



## **ASSEMBLÉE NATIONALE**

### **Commission des transports et de l'environnement**

#### **CONSULTATIONS**

#### **Projet de loi no 92**

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

## **MÉMOIRE**

**Septembre 2008**



**Projet de loi no 92**  
***Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection***

**MÉMOIRE**

**TABLE DES MATIÈRES**

**Notre propos**

**L'eau du Québec et le Saint-Laurent**

**Recommandation no 1**

**La démarche législative du projet de loi**

**Recommandation no 2**

**La gestion par plans directeurs**

**Recommandation no 3**

**Recommandation no 4**

**ANNEXES**

**Présentation de l'organisme**

**Liste des membres du conseil d'administration**

**Principales réalisations**

**Publications**

**Activités**

**Participations**

**Mémoires et interventions publiques**

**Publication interne**

**Projet de loi no 92**  
***Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer  
leur protection***

**MÉMOIRE**

**Notre propos**

Considérant l'objet du projet de loi no 92 d'affirmer « le caractère collectif des ressources en eau » et de « renforcer leur protection », le présent mémoire se propose de traiter de la pertinence et de l'intérêt de faire place au Saint-Laurent dans cette démarche législative. Nous pensons que nos propositions, en mettant de l'avant diverses dispositions à adopter touchant le Saint-Laurent, sont de nature à renforcer le poids et à approfondir la portée de ce que le projet de loi prévoit quant à consacrer le caractère collectif des ressources en eau (section 1) et quant à la mise en place de la gouvernance de l'eau la plus pertinente et la plus efficace.

Mentionnons cependant tout d'abord que nous appuyons les principes et les dispositions énoncés dans le projet de loi quant à la propriété publique de l'eau et à la nécessité de la rendre disponible à des fins d'alimentation et d'hygiène, d'en assurer la protection, la restauration et la mise en valeur et d'en contrôler les transferts et les prélèvements. Nous sommes particulièrement heureux de ce que le projet de loi statue sur la mise en œuvre au Québec de l'Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, quoique nous regrettons que cette Entente, en limitant ce bassin à la hauteur de Trois-Rivières, ne tienne pas compte des effets qui s'exercent sur l'ensemble du cours du Saint-Laurent.

**L'eau du Québec et le Saint-Laurent**

L'eau du Québec se répartit entre deux ou trois grands bassins hydrographiques. Parmi ceux-ci le plus important dans la partie la plus habitée du Québec est le bassin du Saint-Laurent. (Pour être exact, il faudrait parler du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent mais il est admis, pour des raisons à la fois géographiques et politiques, de parler de façon distincte du bassin du Saint-Laurent.) Le bassin du Saint-Laurent se présente, comme tout bassin, avec deux types de composantes : d'une part les sous-bassins et d'autre part le Saint-Laurent lui-même, fleuve, estuaire et golfe. Les sous-bassins constituent des unités hydrographiques distinctes, indépendantes les unes des autres et essentiellement sans relation les unes avec les autres. Le Saint-Laurent est une composante unique, ne se situant pas « à côté » des sous-bassins mais à leur embouchure à tous, en faisant ainsi par le recueil de leurs eaux les parties intégrantes d'un système hydrique unique.

Le Saint-Laurent est donc une des composantes du système hydrique du Québec. Il n'est cependant pas une composante comme les autres. Non seulement il est l'aboutissement et le recueil de toutes les autres composantes de son bassin mais, considéré dans l'ensemble de ses caractères, des fonctions qu'il exerce et des usages qui s'y développent, il joue un rôle déterminant et d'une ampleur extrêmement vaste pour l'ensemble du Québec, ce qui n'est le cas d'aucune des autres composantes de ce système. La ressource

eau du Québec habité, c'est pour une très grande part, quantitativement d'abord, tous usages confondus ensuite, le fait du Saint-Laurent. Il est, en tant même que ressource eau, l'axe central et structurant tant des écosystèmes que des établissements humains, des développements économiques et sociaux et de l'histoire politique et culturelle du Québec.

Compte tenu de cette situation, il apparaît que légiférer sur l'eau du Québec, c'est aussi légiférer en grande partie sur le Saint-Laurent et qu'au regard de cette démarche législative, le Saint-Laurent se présente comme une ressource d'un statut, d'une importance, d'une richesse, d'une polyvalence et d'une ampleur tout à fait particulières et spécifiques au sein de la ressource eau considérée dans sa totalité. Cela postule, au sein du traitement de l'eau considérée dans sa totalité, un traitement législatif particulier et spécifique.

C'est d'ailleurs ce que la Politique nationale de l'eau a perçu et proposé. À noter d'abord ce fait remarquable qu'au sein d'une approche gouvernementale d'ensemble de la question de l'eau, cette Politique consacre un chapitre distinct et spécifique au Saint-Laurent, ce qu'elle ne fait pour aucune autre ressource eau particulière. Et que dit-elle?

*Le gouvernement du Québec reconnaît l'importance du Saint-Laurent, son caractère historique, économique, social, culturel et patrimonial ainsi que la richesse de ses milieux naturels. (4.3)*

*Les problématiques, enjeux, stratégies et objectifs généraux précisés et développés dans les différents plans de mise en valeur ou de gestion du Saint-Laurent (...) ont permis de mettre de l'avant les axes majeurs suivants (...) :*

- reconnaître un statut particulier au Saint-Laurent, afin de rendre compte de l'importance de sa valeur intrinsèque pour les Québécois et les Québécoises;
- mettre en œuvre la gestion intégrée du Saint-Laurent. (ibid)

*Ainsi le gouvernement s'engage à:*

*14. Traduire, par une reconnaissance officielle, sa vision du Saint-Laurent comme un patrimoine national à protéger, à développer et à mettre en valeur. (4.4)*

*15. Mettre en œuvre la gestion intégrée du Saint-Laurent (4.5)*

Il nous paraît donc qu'une législation sur l'eau au Québec ne peut omettre de légiférer sur le Saint-Laurent et que ceci doit s'orienter vers la reconnaissance d'un statut distinct et spécifique, propre à rendre compte de sa valeur intrinsèque particulièrement éminente, supérieure, ample et diversifiée.

### **Recommandation no 1**

- **Nous recommandons que le projet de loi no 92 reconnaisse le caractère distinct, unique, éminent et déterminant du Saint-Laurent à titre de ressource en eau et le déclare patrimoine national à protéger, à développer et à mettre en valeur.**

## La démarche législative du projet de loi

Si nous considérons le projet de loi sous examen, la démarche conceptuelle qui le sous-tend dans ses sections de fond (I à IV) apparaît être celle-ci: L'eau de surface et l'eau souterraine sont des ressources d'intérêt vital. - Il est important de les préserver et de leur assurer une gestion répondant aux besoins des générations actuelles et futures. - Les ressources d'intérêt vital de la nation québécoise font partie de son patrimoine commun, protégé notamment contre l'appropriation. - Il convient, pour être en mesure d'assurer à l'eau de surface et à l'eau souterraine la préservation et la gestion souhaitables, de reconnaître et de consacrer au niveau de la loi leur appartenance au patrimoine commun de la nation québécoise. - Il convient aussi, pour leur assurer une bonne gouvernance, de leur appliquer une gestion intégrée et concertée au niveau des unités hydrographiques que sont les bassins, les sous-bassins ou d'éventuels groupements de bassins (ou sous-bassins). - Cela se fera, pour chacune des unités hydrographiques, par la mise en place des instances pertinentes, l'élaboration de plans directeurs de l'eau et la détermination des conditions applicables à la réalisation et à la mise en œuvre de ces plans.

Ce qui frappe dans cette démarche au regard de ce qui a été dit précédemment de la spécificité du Saint-Laurent au sein des composantes du système hydrique du Québec est le caractère univoque de cette démarche. De l'eau, c'est de l'eau, semble dire le projet de loi, et de l'eau, voici comment, dans les grandes lignes, cela se gère, point. Concrètement, le projet de loi semble vouloir se limiter, dans ses sections de fond, à un projet de loi sur les sous-bassins du Saint-Laurent. Il est théoriquement applicable au Saint-Laurent lui-même, mais à condition de ne pas vouloir le traiter autrement que le reste du système, de ne pas le considérer comme revêtu, dans le système, d'une importance, d'une spécificité et d'une éminence de statut uniques et déterminantes.

Il nous paraît au contraire que le Saint-Laurent doit être traité autrement que le reste du système, tout en l'étant à l'intérieur de l'ensemble de ce système et en liaison avec lui. Cela doit se répercuter dans les dispositions touchant sa gestion. À l'intérieur de la gestion d'ensemble des ressources en eau du Québec, il doit être l'objet d'une gestion spécifique, distincte, dans les paramètres de référence de son élaboration et de ses dispositions, de la gestion prévue pour les autres unités hydrographiques. C'est d'ailleurs à nouveau, comme on l'a vu, ce que la Politique nationale de l'eau avait perçu et mettait de l'avant lorsqu'elle consacrait, cas unique dans cette Politique, une section particulière à la gestion du Saint-Laurent.

Pour ce qui est des paramètres de référence de cette gestion distincte à prévoir pour le Saint-Laurent, le premier sera, bien sûr, son statut de patrimoine national officiellement reconnu. Sans nécessairement avoir d'effet juridique direct, ce statut est propre à donner un fondement en même temps qu'une motivation à toute disposition spécifique qui serait prise en référence à ce statut d'éminence.

Un second paramètre sera la polyvalence extrêmement large et absolument unique du Saint-Laurent en matière de richesses écologiques, de ressources disponibles et utilisées, d'usages en cours ou potentiels, de rôles joués dans l'histoire, le développement, la qualité de vie et la culture du Québec. Aucune autre composante du système hydrique du Québec n'approche d'une telle polyvalence. D'où l'exigence d'une gestion aux facettes extrêmement multiples, avec une très grande ampleur de vues et de perspectives, un équilibre particulièrement délicat à respecter et une harmonisation de grande envergure à mettre en place.

En regard de cette polyvalence, un autre paramètre se devra d'être considéré : l'unité du Saint-Laurent. Malgré son extension physique et géographique, la diversité de ses parties et des régions qu'il traverse, la variété de ses richesses et des usages qui s'y déploient, le Saint-Laurent est une réalité hydrographique « une » et il doit être traité comme tel, ce qu'assurera une gestion proprement « intégrée ».

Un autre paramètre encore est le revers des deux précédents. La grandeur et la richesse du Saint-Laurent sont aussi sa fragilité. Une ressource aussi étendue, multiple, sollicitée et complexe est à la merci de tellement de facteurs de déstabilisation et de dégradation possibles que sa gestion doit être organisée avec un degré de préoccupation, d'attention, de détail et de rigueur exceptionnel.

Cette gestion aux paramètres spécifiques, à réaliser à l'intérieur de la gestion d'ensemble des ressources eau du Québec et en liaison avec elle, devra, elle aussi, être réalisée de manière intégrée et concertée, comme le prévoit le projet de loi.

#### **Recommandation no 2**

- **Nous recommandons que le projet de loi no 92 spécifie que le Saint-Laurent doit être l'objet, à l'intérieur de la gestion des ressources en eau par unité hydrographique, d'une gestion distincte et spécifique, en même temps qu'intégrée et concertée, dont les paramètres de référence seront notamment son statut de patrimoine national, sa polyvalence en matière de richesses, de ressources, d'usages et de rôles, son unité et sa fragilité.**

#### **La gestion par plans directeurs**

Le projet de loi spécifie que la gestion des ressources en eau doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques. Il spécifie aussi que cette gestion doit se faire en référence d'une part aux orientations fondamentales d'une gestion intégrée et concertée éventuellement établies par le ministre, en référence d'autre part à un plan directeur de l'eau élaboré par une instance représentative du milieu dont il énumère un certain nombre de catégories de composantes et approuvé par le ministre. Il fait une liste de plusieurs des éléments dont le ministre peut préciser que le plan directeur doit en traiter, mais il ne va pas plus loin que de les nommer.

En ce qui a trait à la mise en œuvre du plan directeur de l'eau, le projet de loi énonce qu'elle fera partie, sans plus de précision, de la mission de l'instance représentative du milieu qui l'aura élaboré. Il énonce aussi que le plan sera transmis aux instances gouvernementales et municipales du territoire touché afin, sans plus ici non plus, qu'elles le prennent en considération dans l'exercice de leurs attributions.

Nous avons recommandé que le projet de loi intègre le Saint-Laurent, mais de façon distincte et spécifique, comme une des unités hydrographiques pour lesquelles il légifère, et qu'il dispose que le Saint-Laurent doit être l'objet, à l'intérieur de la gestion des ressources en eau, d'une gestion distincte et spécifique. Pour compléter la démarche en harmonie et en liaison avec les dispositions énoncées pour les autres unités hydrographiques, il reste et il suffit de disposer que cette gestion doit se faire en référence à un plan directeur aux paramètres distincts et spécifiques, élaboré et mis en œuvre par une instance représentative du Saint-Laurent aux composantes relevant de catégories en partie spécifiques, et approuvé par le ministre. Il reste et il suffit également de disposer que ce plan sera transmis aux instances gouvernementales et nationales dont les attributions ont un lien avec le Saint-Laurent et aux instances régionales et municipales qui en sont riveraines. Il reste et il suffit enfin de faire une liste d'un certain

nombre d'éléments dont le ministre peut préciser que ce plan directeur doit en traiter. Ces éléments pourront certainement être en partie les mêmes que pour les plans directeurs des unités hydrographiques indistinctement prises mais, en référence notamment aux paramètres que nous avons proposés, il devra y en avoir d'autres.

Nous énumérons ici quelques volets du développement d'une société comme la nôtre qui tiennent spécifiquement à la présence du Saint-Laurent comme unité hydrographique au cœur du Québec et au rôle d'axe central et structurant qu'il y joue. Ils pourraient être ajoutés dans le projet de loi parmi les éléments dont le plan directeur du Saint-Laurent doit traiter. Et de même qu'il suffit au projet de loi dans son état actuel de s'en tenir à une énumération des éléments à traiter pour les plans directeurs des unités hydrographiques indistinctement prises, de même il suffira, pour le plan directeur du Saint-Laurent, que le projet de loi s'en tienne à une énumération parmi, par exemple, les éléments spécifiques suivants: l'eau du Saint-Laurent, ses débits, ses niveaux, et sa dépendance de l'eau des Grands Lacs; les écosystèmes du Saint-Laurent et son utilisation comme voie maritime internationale; l'appropriation privée du lit du fleuve; l'aménagement du territoire riverain au service du développement urbain, économique et social; l'accès public aux rives et au plan d'eau; le transport maritime intérieur et ses avantages environnementaux; le tourisme maritime et fluvial et sa valeur de nouveauté pour le développement; les paysages du Saint-Laurent et leur caractère unique.

Notre compréhension des choses est que le plan directeur du Saint-Laurent décrira notamment comment le Saint-Laurent doit être traité au regard de ce que, comme ressource en eau, il apporte, lui et lui seul, de manière éminente et spécifique, par exemple en volumes d'eau douce, en richesses écosystémiques, en possibilités de transport maritime, intérieur et planétaire, en développements urbains, économiques et sociaux, en accès publics à l'eau, en possibilités touristiques maritimes et fluviales, en richesses paysagères.

### **Recommandation no 3**

- **Nous recommandons que le projet de loi no 92 spécifie que la gestion du Saint-Laurent doit se faire sur la base d'un plan directeur élaboré selon le même patron général que les autres plans directeurs de l'eau, mais intégrant des dispositions spécifiques. Celles-ci devront être inspirées de son statut de patrimoine national et des autres paramètres de référence déjà mentionnés, quant à la composition de l'instance représentative qui l'élaborera et le mettra en œuvre, quant aux instances gouvernementales, nationales, régionales et municipales auxquelles il sera transmis pour considération dans l'exercice de leurs attributions et quant aux éléments qu'il traitera.**

### **Recommandation no 4**

- **Nous recommandons que le projet de loi no 92 spécifie que le plan directeur du Saint-Laurent doit traiter notamment des éléments suivants :**
  - **L'eau du Saint-Laurent dans sa dépendance, pour ses débits et ses niveaux, de l'eau des Grands Lacs;**
  - **Les écosystèmes du Saint-Laurent en tant qu'exposés au trafic maritime;**
  - **Le lit du Saint-Laurent et son appropriation;**
  - **Le territoire riverain du Saint-Laurent et son aménagement;**
  - **L'accès public au Saint-Laurent;**
  - **Le transport maritime intérieur comme élément de la lutte aux gaz à effet de serre et au gaspillage énergétique;**



- **Le tourisme maritime et fluvial et le développement durable du tourisme;**
- **Les paysages du Saint-Laurent, leur qualité, leur fragilité.**

## **Conclusion**

Le Saint-Laurent constitue la principale ressource en eau accessible à la très grande majorité de la population du Québec. Son ampleur géographique, ses richesses écologiques, son rôle passé, présent et futur aux plans économique, social et culturel du Québec en font également l'axe central et structurant de son développement. C'est donc une ressource d'une importance et d'une valeur spécifiques, éminentes et déterminantes, sans commune mesure avec celles des autres ressources en eau. C'est pourquoi nous recommandons qu'il soit traité dans le projet de loi no 92 conformément aux engagements pris à son sujet dans la Politique nationale de l'eau.

Québec, le 4 septembre 2008

André Stainier, président