-2000) 3 *University of Denver Water Law Review* 357 ; Ronald C. GRIFFIN, *Water resource economics: the analysis of scarcity, policies and projects*, Cambridge, MIT Press, 2006, p. 216-221. Par ailleurs, il peut être avancé que la création de marchés de l'eau résulte d'une volonté politique spécifique : Graham HAUGHTON, « Market making : internationalisation and global water markets », *Environnement and Planning A*, vol. 34, n° 5, 2002, p. 791.

190. Voir : Cesare DOSI et K. William EASTER, « Market Failure and Role of Markets and Privatization in Alleviating Water Scarcity », *International Journal of Public Administration*, vol. 26, n° 3, 2003, p. 265, à la page 278 ; K. William EASTER, Mark W. ROSEGRANT et Ariel DINAR, « Formal and Informal Markets for Water : Institutions, Performance and Constraints », *The World Bank Research Observer*, vol. 14, n° 1, 1999, p. 99, à la page 105.

191. Pour un plaidoyer récent en faveur de la tarification des services d'aqueduc au Québec, voir GROUPE DE TRAVAIL SUR LA TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS, *Rapport – Mieux tarifier pour mieux vivre ensemble*, Québec, Gouvernement du Québec, 2008, p. 107-111.

192. À propos du coût de l'approvisionnement, voir WORLD BANK et PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY, *Approaches to private participation in water services: a toolkit*, Washington, World Bank, 2006, p. 78-79. Ici, le coût mentionné correspond au coût de production total (*full supply costs*). Pour une analyse du coût lié à l'approvisionnement en eau qui tient notamment compte du coût d'opportunité et des externalités environnementales, voir Peter ROGERS, Ramesh BHATIA et Annette HUBER, *Water as a Social and Economic Good: How to Put the Principle into Practice*, Global Water Partnership Advisory Committee, Stockholm, Global Water Partnership, 1998, [En ligne], [www.wca-infonet.org/servlet/BinaryDownloaderServlet?filename=1062431080008\_price.pdf&refID=103734] (17 septembre 2008).

Une des faiblesses du système politique québécois, c'est qu'il n'y a pas d'incitation à entretenir les réseaux, car la considération de la réhabilitation oblige à mettre en réserve maintenant de l'argent qu'on dépensera plus tard. Cela signifie un excédent de taxes maintenant, en fonction de travaux à réaliser plus tard, et donc de bénéfices pour la génération future. Dans le contexte actuel, cela est peu rentable politiquement<sup>193</sup>.

L'impact de la tarification des services d'aqueduc sur l'accès à l'eau potable se présente sous deux aspects. Il s'agit d'abord d'une question d'équité sociale lorsque le niveau des tarifs empêche les plus pauvres de se procurer les quantités d'eau nécessaires ou désirées. À cet égard, la récupération intégrale du coût par la tarification peut être perçue comme inéquitable. Pour éviter les conséquences sociopolitiques négatives d'une telle mesure, le coût est souvent payé par financement public<sup>194</sup>. Par ailleurs, lorsque le financement des infrastructures et des services d'aqueduc est déficitaire, la relation entre la tarification des services d'aqueduc et l'accès à l'eau potable soulève des questions liées à l'équité intergénérationnelle, car le coût de l'approvisionnement en eau potable est réparti inégalement dans le temps. L'accès à l'eau potable est moins coûteux à court terme qu'à long terme à cause du transfert du coût d'approvisionnement vers la fin du cycle de vie du réseau d'aqueduc.

Il existe plusieurs types de tarification des services d'approvisionnement en eau potable<sup>195</sup>. La tarification peut être à taux fixe, quelle que soit la consommation d'eau potable. Elle peut aussi être volumétrique, c'est-à-dire que le taux à payer par les utilisateurs variera selon le volume d'eau consommé. La tarification volumétrique peut être constante pour chaque volume additionnel d'eau consommé, mais aussi croissante ou décroissante plus la quantité consommée est grande. Le tarif peut varier de manière linéaire ou en tranches en fonction de seuils volumétriques prédéterminés. Il est possible de combiner plusieurs méthodes de tarification volumétrique dans une structure tarifaire unique. Par exemple, une structure tarifaire volumétrique croissante peut être mise en place en trois tranches :

---

193. Voir COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *op. cit.*, note 1, t. 1, p. 30, 33-34, et t. 2, p. 91-98. Voir également VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL (QUÉBEC), *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, Québec, Les Publications du Québec, 2005, t. 1, p. 14-16 et 21-22, [En ligne], [www.vgq.gouv.qc.ca/publications/Rapp\_2005\_1/Rapport.pdf] (17 septembre 2008).

194. Au Québec, la facture mensuelle moyenne d'un foyer pour les services d'aqueduc s'élève à 19 \$ : ENVIRONNEMENT CANADA, *L'eau – Ses utilisations*, [En ligne], [www.ec.gc.ca/water/fr/info/pubs/primer/f\_prim03.htm] (17 septembre 2008).

195. Pour un traitement détaillé de cette question, voir AMERICAN WATER WORKS ASSOCIATION, *Principles of Water Rates, Fees, and Charges*, 5<sup>e</sup> éd., Denver, AWWA, 2000, p. 77 et suiv.

d'abord, le taux payable en deçà d'un certain volume est fixe et indépendant du coût de production de l'eau potable; ensuite, au-delà de ce seuil, la facturation des quantités d'eau consommée est constante pour chaque volume d'eau additionnel; enfin, au-delà de cet autre seuil, la facturation s'accroît en proportion des quantités consommées. Dans un tel modèle, la première tranche de tarification permettrait la mise en œuvre du droit à l'eau potable, tandis que la troisième tranche serait dissuasive et aurait pour objet précis un usage durable des ressources hydriques<sup>196</sup>. Enfin, la tarification peut varier en fonction du temps, notamment selon les saisons, mais aussi d'après le type d'utilisateur.

Actuellement, le droit québécois encadre de manière distincte la tarification de l'approvisionnement en eau potable des exploitants privés (3.3.1) de celle des opérateurs publics (3.3.2).

### 3.3.1 La tarification et le recouvrement auprès des usagers par les exploitants privés

Les dispositions qui régissent les exploitants privés figurent dans le REAE<sup>197</sup>. Elles touchent au-delà de 400 systèmes privés de distribution à clientèle résidentielle qui alimentent plus de 20 personnes et, pour la plupart, moins de 200 personnes<sup>198</sup>. Par ailleurs, elles s'appliquent aussi aux services d'aqueduc fournis par les municipalités hors de leur territoire. Le REAE a un impact important sur la fixation des tarifs pour les services

196. Cet exemple est inspiré d'Antoinette HILDERING, «Water as an Economic Good», dans L. BOISSON DE CHAZOURNES et S.M.A. SALMAN, *op. cit.*, note 17, p. 209, aux pages 223-225. L'arrondissement de LaSalle, à Montréal, utilise un type de tarification résidentielle apparenté à cet exemple : tarif annuel de base de 60 \$ par logement sur les 255 000 premiers litres; tarif de 0,000371 \$ par litre jusqu'à 425 000 litres; et tarif de 0,000406 \$ par litre pour l'excédent. Cette information est consultable dans Internet : [En ligne], [ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service\_fin\_fr/media/documents/immeubles-residentiels-2008.pdf] (3 mars 2008).

197. Voir les articles 1 (c), 1 (e), 2 et 53 du REAE, précité, note 54, et les articles 1 (9), 32.1, 32.2, et 32.9 de la LQE, précitée, note 26. Une entreprise d'aqueduc au sens du REAE est un service ou un réseau de distribution ou de vente d'eau qui possède au moins un abonné en plus de l'exploitant. Ce dernier, au sens du REAE, est une personne qui exploite, administre ou contrôle une entreprise d'aqueduc, que le service soit fourni à titre onéreux ou à titre gratuit. La jurisprudence a étudié la notion d'entreprise et d'exploitant d'aqueduc : dans l'affaire *Bernier c. Godbout*, B.E. 2003BE-370 (C.S.), la Cour retient une définition restrictive de ces notions, alors que dans l'affaire *Méthot c. Tribunal Administratif du Québec*, J.E. 2003-225 (C.S.), elle privilégie une définition plus large de ces notions. Voir aussi R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 113, par. 15 370.

198. MDDEP, *op. cit.*, note 40, p. 17.

d'aqueduc offerts par ces exploitants<sup>199</sup>. En effet, ils ne peuvent établir ni modifier librement le tarif du service d'aqueduc qu'ils fournissent sans en avoir informé préalablement le ministre<sup>200</sup>. De plus, tout nouveau tarif doit faire l'objet d'un avis public informant les abonnés qu'ils peuvent s'opposer au projet de l'exploitant en s'adressant par écrit au ministre dans un délai de 10 jours de la date de publication ou d'expédition. Enfin, la publication de l'avis doit être attestée par la municipalité où se trouve l'aqueduc<sup>201</sup>.

À l'égard des tarifs, le pouvoir du ministre est important. La LQE l'autorise à les approuver ou à les modifier et à leur donner effet à la date de la demande d'approbation ou à toute autre date postérieure, ou à rendre toute ordonnance qu'il juge appropriée<sup>202</sup>. Dans une affaire, le tribunal constate que, dans l'application concrète de la réglementation environnementale, «l'exploitant d'un réseau privé d'aqueduc a très peu de marge de manœuvre; il doit référer au ministre de l'Environnement pour à peu près tout<sup>203</sup>». Lorsqu'il exerce son pouvoir d'ordonnance à l'égard d'un taux, le ministre doit tenir compte du coût réel d'immobilisation et d'entretien de même que du caractère public du service<sup>204</sup>. Selon la jurisprudence, cet exercice implique de faire abstraction des profits recherchés par l'exploitant ou même de l'intégralité du coût lié au service d'aqueduc<sup>205</sup>. En plus des

---

199. *Id.*, p. 15.

200. Art. 32.9 LQE, précitée, note 26, et art. 39, 40 et 41 REAE, précité, note 54. L'exploitant doit utiliser un formulaire indiquant les tarifs en vigueur, les tarifs projetés et le coût réel du réseau d'aqueduc et y joindre un exemplaire de son rapport financier annuel. À l'égard de l'application concomitante des articles du REAE et de l'article 32.9 de la LQE, voir R. DAIGNEAULT et M. PAQUET, *op. cit.*, note 113, par. 15 370.

201. Art. 42 REAE, précité, note 54. Alternativement, l'exploitant peut faire parvenir aux utilisateurs du service d'aqueduc des avis particuliers par courrier recommandé dont les récépissés sont envoyés au ministre.

202. Voir les articles 32.9 et 34, al. 1 de la LQE, précitée, note 26.

203. *169836 Canada inc. c. Pitre*, précité, note 178, p. 5. Pour un exemple de l'application des articles 32.9 et 34 de la LQE, voir l'affaire *Beaupré c. Meunier*, J.E. 84-815 (C.S.). Une ordonnance fixant un taux peut être contestée par l'exploitant devant le Tribunal administratif du Québec: art. 96 LQE.

204. Art. 43 REAE, précité, note 54.

205. Selon l'affaire *Gestion immobilière B.B.D. c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2004] T.A.Q. 1437, T.A.Q.E. 2004AD-320, p. 9, «[d]ans ce cas-ci, il ne s'agit pas pour un commerçant d'établir les prix en fonction du marché et de la concurrence et de diminuer ses coûts pour tirer un profit de l'opération. C'est le ministre qui établit le "prix" du service et les coûts sont largement dictés par les normes légales et réglementaires.» Selon l'affaire *Groupe Eautel c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, [2004] T.A.Q. 713, T.A.Q.E. 2004AD-187, p. 5, «on ne saurait interpréter l'article 43 du règlement comme un droit au remboursement des dépenses, même réelles et obligatoires, effectuées pour entretenir le système d'aqueduc. Si le législateur avait voulu qu'il en soit ainsi, il aurait rédigé cet article autrement.»

tarifs d'exploitation, l'exploitant peut aussi imposer un loyer annuel pour un compteur d'eau égal à 10 p. 100 de son coût d'achat et d'installation<sup>206</sup>.

En vertu du REAE, les critères applicables au moment de la fixation des taux imposent des contraintes à l'égard des structures tarifaires que les exploitants privés peuvent imposer. Les critères retenus touchent le coût réel d'immobilisation et d'entretien. Or, il s'agit essentiellement d'un coût fixe aisément recouvert par l'entremise de tarifs fixes partageant le coût moyen entre les abonnés<sup>207</sup>. Par conséquent, le cadre réglementaire relatif aux exploitants privés d'aqueduc favorise l'imposition d'une structure tarifaire fixe ne tenant pas compte de la consommation volumétrique<sup>208</sup>. D'autre part, le cadre réglementaire encourage aussi l'externalisation d'un certain coût économique et environnemental de l'alimentation en eau qui n'est pas inclus dans le coût réel d'immobilisation et d'entretien<sup>209</sup>.

206. REAE, précité, note 54, art. 46.

207. Certains frais d'entretien particuliers peuvent être classés comme variables. Selon Antonio MASSARUTTO, «Water pricing and full cost recovery of water services : economic incentive or instruments of public finance?», *Water Policy*, vol. 9, n° 6, 2007, p. 591, aux pages 596 et 601, «[public water supply and sanitation services] costs are fixed for the largest part (80–90 % or more) and variable costs are very low or even negligible [...] The very fact that [public water supply and sanitation services] costs depend on the quantity of water supplied is therefore highly doubtful.» Au Québec, les exploitants d'aqueduc ne paient pas les volumes d'eau brute puisés autrement que de façon indirecte par l'intermédiaire de l'énergie et des équipements requis pour les opérations de pompage.

208. Les applications jurisprudentielles de l'article 43 du REAE, précité, note 54, confirment que les critères de cet article favorisent des taux fixes : voir l'affaire *Arès c. Ministre de l'Environnement*, T.A.Q., n° STE-M-081114-0212, 24 février 2004, jj. Landry et Proteau, et les décisions citées *supra*, note 205. La tarification volumétrique croissante n'est pas nécessairement liée au coût réel d'immobilisation et d'entretien du service d'aqueduc, mais elle a plutôt pour objet d'imposer des tarifs dissuasifs en vue de réduire la consommation excessive d'eau potable. L'imposition d'une tarification volumétrique croissante n'est pas une mesure recommandable à tout prix ; voir : COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *op. cit.*, note 1, t. 2, p. 105. Lorsqu'une telle tarification est imposée, l'exploitant de l'aqueduc a intérêt à rechercher l'augmentation de la consommation d'eau potable afin d'accroître ses revenus, ce qui peut réduire l'efficacité des démarches destinées à conserver la ressource. Enfin, la rigidité des critères de l'article 43 du REAE empêche les exploitants d'aqueduc d'utiliser leur position de monopole afin d'obtenir des rentes économiques injustifiées.

209. Selon A. MASSARUTTO, *op. cit.*, note 207, p. 600, «[t]he cost of [public water supply and sanitation services] is represented by the cost of labour and capital used for providing infrastructure, operation and management (financial cost); by the opportunity cost of water as a scarce resource, namely its value in alternative uses (resource cost); and by externalities, that is damages that are eventually caused to other subjects without compensation». Au même effet, voir P. ROGERS, R. BHATIA et A. HUBER, *op. cit.*, note 192.

Le REAE prescrit également les modalités qui gouvernent les relations avec les usagers relativement au recouvrement des sommes dues pour l'alimentation en eau potable. D'abord, si les taux, les droits et les redevances ne sont pas autorisés par le ministre, ils ne peuvent être perçus auprès des usagers d'un réseau d'aqueduc privé<sup>210</sup>. De plus, le REAE retient le principe d'égalité des usagers d'une même catégorie en exigeant de l'exploitant une application uniforme des taux payables<sup>211</sup>. Ensuite, à moins d'entente contraire conclue entre l'exploitant et l'abonné, les abonnements sont payables par versements semi-annuels ou trimestriels et peuvent être perçus à l'avance<sup>212</sup>. Dans le cas où un abonné est en défaut de paiement, l'exploitant privé peut suspendre le service 10 jours après lui avoir transmis un avis écrit sous pli recommandé ou certifié mentionnant le motif de la suspension<sup>213</sup>. Dans ce délai de 10 jours, l'abonné peut soumettre des objections par écrit au ministre et transmettre une copie de sa lettre d'objections à l'exploitant qui devra continuer le service tant qu'il n'y a pas entente entre les parties ou ordonnance du ministre<sup>214</sup>. Enfin, lorsque la cause d'interruption ou de suspension de service disparaît, l'exploitant doit rétablir le service et, si la cause est imputable à l'abonné, les frais de branchement au réseau seront à la charge de ce dernier<sup>215</sup>.

### **3.3.2 Le financement des services municipaux, la tarification et les relations avec les usagers**

Le droit québécois intervient également au moment du financement des infrastructures et sur la tarification de l'approvisionnement en eau potable par des exploitants publics, c'est-à-dire les municipalités qui offrent un service d'aqueduc dans les limites de leur territoire. Selon la *Loi sur les travaux municipaux*, une municipalité qui ne dispose pas des crédits requis doit, pour ordonner des travaux de construction ou d'amélioration d'un réseau d'aqueduc, adopter un règlement à cet effet et pourvoir à l'appropriation des deniers nécessaires au coût de ces travaux<sup>216</sup>. Le règlement en question doit alors prévoir l'imposition d'une taxe spéciale sur

210. Art. 39 LQE, précitée, note 26.

211. Art. 44, REAE, précité, note 54. L'article 23 du REAE permet l'existence de contrats particuliers lorsqu'un usager réclame un approvisionnement à des fins autres que domestiques.

212. *Id.*, art. 47.

213. *Id.*, art. 32, 33 et 34.

214. *Id.*, art. 34 et 38.

215. *Id.*, art. 36. L'exploitant peut exiger une somme n'excédant pas 10 dollars d'un abonné qui réclame le rétablissement du service après une suspension de service.

216. *Loi sur les travaux municipaux*, L.R.Q., c. T-14, art. 1-3. Lorsque le financement est acquis, la municipalité peut agir par résolution.

les immeubles du territoire municipal ou décréter un emprunt et remplir toutes les conditions et formalités requises par la *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux*<sup>217</sup>. Le gouvernement du Québec peut également intervenir et subventionner, par l'intermédiaire de la Société de financement des infrastructures locales du Québec, des projets municipaux d'infrastructure en matière d'eau potable<sup>218</sup>. Le Programme d'infrastructures Québec-Municipalités établit les critères d'admissibilité au financement et la proportion du coût couvert pour les travaux de réhabilitation, de remplacement, d'agrandissement ou de construction d'aqueducs<sup>219</sup>. Enfin, les frais d'exploitation du service d'aqueduc peuvent faire l'objet d'une taxe d'eau particulière ou être couverts par la taxe foncière générale.

En somme, il existe plusieurs dispositions applicables en matière de financement des infrastructures d'aqueduc, mais elles n'exercent qu'une influence indirecte sur l'accès à l'eau potable des individus et l'imposition des tarifs d'eau payables par les consommateurs<sup>220</sup>. À cet égard, il suffit de constater que le droit québécois applicable au financement de l'approvisionnement en eau potable ne favorise pas la prise en compte du coût du service d'aqueduc municipal par les usagers par l'entremise de la tarification :

Au Québec, l'eau est largement perçue comme une ressource gratuite. En réalité, la production de l'eau potable et l'épuration des eaux usées coûtent cher, mais les coûts associés au système socio-technique de production de l'eau ne sont pas rattachés directement aux coûts de consommation. D'où l'impression de la gratuité, voire même de l'inexistence des coûts de l'eau. De fait, l'eau est largement subventionnée [...] On ne peut donc parler ici d'eau subventionnée au sens strict puisque, finalement, la municipalité assume ses frais et les répartit d'une certaine façon entre les usagers. Mais on peut certainement parler d'infinancement [...] Il s'agirait de passer d'une stratégie globale de subventions,

217. *Loi sur les dettes et les emprunts municipaux*, L.R.Q., c. D-7.

218. Voir les articles 31 et 32 de la *Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec*, L.R.Q., c. S-11.0102.

219. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS (QUÉBEC), *Guide sur le Programme d'infrastructures Québec-Municipalités*, Québec, Direction générale des infrastructures du ministère des Affaires municipales et des Régions, Gouvernement du Québec, 2008, p. 3-5. Au cours de l'exercice financier de 2007, le Programme d'infrastructures d'eau potable, d'eaux usées et de voirie locale a versé 147 469 000\$ en subvention : SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES LOCALES AU QUÉBEC, *Rapport d'activité pour l'exercice financier terminé le 31 mars 2007*, Québec, Gouvernement du Québec, 2007, p. 16, [En ligne], [www.sofil.gouv.qc.ca/pub/AUTFR\_Rapport\_SOFIL.pdf] (17 septembre 2008).

220. Outre les dispositions déjà citées, voir, par exemple, la LAU, précitée, note 104, art. 145.21 et suiv. Ces dispositions n'impliquent pas que le coût de la consommation d'eau potable soit payé par le consommateur par l'entremise d'une véritable tarification : voir les articles 145.22, al. 1 (4) et (5), et 145.29 de la LAU de même que l'affaire *Otterburn Park (Ville d') c. 2847-2033 Québec inc.*, J.E. 2001-235 (C.A.), p. 1-2 du texte intégral.

d'interfinancement et d'ignorance des coûts à une situation de vérité économique des coûts où l'usager paie pour l'eau qu'il consomme<sup>221</sup>.

Outre le cadre juridique qui porte essentiellement sur le financement des infrastructures d'aqueduc, il existe certaines dispositions directement applicables aux taxes, au taux, aux droits ou aux redevances que les municipalités imposent sur leur territoire pour les services d'aqueduc. Depuis 2005, la LCM accorde aux municipalités le pouvoir discrétionnaire d'imposer des taxes ou des tarifs par règlement afin de procéder au recouvrement du coût des services d'approvisionnement en eau potable<sup>222</sup>. Cependant, les municipalités doivent exercer leur pouvoir de tarification de façon compatible avec les autres lois et règlements applicables<sup>223</sup>. Or, la *Loi sur la fiscalité municipale* (LFM) prévoit des normes précises quant à l'imposition d'une taxe pour l'approvisionnement en eau potable auprès des usagers<sup>224</sup>. Il s'agit des dispositions législatives les plus spécifiques à la tarification municipale du coût des services d'aqueduc.

La LFM autorise les municipalités à financer, par règlement, tout ou partie de ses biens et services au moyen d'un mode de tarification<sup>225</sup>. Selon la LFM, un mode de tarification est une source locale et autonome de revenus liée au bénéfice reçu par le débiteur qui n'est pas basée sur la valeur

---

221. COMMISSION SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC, *op. cit.*, note 1, t. 2, p. 102-103.

222. Art. 2, 4, 5 et 19-28 LCM, précitée, note 77. À ce sujet, voir Jean HÉTU, «La nouvelle *Loi sur les compétences municipales* : un travail inachevé», (2005) 7 *Bulletin d'information – Collection municipale et de droit public* 1, 3. Voir: *Fruits de mer Gascons ltée c. Port-Daniel-Gascon (Municipalité de)*, J.E. 2006-1882 (C.S.), p. 10-12 du texte intégral: «[l]e pouvoir réglementaire d'une municipalité constituée, à n'en pas douter, l'exercice comportant la plus vaste discrétion [...] Il ne fait pas de doute non plus que les décisions de gestion financière, comme celle d'imposer un tarif de compensation [pour un réseau d'aqueduc], relèvent clairement de la discrétion de la municipalité»; *Lafortune c. Joliette (Ville de)*, 2006 QCCS 41, J.E. 2006-478 (C.S.), p. 5-7 et 12-13 du texte intégral (le pouvoir discrétionnaire des municipalités ne peut être exercé de façon injuste et abusive). Toutefois, notons l'absence de décision concernant le pouvoir municipal de réglementer les tarifs des services d'aqueduc contenu dans la LCM.

223. Art. 3 LCM, précitée, note 77.

224. *Loi sur la fiscalité municipale*, L.R.Q., c. F-2.1 (ci-après citée: «LFM»), art. 244.1-244.10; *Règlement sur les conditions ou restrictions applicables à l'exercice des pouvoirs de tarification des municipalités*, (1989) 121 G.O. II, 4470 [R.R.Q., c. F-2.1, r. 0.2].

225. Art. 244.1 LFM, précitée, note 224. Une municipalité peut, de la même façon, financer la quote-part ou la contribution dont elle est débitrice pour le service d'aqueduc fourni par une autre municipalité. Ce pouvoir de tarification peut aussi être exercé dans le contexte du financement des infrastructures (art. 244.9 LFM). Le pouvoir de tarification d'une municipalité est limité par le pouvoir du ministre en vertu de l'article 35, al. 3 de la LQE, précitée, note 26.

foncière ou locative des immeubles ou des établissements d'entreprise<sup>226</sup>. Par exemple, un prix exigé de façon ponctuelle ou sous la forme d'un abonnement pour l'utilisation d'un bien ou d'un service municipal est une tarification. Le mode de tarification demeure lié au bénéfice reçu même si les recettes qu'il produit excèdent les dépenses attribuables au bien ou au service, pourvu que l'excédent s'explique par des motifs de saine administration, comme la nécessité de normaliser la demande<sup>227</sup>. Les municipalités se voient accorder une grande latitude pour établir des structures tarifaires variées en fonction de catégories de débiteurs<sup>228</sup>. La loi autorise aussi l'utilisation d'instruments de mesure, tels que les débitmètres, pour calculer le montant à payer<sup>229</sup>.

Enfin, la LCM prévoit des dispositions ayant un impact sur le recouvrement des créances liées à la tarification du service d'approvisionnement en eau potable<sup>230</sup>. Ainsi, une municipalité peut suspendre cet approvisionnement lorsqu'une personne qui exploite une entreprise omet de remédier à son défaut de payer pour ce service dans un délai de 30 jours suivant l'avis transmis par la municipalité à cette fin. La suspension de l'approvisionnement n'est pas possible à l'égard d'une personne physique en défaut de payer le service d'eau potable. Cependant, si une personne physique ou morale utilise des quantités abusives d'eau ou que ses installations causent un gaspillage ou une détérioration de la qualité de l'eau, la municipalité peut suspendre l'alimentation 10 jours après la transmission d'un avis dénonçant le problème, et cela, même si la personne acquitte le tarif applicable. Par ailleurs, nul ne peut refuser d'acquitter le montant payable en vertu de la tarification pour l'usage de l'eau au motif que les volumes d'eau fournis sont insuffisants<sup>231</sup>.

---

226. Art. 244.2 et 244.3 LFM, précitée, note 224. Le bénéfice est reçu lorsque le débiteur ou une personne à sa charge utilise le bien ou le service ou encore profite de l'activité, mais aussi lorsque le bien ou le service est à sa disposition ou que l'activité est susceptible de lui profiter éventuellement. Des décisions ont conclu qu'un règlement municipal imposant des taxes pour travaux d'aqueduc est nul parce qu'il est injuste et arbitraire à l'égard du propriétaire d'un immeuble lorsque ces travaux ne peuvent avoir d'utilité compte tenu de l'utilisation potentielle du terrain : *Immeubles CAFA inc. c. St-Lambert (Ville de)*, J.E. 95-2039 (C.S.), p. 9 du texte intégral ; *Intercrédit Establishment Valduz c. Pincourt (Ville de)*, J.E. 94-99 (C.S.), p. 43-48 du texte intégral.

227. Art. 244.4 LFM, précitée, note 224.

228. Voir *id.*, art. 244.5 ; art. 23 LCM, précitée, note 77. Pour une interprétation jurisprudentielle de la notion de catégorie dans un contexte analogue à celui de l'article 244.5 LFM, précitée, note 224, à l'égard d'une taxe d'eau municipale, voir : *Tricot Domino (1986) ltée c. Daveluyville (Municipalité de)*, J.E. 93-1432 (C.S.), p. 9-11 du texte intégral.

229. Art. 244.6 LFM, précitée, note 224.

230. Voir l'article 27 de la LCM, précitée, note 77.

231. *Id.*, art. 28, al. 2.

À l'évidence, en matière de tarification des services d'aqueduc, la LCM accorde plus de marge de manœuvre aux municipalités qu'aux exploitants privés d'aqueduc. Ainsi, une municipalité peut retenir une tarification volumétrique croissante ou une structure tarifaire qui tient compte des externalités économiques et environnementales résultant du captage de l'eau brute. À cet égard, la latitude additionnelle des municipalités n'est pas étrangère à la nature du service public et au fait que les municipalités sont tenues d'agir en fonction de l'intérêt général et sont garantes du bien-être de la collectivité locale.

### **Conclusion**

L'étude du droit applicable à l'eau potable au Québec permet de tirer des observations de portée générale. Si les origines des dispositions sont anciennes, les normes de qualité ont depuis beaucoup évolué et les régimes se sont multipliés avec le temps en segmentant les matières qui touchent à l'eau de consommation humaine : eau de surface, eau souterraine, eau embouteillée naturelle, fabrication de boissons alcooliques, eau distribuée par de petits réseaux de 20 personnes ou moins, etc.

Adopté en 2001, le RQEP est l'instrument principal de protection et de contrôle de la qualité de l'eau potable. Il offre une définition de l'eau potable, des normes qualitatives correspondant aux standards scientifiques reconnus et un mécanisme de mise à jour périodique qui permet une mise à niveau en fonction des normes de santé publique.

Par ailleurs, il n'existe pas actuellement au Québec de disposition générale reconnaissant aux personnes physiques le droit d'exiger une quantité suffisante d'eau potable pour assurer leurs besoins essentiels. Néanmoins, un ensemble de dispositions relatives aux exploitants publics et privés de systèmes d'approvisionnement encadre dans une certaine mesure l'accès à l'eau potable au Québec. En premier lieu, le droit québécois accorde un droit d'accès à un réseau d'aqueduc pour l'alimentation et les usages domestiques seulement lorsqu'un tel réseau est disponible à proximité. Ensuite, la volumineuse réglementation encadrant toutes les étapes de sa production, de la source d'alimentation au robinet, et accordant aux autorités publiques des pouvoirs de contrôle importants montre que l'eau douce destinée à la consommation humaine est une ressource de la nature plus réglementée que les autres.

Par ailleurs, le cadre juridique intervient à chacune des étapes de l'approche à barrières multiples par des normes qui améliorent la gestion de la ressource hydrique, favorisent une protection des lieux de captage de même qu'un contrôle des activités d'approvisionnement et de traitement en

eau potable et réduisent les risques pour la santé publique. Nous nous étonnons toutefois de constater que l'ensemble des lieux de captage des eaux de consommation humaine n'a pas été l'objet d'une protection uniforme et systématique. Pourtant, la réforme du RQEP, en 2001, était l'occasion de renforcer la première barrière de protection de l'ensemble des lieux de captage et d'uniformiser les normes de qualité de l'eau potable au lieu de multiplier les régimes et les dispositions pêle-mêle et insuffisantes pour englober les prises d'eau de surface. Il est étonnant aussi que la réglementation n'exige pas des systèmes existants qu'ils démontrent périodiquement qu'ils satisfont aux normes qu'elle fixe.

De plus, le cadre juridique de gestion de l'eau potable reste fortement fragmenté par un fonctionnalisme sectoriel qui mine son efficacité et reflète une approche réactive plutôt que préventive. Les efforts de protection de la ressource hydrique dans l'environnement demeurent insuffisants, comme le montre la présence de plus en plus importante des cyanobactéries dont l'impact sur l'approvisionnement en eau potable est direct<sup>232</sup>. Devant ce problème, la réponse du gouvernement repose encore sur une approche sectorielle où sont visées des sources de pollution spécifiques au lieu de favoriser une solution globale des difficultés liées aux cyanobactéries<sup>233</sup>.

Quant à l'accès des Québécois à des volumes suffisants d'eau potable, l'effet conjugué de l'abondance des ressources hydriques et du coût caché

232. Voir Isabelle LAVOIE, Isabelle LAURION et Warwick VINCENT, *Les fleurs d'eau de cyanobactéries – Vulnérabilité des prises d'eau*, rapport n° 919, Québec, IRNS Eau, Terre et Environnement, 2007, [En ligne], [www.ete.inrs.ca/pub/R919\_2007.pdf] (21 avril 2008). Notons que cette étude recommande l'installation de prises d'eau par filtration des berges pour limiter les répercussions négatives des problèmes liés aux cyanobactéries à l'égard des prises d'approvisionnement en eau de surface installées dans des rivières. Or, l'aménagement de ce type de prise d'eau par filtration pourrait être rendu difficile par des dispositions dont l'objectif est d'éloigner les ouvrages de captage souterrains des berges des cours d'eau : voir les articles 6 et 7 du RCES, précité, note 53, de même que les articles 3.2 (g), 3.3 (d), 4.2, 4.2.1 (d) et 4.2.1 (f) de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, précitée, note 87. Dans ce cas, l'approche fonctionnaliste sectorielle imposant une distinction juridique entre les ouvrages de captage souterrains et les ouvrages de captage en surface complique la mise en œuvre de solutions nouvelles et uniformes qu'elles requièrent.

233. Pour réduire la concentration élevée de phosphore des eaux de surface, le gouvernement a proposé le *Règlement portant interdiction de vente de certains détergents à vaisselle* (projet), (2007) 139 G.O. II, 5654, et le *Règlement sur la protection des eaux contre les rejets des embarcations de plaisance* (projet), (2007) 139 G.O. II, 5739. Ces deux initiatives sont destinées à limiter les apports en phosphore dans les eaux de surface et s'ajoutent à des règlements ayant le même objectif, tel le *Règlement sur les exploitations agricoles*, précité, note 90. L'approche sectorielle fragmentée qui ne s'intéresse qu'à une source de contaminant à la fois nuit au renforcement de l'action concertée en vue de maintenir la qualité de l'eau brute dans l'environnement.

de l'eau potable encourage une consommation croissante qui s'élève maintenant au double de la moyenne mondiale. Il appert que la tarification des services d'aqueduc, s'élevant à 19 dollars par mois en moyenne, n'exerce pas au Québec une influence significative sur les volumes d'eau potable consommés. À l'évidence, la dimension quantitative du droit à l'eau n'est pas, en pratique, l'enjeu le plus important actuellement. Ce sont davantage le coût de l'alimentation en eau brute de qualité, son traitement et le vieillissement des infrastructures qui sont susceptibles de fragiliser la qualité des services d'eau potable pour le plus grand nombre de particuliers.

Dans l'ensemble, le cadre juridique québécois relatif à l'eau potable rend le droit à l'eau opérationnel et effectif, et ce, bien que ce droit n'y soit pas explicitement reconnu. Toutefois, avec le dépôt devant l'Assemblée nationale du projet de loi n° 92, l'éventuelle reconnaissance d'un droit d'accès à l'eau potable paraît maintenant imminente. Il s'agit d'un droit relatif qui aura la portée que le droit statutaire sur l'eau lui donnera. Le libellé proposé soulèvera des questions sur le chapitre de la quantité suffisante pour satisfaire les besoins essentiels. La reconnaissance d'un nouveau droit à l'eau potable sera peut-être le début d'une prise de conscience collective des défis et du coût croissant de l'alimentation en eau brute de qualité, du traitement et de la distribution de l'eau potable ainsi que des solutions à y apporter. Enfin, la reconnaissance juridique d'une quantité exigible pour combler les besoins alimentaires et domestiques permettrait de préciser les situations de consommation excessive et d'encourager la mise en œuvre d'une tarification de l'eau qui respecte ce droit en lui appliquant un taux symbolique, avant d'imposer des tarifs qui augmenteraient par paliers suivant les volumes consommés par personne.